

# корупция и антикорупция

Противодействието на корупцията е част от усилията за изграждане публичните институции на демокрацията и утвърждаване ролята на гражданското общество. Постигнатите резултати в предотвратяването на корупционните практики се превръщат във важно мерило за успеха на прехода и за въвеждането на съвременни стандарти на прозрачност и демократичен контрол.

Първа стъпка за ефективно противодействие срещу корупцията е анализът на разнообразните форми, механизми и последици от корупционните практики, както и на успешния опит за тяхното пресичане у нас и в света. С оглед възможно най-широко представяне на международния и българския опит в противодействието на корупцията в предлагания сборник са включени редица публикации на видни международни експерти в съответните области. Наред с преводните материали, сборникът предлага и оригинални български разработки по разглежданите проблеми.

Публикуването на сборника е част от дейностите на неправителствената инициатива *Коалиция 2000*, която си поставя целта да обедини усилията на държавните институции и гражданското общество за утвърждаване ценностите на демокрацията в противодействието срещу злоупотребите с публична власт.

**ISBN 954-477-102-6**

© **Център за изследване на демокрацията**  
**Всички права запазени. София, 2003 г.**

ул. "Александър Жендов" 5, 1113 София  
тел. (+359 2) 971 3000, факс (+359 2) 971 2233  
[www.csd.bg](http://www.csd.bg), [csd@online.bg](mailto:csd@online.bg)

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>ПРЕДГОВОР</b> .....	<b>5</b>
<b>I. КОРУПЦИЯ И ПОЛИТИКА</b> .....	<b>7</b>
Защо всички се интересуват от корупцията? .....	7
Дефиниране на корупцията .....	22
Какво е политическата корупция? .....	33
Корупцията като част от политическата система .....	36
Неблагоприятните последици от политическата корупция .....	44
Регулиране поведението на членовете на британския парламент. Опитът в борбата срещу корупцията в Обединеното кралство .....	57
Законова етика и етиката на отделния индивид .....	65
<b>II. КОРУПЦИЯ И ИКОНОМИКА</b> .....	<b>110</b>
Корупционни мрежи, безопасност на сделките и незаконна социална размяна .....	110
Влиянието на корупцията върху растежа, инвестициите и държавните разходи: сравнителен анализ .....	119
Корупция и развитие .....	132
Корупция в преход: фирми, политически стратегии и корпоративно управление в България .....	138
Корупцията в малкия и средния бизнес .....	149
<b>III. КОРУПЦИЯ БЕЗ ГРАНИЦИ</b> .....	<b>166</b>
Структура и тенденции в развитието на трансграничната престъпност в югоизточна Европа /1995-2002 г./ .....	166
Корупция и контрабанда в България .....	191
Корупцията в структурата на митниците .....	200
Мониторинг на контрабандата .....	203
Оценка на контрабандата и корупцията чрез извадкови методи .....	208
<b>IV. ИЗМЕРВАНЕ И НАБЛЮДЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА</b> .....	<b>219</b>
Система за мониторинг на корупцията .....	219
Корупционни индекси на <i>Коалиция 2000</i> (население) .....	229
Методология на индексите на Трансперънси Интернешънъл .....	238
Глобална програма срещу корупцията: насоки за действие .....	243
<b>V. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА</b> .....	<b>253</b>
Антикорупционната инициатива <i>Коалиция 2000</i> .....	253
Съдии - власт и отговорност .....	257
Ролята на съдебната власт за предотвратяване и контрол на корупцията .....	290

Ролята на съдебната власт в някои развиващи се страни .....	298
Опитът на Италия в предотвратяването на корупцията .....	302
Проблемът за корупцията в съдебната власт: контекст и методи за контрол .....	306
Етичен кодекс на съдиите в България.....	310
Антикорупционната реформа в митниците и МВР .....	312
Институцията Омбудсман .....	323
Информационните технологии като инструмент за реформи в общественото управление .....	336
Държавните поръчки и електронната търговия .....	347
<b>VI. МЕЖДУНАРОДНАТА ОБЩНОСТ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА .....</b>	<b>361</b>
Борбата с международната корупция: ролята на бизнес общността .....	361
Помощ за страните в борбата с корупцията: ролята на Световната банка .....	371
Международното сътрудничество срещу корупцията .....	381
Международното законодателство срещу корупцията .....	388
Съвет на Европа .....	388
Европейски съюз .....	409
Организация на обединените нации .....	437
Организация за икономическо сътрудничество и развитие .....	444
Международното сътрудничество срещу трансграничната престъпност .....	456
<b>VII. КОРУПЦИЯТА В СИЛИТЕ ЗА СИГУРНОСТ .....</b>	<b>462</b>
Корупцията във въоръжените сили .....	462
Механизми за вътрешен контрол с цел предотвратяване на корупцията в структурите на силите за сигурност .....	466
Възможностите на институцията омбудсман за предотвратяване и противодействие на корупцията в органите за сигурност .....	469
Пълномощникът на германския бундестаг по въпросите на отбраната - помощен орган към парламента за упражняване на контрол върху въоръжените сили .....	473
Трансгранична корупция. Уязвими места и възможности за реформа .....	481
Корупция, медии и правоприлагащи органи .....	491
Незаконен трафик и контрабанда на хора .....	493
Корупцията в правоприлагащите органи - практически казуси .....	498
Корупцията във въоръжените сили - практически казуси .....	502
Корупцията в граничната полиция и митническите органи - практически казуси .....	505
<b>VIII. КОРУПЦИЯТА: АНОТИРАНА БИБЛИОГРАФИЯ .....</b>	<b>508</b>

# ПРЕДГОВОР

Корупцията се превърна в един от най-дебатираните проблеми, пред които са изправени всички общества. С ускоряването на процесите на глобализация и с разширяването на диапазона на сътрудничеството този феномен започна да се разглежда не само като пречка пред националното развитие на отделните страни, но и като сериозна заплаха за международните отношения в цялото им многообразие.

Противодействието на корупцията залеза в дневния ред на редица международни организации и финансови институции като ООН, Световната банка, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Съвета на Европа, Европейския съюз и др. Антикорупцията се наложи като основно поле на дейност за множество национални и международни неправителствени организации, в рамките на която гражданското общество отстоява съвременните стандарти за прозрачност и публичност на държавните институции и допринася за превенцията на корупцията във всички обществени сектори. Същевременно редица държави в света приеха комплексни програми и мерки за ограничаване на корупционните рискове в контекста на реформата на публичната сфера и утвърждаването на стандартите на почтеност в международните икономически отношения.

Особено опасна е корупцията за страните в преход, в които за кратък исторически период се осъществи масивно раздържавяване на общественото богатство при отсъствието на нужните гаранции за законността на този процес. Наред с наследената от тоталитарния период традиция на липса на разчлененост между частната и публичната сфера, това обстоятелство обуслови въвличането на голяма част от населението в незаконни и често криминални транзакции от корупционно естество в ущърб на държавата и на мнозинството от гражданите. Липсата на ясни правила в новия тип пазарна икономика, както и неефективността на правоприлагащите и контролните органи са в основата и на т.нар. сива икономика, както и на контрабандните вносно-износни операции, в рамките на които недобросъвестни или криминални стопански субекти взаимодействат с корумпирани държавни служители. Една от

най-опасните форми на корупция е обвързването на представители на държавни институции с интересите на организираната престъпност, което съставя сериозна заплаха и за националната сигурност.

Корупцията и необходимостта от противодействие на нейните прояви все повече се тълкуват като ключови критерии за утвърждаването на демократичните институции и за въвеждането на съвременните стандарти на прозрачност и демократичен контрол в управлението на обществото. Антикорупционното законодателство и практика придобиват особено голямо значение в контекста на интеграционните процеси на България в европейското и евроатлантическото пространство. Равнищата на корумпираност и ефективността на борбата срещу това явление се превърнаха в основен критерий за напредъка на страната в предприсъединителния период.

Поради голямото разнообразие на корупционните практики дори самото дефиниране на този феномен е обект на различни, понякога разминаващи се интерпретации. Възприетата от международните организации дефиниция, която присъства и в предлагания сборник, визира злоупотребите с власт и дискреция. С други думи, макар и да съществуват определени корупционни практики в рамките на частния сектор, корупцията е преди всичко престъпление, характерно за политиките и служителите в държавния сектор. Най-често сивите зони на повишен корупционен риск са на пресечната точка между интересите на публичния и частния сектор.

В разработения от *Коалиция 2000* и възприет от обществеността План за действие срещу корупцията в България този феномен се тълкува като „злоупотреба с публична власт с цел лично/частно облагодетелстване“. В този смисъл усилията на гражданското общество у нас са насочени срещу онези форми на корупция, които са характерни за дейността на държавните служители и предвиждат осъществяването на реформи и промени в законовата рамка, начина на устройство и действие на държавната администрация, промяна на обществените нагласи и представи спрямо корупцията и др.

Трудности и неясноти съществуват и при определяне обхвата, приоритетите и действащите лица в борбата срещу корупцията. Понятието „антикорупция“ е в много отношения по-широко и обхватно от действията на правоохранителните и правораздавателните органи за пресичане и санкциониране на корупцията. То включва противодействие както на криминализираните форми на подкупност, така и практики, които се обозначават като „меки форми на корупция“ /търговия с влияние, непотизъм и др./. Съответно ангажираните с антикорупционна дейност субекти включват не само специализираните държавни институции, но и вътрешно-регулативните звена и механизми, гражданското общество чрез неговите неправителствени структури, медиите и др.

С оглед възможно най-широко представяне на международния и българския опит в противодействието на корупцията съставителите на предлагания на вниманието на читателите сборник обединиха в отделни раздели редица публикации на видни международни експерти в съответните области. Наред с преводните материали, сборникът предлага и оригинални български разработки по проблемния възел корупция/антикорупция в страната. В тематично отношение сборникът съдържа материали по проблемите на политическата корупция, въздействието на корупционните практики върху икономиката, трансграничните форми на корупцията, измерването и наблюдението на този феномен, противодействието на корупционните практики и международното сътрудничество срещу корупцията.

Публикуването на сборника е част от усилията на неправителствената *Коалиция 2000* за засилване информираността на българската общественост относно опасните размери и резултати на корупционните престъпления и нарушения, което би допринесло за преодоляване на пасивността и склонността към толериране на подкупността и на другите злоупотреби с власт и дискреция. Сборникът непосредствено е насочен към улесняване на антикорупционното образование и обучение на широк кръг специалисти и обучаващи се. Нашето схващане е, че универсалността на проявите на корупцията обуславя и необходимостта от въвеждане на антикорупционни образователни компоненти във всички сфери на образованието и обучението на българските граждани. Това е валидно както за служителите в правоохранителните и правораздавателните органи, които са

призвани да защитават обществото от корупционни престъпления, така и за политиките и държавните служители, които би следвало да утвърждават с действията си стандартите на прозрачност, публичност и демократизъм, противопоставящи се на традициите на закритост, бюрократизъм и негласно приватизиране на обществени функции.

Гражданското общество и медиите, които са негова органична част в антикорупционните усилия, имат особено важно място в дефинирането на приоритетите и ефективното противодействие на корупцията, включващо превенцията в най-широкия смисъл на тази дума. Затова философията на *Коалиция 2000* акцентира върху публично-частното сътрудничество срещу корупцията, в рамките на което неправителствения сектор и медиите играят ключова роля на катализатор на нужните промени. Настоящият сборник си поставя за цел и да подпомага процеса на утвърждаване на най-широк обществен консенсус за преодоляване на предизвикателствата на корупцията и за възникването на граждански съюз между знаещите и можещите за пресичане на корупционните практики.

# I. КОРУПЦИЯ И ПОЛИТИКА

## ЗАЩО ВСИЧКИ СЕ ИНТЕРЕСУВАТ ОТ КОРУПЦИЯТА?

Пол Хейууд<sup>1\*</sup>

С приближаването на края на ХХ век трябва да признаем, че няма почти никакви признаци за намаляването на значението на проблема „политическа корупция“, който доминира през последното десетилетие. Налице са многобройни доказателства за това. В Съединените Щати и Великобритания, две от най-стабилните демокрации в света, неотдавнашните избори бяха разтърсени от скандали, свързани с корупцията: в САЩ президентът Клинтън бе притиснат както от т. нар. „скандал Уайтуотър“, така и от въпроси за източниците на финансирането на неговата изборна кампания през 1996 г.; във Великобритания, по време на изборната кампания през 1997 г., консервативното правителство на Джон Мейджър се оказа обект на обвинения в „нечистоплътност“, породен и преди всичко от проблема с „вземането на пари за задаване на парламентарни въпроси“.<sup>2</sup> В една много по-млада демокрация, Пакистан, правителството на Беназир Бхуто бе разпуснато в началото на ноември 1996 г. от президента Фарук Лезари и поради обвинения в подкопаване на съдебната независимост и участието си в масови схеми на корупция. На следващия ден бившият премиер на Индия, Нарисимха Рао, веднъж вече заподозрян в купуване на гласове и фалшификации, бе обвинен в престъпна конспирация за измама на бизнесмен. В Русия, която все още се бори за установяване на стабилна демокрация, през март 1997 г. президентът Борис Елцин призна, че „един от основните недостатъци на руските власти на всички нива е корупцията“.<sup>3</sup>

Тези примери (проявили се преди първоначалната крайна дата за предаване на ръкописите за тази книга) са илюстрация на едно явление, което съвсем доскоро се смяташе за прерогатив на авторитарните или „развиващи се“ нации - т.е. на недемокрациите (или, в най-добрия случай, на прото-демокрациите). В случаите на политическа корупция в демократичните нации, и по-специално в западните демокрации, на нея обикновено се гледеше като на нетипично отклонение от нормата.<sup>4</sup>

Подобно схващане бе разклатено от нашумелите разкрития за корупция в системата, които бяха направени в Италия в началото на 90-те; те показаха, че цялата следвоенна италианска политика се е крепяла на сложна конструкция от корупционни мрежи, оплели политици, бюрократи и бизнесмени на най-високо ниво. Но дори и да допуснем, че италианският пример е едно изключение, той показва, че политическата корупция по върховете не е характерен предимно за недемокрациите. Корупционни скандали започнаха да се разразяват и в някои други европейски демокрации - в южните съседки на Италия - Испания и Гърция, но също и във Франция, Германия, Австрия и Белгия. Към средата на 90-те стана ясно, че не съществува нация, която да е имунизирана срещу корозирация ефект на политическата корупция. Успоредно с това се забеляза тенденция за нарастване на академичния интерес към явлението, характеризира се с растящ брой конференции, посветени на проблема, и специализирани публикации.<sup>5</sup>

Настоящата публикация е част от тази тенденция. Тя обединява разработки на учени от различни сфери на социалните науки и контрастни аналитични гледни точки. Следващите глави съдържат изводи от проучванията в областта на политологията, философията, икономиката, социологията и правото; използваните методологии включват сравнителни подходи, игровата теория, групови дискусии и изследване на отделни случаи.

Основният въпрос е: на какво се дължи породеният през последните години изключителен интерес към политическата корупция. В края на краищата, както изтъква Алатас, корупцията надхвърля границите на всяка система: „Тя е характерна за всички социални системи - феодализъм, капитализъм, комунизъм и социализъм. Тя засяга всички класи в обществото; всички държавни организации, монархии и републики; всякакви ситуации, в мирно време и по време на война; всички възрастови групи; и двата пола; и всички времена, античността,

\* *Political Corruption: Problems and Perspectives*, Paul Heywood.

Материалът е публикуван на български в *Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес*. С., Коалиция 2000/Център за социални практики, 1999.

средновековието и модерността.“<sup>6</sup>

Част от отговора се съдържа в мнението, че гореспоменатото явление е завладяло нови области - никоя държава, дори най-зрялата демокрация, не може вече да се чувства в безопасност. Италианските разкрития от началото на 90-те послужиха като катализатор за разследванията на журналистите, а все повече и на магистратите в другите демокрации. На практика италианският пример произведе „демонстрационен ефект“, разкривайки феномена „политическа корупция“ пред останалите западни демокрации. Едва ли е съвпадение, че разкритията на корупционните скандали придобиха ново ускорение след започналите в Милано разследвания, наречени „*mani pulite*“ (чисти ръце). Нарастването на активността при разобличаване на политическата корупция, а не толкова фактът на нейното съществуване, доведе до предприемане на антикорупционни действия в някои държави.

Фактът, че корупцията поражда подобна публична загриженост, не бива да се изолира от по-широката политически контекст, в който бяха извършени разкритията. Началото на 90-те съвпадна с колапса на следвоенния ред: дотогава Студената война осигуряваше достатъчно идеологически и геостратегически отпращащи точки на политическите участници. Нейният край постави под въпрос сигурността в следвоенна Европа. Нещо повече - в Италия той допринесе за излизането наяве на една политическа конструкция, замислена първоначално като антикомунистическа коалиция около християндемократите.<sup>7</sup> Разкритието на широко разпространена политическа корупция подкопа една от опорните структури на западните демокрации - твърдението, че функционират на базата на публична отговорност. Подобна увереност ги бе подкрепяла в следвоенния период и ги различаваше от комунистическите режими. Липсата на доверие в обществените организации в съчетание с т. нар. постмодерна политика на страх и риск се засилиха вследствие от огромния обхват на политическата корупция: липсата на доверие по правило застрашава съществуването на самата демокрация.<sup>8</sup> Ето защо за някои политическата корупция е просто различен израз на съвременната криза на националната държава или, по-конкретно, на западните демократични държави.

Според други обаче подобно тълкуване може да изглежда измислено или, в най-добрия случай, преувеличено. Съществуват много по-

банални причини, поради които политическата корупция заслужава публично внимание. Например, възможно е промяната в началото на 90-те да засяга по-скоро публичната толерантност на политическата корупция, което от своя страна е резултат от стечението на икономически обстоятелства. Така както предложенията на Маастрихтското споразумение за оправдаване мерките за засилен контрол върху публичните разходи се сблъскаха с нарастващ скептицизъм в страните - членки на Европейската общност, в които бяха приложени, по същия начин и политическата корупция може да е придобила по-голямо значение в отсъствието на фактора „самоговолство“. Толерирането на недостатъците на някои политици може да бъде свързано с икономическите постижения. Трудно е обаче да се проследят подобни реакции, тъй като въпросът с политическата корупция фигурира като централен в проучванията на общественото мнение сравнително отскоро.<sup>9</sup>

От една страна, този факт може да бъде разглеждан като доказателство, че корупцията никога не е била от някакво особено значение, но от друга може да се допусне, че хората са били в неведение за широките ѝ мащаби на разпространение. Налага се обаче впечатлението, че някои от най-големите скандали, свързани с политическата корупция през 80-те - например аферата P2 в Италия, случаите *Carrefour du Developpement* и *URBA* във Франция, аферата Флик в Германия или скандалът Коскотас в Гърция - не предизвикаха чувството на изолация, недоверие или разочарование от политическата класа, така често срещано в Европа към средата на 90-те.<sup>10</sup>

От друга страна, възможно е очакванията за стандарта на поведение на публичните служители да са се променили в резултат на помасираните - а някои биха казали и по-натрапчивите - разследвания на медиите. От началото на 70-те (и отчасти като последица от аферата Уотъргейт) политиците са изложени на много по-голямо внимание от страна на медиите в сравнение със своите предшественици. Този аргумент не бива да се абсолютизира: би могъл да е по-точен - поне що се отнася до личния морал - за англосаксонските нации на фона на нациите от континентална Европа, които като че ли разкриват едно по-ниско ниво на публично сквернословие относно личния живот на своите политици. Очевидно е обаче, че един от аспектите на политическата корупция, поддържащ публичния интерес към нея през последните години, е фактът, че от нея стават чу-



гесни новинарски истории: няма съмнение, че всеки „скандал“ гъделичка детективските инстинкти на журналистите точно толкова, колкото и тези на зрители, слушатели и читатели на средствата за масова информация. Някои скандали за политическа корупция разкриват толкова заплетена интрига и невероятна дързост, че самото им следене се превръща в преживяване, близко до четенето на добре написан трилър. Колкото до журналистите, перспективата да разкрият голям скандал, е обещание за напредък в кариерата и за финансови облаги.

Разследващите магистрати също не са безразлични към вниманието, с което се следи всяко тяхно действие. В Испания Балтазар Гарзон, който водеше разследването по аферата GAL, получи от медиите прозвището „Супер Гарзон“ - имидж, който той грижливо култивира в процеса на натрупване на политическо влияние. По подобен начин някои съдии в Италия - и най-вече Антонио ди Пиетро - превърнаха имената си в нарицателни и изградиха политическите си кариери на базата на антикорупционните си заслуги. Дори във Великобритания, чиято правна система погледом се различава от традиционното гражданско право на повечето страни на континента, където на съдиите се позволява да действат и като обвинители, имена като Ноуълн и Дауни получиха известност в резултат на техните официални разследвания на стандартите на обществения живот и съответно на случаите на получаване на „пари за въпроси“ в парламентарната зала.

Споменатите примери за корупция са констатираны в редица демократични страни. Отчасти това е отражение на факта, че съществува нарастваща загриженост за очевидното разрастване на политическата корупция в демократичните държави. Можем да приемем, макар че не всички участници в съставянето на тази книга споделят това мнение, че политическата корупция - особено на високо ниво - е по-сериозен проблем при демокрациите, отколкото при другите политически системи. Това е така не защото политическата корупция е от по-голяма важност при демокрациите, отколкото при недемокрациите. Причината е по-скоро фактът, че вредата, която тя причинява на демокрациите, е по-голяма: тя подкопава основните принципи на демократичните общества по начин, който не важи за недемокрациите.<sup>14</sup> Последствията от корупцията са особено разрушителни за демокрациите: атакувайки някои от основните принципи, на които се

гради една такава политическа система - и най-вече, равноправието на гражданите пред различните институции (т. е. идеята, че правителствените служители трябва да се отнасят към всички отдели и индивиди с уважение и безпристрастност) и прозрачността на процеса на вземане на решения (т. е. отговорност) - корупцията допринася за делегитимирането на институционалните системи, в които се поражда. Това е и причината, поради която политическата корупция е с основание в центъра на вниманието на съвременните демокрации.

## Дефиниционната дилема

Тази книга е посветена на политическата корупция, а не на корупцията изобщо и съответно вниманието е насочено най-вече към публичната сфера, на чиято сцена действат политическите участници. Основното ударение тук пада върху „публичната сфера“: върху корупционните действия, осъществяващи се или изцяло в рамките на публичната сфера, или в сектора на припокриване на публичната и частна сфера - например, когато политици или функционери използват незаконно правото си на достъп до различни ресурси (независимо от вида им) с цел извличане на облаги за собствени или чужди нужди. Границите са ясно очертани: корупционни действия, които се извършват изцяло извън публичната сфера, например бизнесът в частния сектор и финансовата корупция (която е широко разпространена), не са включени в анализите на тази книга.<sup>15</sup> Естествено, съществуват огромни територии, където публичното и частното се припокриват: в някои държави е трудно да се направи ясно разграничение между например политическата корупция и организираната престъпност. Случаят с Италия, а напоследък и събитията в Русия показват, че връзките между политиката и организираната престъпност могат да бъдат изключително тесни.<sup>16</sup> Донателла делла Порта и Алесандро Пицорно говорят за т. нар. „бизнесполитици“, нова порода политически предприемачи, които в дейността си съчетават „посредничество в (законни и незаконни) бизнесделки, пряко участие в икономически дейности и политическо посредничество в традиционния смисъл.“<sup>17</sup> Други проблеми създава например корупцията в полицията: тъй като полицията действа в публичния сектор, може да се отчете наличието на потенциал за включването ѝ в политическата корупция, особено когато става въпрос за осуетяване на установени правни процеси. Важното е тук

да се прецени доколко инициативата, мотивите и дори насоките за тези действия са политически, а не лични, частни или корпоративни.

Невъзможно е да се даде една обобщаваща или безспорна дефиниция на политическата корупция.<sup>18</sup> Всъщност самият замисъл е вероятно неуместен: както изтъква Марк Филп, всякакви определения на политическа корупция предполагат съществуването на „некорумпирана“ политика. Подобно твърдение означава, че съществуват нормативни оценки за истинската природа на политиката и възможните отклонения. В своя текст Филп изтъква трудностите на едно подобно начинание и подчертава необходимостта от това да сме наясно, че собствената ни дефиниция на политиката ще повлияе и на разбирането ни за политическата корупция. На тази основа възниква аргументът, че значението на политическата корупция варира в зависимост от природата на разглежданата политическа система. Последното не е в подкрепа на някаква несъпоставима относителност, при която са невъзможни сравнителните оценки на две политически системи. Целта е по-скоро да се допусне, че политическата корупция в една демократична система на управление например може (дори трябва) да приема различна форма (или форми) в сравнение с тази при недемократиите. Природата, обхватът и потенциалът на политическата корупция варират в зависимост от вида на въпросната система и нейните цели. В този смисъл една най-обща дефиниция може да осигури отправна точка за идентифициране и анализиране на различните видове политическа корупция.

Преобладаващата част от литературата, посветена на политическата корупция, следва модела на Хайденхаймер. Той разграничава три вида дефиниции на политическата корупция, центрирани около публичната длъжност, публичния интерес и пазара.<sup>19</sup> Всъщност само в първите два случая се предлагат истински дефиниции, които от своя страна зависят от нормативните /и съответно спорни/ оценки на обхвата на влияние на публичната длъжност или природата на публичните интереси. Подходът, свързан с пазарните интереси, който обикновено е обличен в терминология от икономическия анализ, се съсредоточава по-скоро върху механизмите на политическата корупция (на която се гледа като на особен модел на взаимоотношения между агентите) и обстоятелствата, които я пораждаат. Макар последният подход все пак да предлага някакви експлицитни

дефиниции, обикновено те са минималистски или базирани се на правните норми: политическата корупция се поражда, когато някой агент наруши закона и пожертва интересите на облеклите го с доверие за сметка на собственото си благодетелстване. Факт е, че незаконността е в основата на много дефиниции на политическата корупция. Възниква аргументът, че позоваването на правните норми е единствената база за сравнителен анализ. Подобен подход обаче се сблъсква с един двустранен проблем: от една страна, интерпретацията и прилагането на законите не са задължително еднакви в различните страни. Незаконните в една страна действия, може и да не са такива в друга. Това води до ситуации, в които сходни по характер действия могат да бъдат определени за корупционни или не в зависимост от мястото, в което се извършват. Подходящ пример е финансирането на политическите партии: правилата за финансирането на политическите партии в някои страни са много по-строги, отколкото в други и без съмнение някои широко разпространени практики във Великобритания - например доброволни частни дарения за партийните фондове, дори и от чужбина - биха предизвикали спешни разследвания в редица други демокрации. Същото важи и за съществуващите „платени директорски места“ за действащи членове на Парламента.

На второ място, прибягването до правни норми при дефиниране на политическата корупция не позволява да се уловят по-неясните аспекти на проблема - тези, които зависят от нормативно установените параметри на демокрацията.

Както изтъкнах по-горе, всички демокрации трябва да почиват на някакви основни принципи, един от които е публичната отговорност в процеса на вземане на решения. Този въпрос има огромно значение. Демокрациите зависят от изискването за отговорност по начин, който ги разграничава фундаментално от недемократиите (много други аспекти на дейността на управлението, като например разработването, координирането и прилагането на политически курс, в това число разпределението на ресурси, са общи за всички системи на държавно управление). Но отговорността е налице само ако съществува прозрачност в действията на управлението: гражданите не могат да търсят отговорност от своите лидери за действия, които са им неизвестни. Това е един от най-трънливите проблеми в процеса на дефиниране на политическата корупция. Една

от най-опасните форми на проява на последната е при наличие на предателство спрямо самия „завет на демокрацията“: т. е. когато представители на политическата класа действат по начини, осуетяващи или заобикалящи принципа на отговорността, като се стремят електоратът да не е правилно информиран по даден въпрос.<sup>20</sup> Налага се заключението, че някои законосъобразни разходи на държавните ресурси могат да се дефинират като корупционни в някои демократични държави.

В коментара си на приватизацията на Бритиш Телеком (БТ) през 1984 г., която разкри обезценяване с около 1.2 милиарда на базата на повишените цени на акциите в края на борсовия ден, Джон Викърс и Джордж Йароу отбелязват:

Важна черта на процеса е, че печелившите знаят какво са спечелили, но губещите са много по-малко наясно какво са изгубили. Неочакваната печалба от 200 от акциите на БТ е много по-очевидна, отколкото са 20, загубени от десет човека. Джон Кенет Гълбрайт казва, че са малко нещата, които подсилват всеобщото чувство за благоденствие по-добре от неразкритата кражба. Без да искаме да отиваме твърде далеч с тази аналогия, ние изказваме предположението, че между двата случая има нещо общо.<sup>21</sup>

Според Алберто Агес и Рафаел ди Телла възможно е едно от обясненията за тази приватизация (както и на много други) да е фактът, че правителството на Маргарет Тачър се опитваше да използва държавните ресурси с цел масово преразпределение на богатата и съответно увеличаване шансовете си за преизбиране. Другото обяснение е, че занижената цена на акциите предполага много собственици, което от своя страна е „барикада срещу социализма“ - т. е. намалява се възможността от ренационализация на компанията от страна на някое бъдещо правителство. Основната цел на този анализ е да спомогне за ефективното реализиране на държавните интереси. В последната интерпретация мотивите могат да бъдат обявени за спорни, не и за корупционни; първата интерпретация обаче повдига много по-сериозни въпроси за легитимните очертания на един политически курс, създаден с цел да задоволи по-скоро интересите на една определена политическа партия, отколкото на цялата държава.

Друг подход при дефинирането на политическата корупция, който също се стреми да се разграничи от източника на правни опре-

деления, набляга на нейната социална обусловеност: политическата корупция е това, което публиката в дадена държава възприема като такава.<sup>22</sup> Трудностите с подобен подход са няколко. На първо място, той разчита, че общественото мнение е наясно с факта, че действията, за които се смята, че са корупционни, в действителност наистина са налице. Както вече изтъкнахме, една от формите на политическата корупция е съсредоточена точно в стремежа да се държи публиката в неведение за дейността на правителството. На второ място, този подход предполага, че съществува свободен израз на общественото мнение по всички дадени въпроси - предположение, което е твърде спорно дори и за демократичните общества и почти невъзможно (с изключение може би на случаите на криза на даден режим) при недемократиите. Вероятен тук е изводът, че невъзможността за свободно изразяване на мненията при недемократиите прегопределя тяхната корумпираност и следователно горното разграничение се обезсмисля. Това обаче ни изправя пред третата трудност: ако разчитаме на социалното дефиниране на корупцията, сравнителният анализ става безпредметен, тъй като съпоставянето на концептуални дефиниции, специфични за отделните култури, е невъзможно. По думите на Сартори подобни концепции „не пътуват добре“.<sup>23</sup> Четвъртият проблем е в това как да преценим чие общественото мнение е от значение: например, достатъчно ли е само наличието на мнозинство? От по-голямо значение ли е мнението на тези, стоящи най-близо до обсъжданния проблем, от това на онези, които са по-отдалечени? И отново, неотдавнашните събития във Великобритания осигуряват подходящи примери за сложния характер на проблема: по въпроса дали вземането на пари за задаване на парламентарни въпроси е акт на корупция, мненията ярко се разделиха на две. Както посочва Доун Оливър, учредяването на Комитета Ноулън през 1994 г. е отражение на нарасналата публична загриженост за стандартите на поведение в публичния живот. Тази загриженост възникна през последните 20 години, но ясно разграничение между „морална разпуснатост“, нечистоплътност и корупция, не съществуваше.

Възприемането на корупцията е от голямо значение. В този смисъл Хайденхаймер изтъква наличието на три вида корупция: корупция, която се възприема и толерира; корупция, която масово се отхвърля и критикува; и междинната форма, на която различните групи реагират по различен начин.<sup>24</sup> В действител-

ност, такива ясни разграничения се постигат трудно; при един по-близък поглед се оказва, че корупцията обикновено спада към междинната категория:

Практиката да се дават подаръци в процеса на работа с граждански служители или частни лица, която е строго регламентирана, ако не е забранена в Европа, може да се окаже напълно допустима и съзвучна с азиатските или африкански традиции. Да не предложиш подарък или да не осигуриш облага за своето семейство, приятелски кръг или клан с помощта на предимствата, които ти дават властта и връзките, в някои общества може се окаже точно толкова шокиращо, колкото и приемането на услуги и подкупи в други.<sup>25</sup>

Организацията „Прозрачност без граници“ (Transparency International -TI) заедно с университета в Гьотинген издават ежегодна Класация на корупцията. Тя е основана върху възприемането на нивото на проникване на корупцията в социалния и търговски живот от страна на хора, „работещи за многонационални фирми и институции“.<sup>26</sup> Независимо от лубкавата си забележка, че „тези мнения не винаги са правдиво отражение на състоянието на нещата, но са все пак реалност“, авторите твърдят, че класацията има за цел да се изчисли степента, в която публичните служители и политици в дадена страна са ангажирани с корупционни практики. Дефиницията, която TI дава за корупция, е „злоупотреба с публичната власт за лични облаги, напр. подкупване на публични длъжностни лица, размяна на услуги в сферата на общественото осигуряване или злоупотреба с обществени фондове“. Индексът обаче не представя доказателства, че анкетираните боравят с една и съща концепция за корупцията; няма достатъчно аргументи и в подкрепа на привилегирования избор на мнения на служители от многонационални фирми и институции. Независимо от това, класациите на TI масово се цитират и оказват голямо влияние.<sup>27</sup>

Ясно е, че съществуват различни форми и видове политическа корупция с разнообразие от характеристики, които трябва да бъдат изтъкнати. Създаването на една обобщаваща таксономия може да доведе до риска от омаловажаване на анализа за сметка на описателния детайл, но е по всяка вероятност решаваща стъпка по пътя към създаване на база за смислено сравнение. Подобни опити са правени и преди. Алатас например създава една широка типология на основата на минималисткото определение: „корупцията е злоупотреба с доверие с цел лична облага“. Той

говори за „взаимна“ (transactive) и „принудителна“ корупция.<sup>28</sup> В първия случай е налице взаимно споразумение между дарител и получател, което е предизвикано от двете страни и им носи взаимна изгода. Във втория случай обаче е налице елемент на принуда, който обикновено се проявява, когато дарителят се опитва да предпази себе си или близките си от някаква вреда. Другите видове корупция са свързани или произхождат от взаимната и принудителната корупция. Очевидна е връзката на *защитната корупция* с принудителната корупция, докато *инвестиционната корупция* представлява предлагане на стоки и услуги без някаква директна връзка с конкретна услуга, но с перспективата такава да се появи в бъдещето. Непотистката корупция се изразява в назначаването на роднини и приятели на публични длъжности или осигуряване на някои предимства за тях. *Автогенната корупция* е свързана само с един индивид, който например се облагодетелства от предварителното си знание за резултатите от даден политически курс. И на последно място, *подкрепящата корупция* се изразява в действия, предприети с цел да се защити и подсили съществуващата вече корупция. Този ефект се постига често с помощта на интриги (както е случаят с политическата машина на САЩ) или чрез насилие. Едно от предимствата на схемата на Алатас е, че тя предлага ясно определение за корупцията, което не е свързано нито с правила, нито с преобладаващите социални конвенции и норми. Принудителната и взаимната корупции могат да бъдат идентифицирани както в по-сложните, така и в общества с по-проста организация.

## Причините за корупцията

Сложността на явлениято прави невъзможна задачата да се осигури пълен списък на причините за политическата корупция. Могат да се посочат за анализ обаче някои основни моменти. Въпрос, който задължително възниква, е защо някои държави са на пръв поглед по-податливи на политическата корупция от други: съществуват ли някакви културни причини за корупцията или появата на политическата корупция е по-скоро резултат от други, най-вече институционални фактори? За да се даде отговор на този въпрос е необходимо да се формулира проблемът от гледна точка на структури и агенти. При такъв подход на „традиционната местна култура“ може да се гледа като на структурна даденост: т. е. вместо като израз на наци-

онален характер, природата на социалните практики в една страна може да се третира като отражение на продължителното развитие и организация на нейната политическа и социална система. В Европа понякога се слага разделителна черта между по-корумпираните южни държави (Италия, Испания, Гърция) и техните далеч по-малко корумпирани северни съседки (особено скандинавските страни и Холандия, а също и Великобритания). Според Мени и Роус институционалните структури пораждаат определен вид взаимоотношения, като например „l'arrangiarsi“ при италианците или „l'arrangement a la francaise“.<sup>29</sup> По подобен начин Пол Хъчкрофт разглежда и развитието на официалните структури на власт, наложили се в течение на редица поколения в Югоизточна Азия.

„Структурният подход“ към политическата корупция поставя основно ударение върху същността на държавното развитие. Административната организация и ефективността са ключовите променливи, успоредно с които се институционализира политическият ред. Ако процесите на социална и политическа размяна са ясно разграничени от тези на политическата и икономическата размяна, то тогава проникването на политиците в бюрократичните структури става по-трудно.

Във Великобритания, на която често се гледа като на страна, незасегната от сериозна политическа корупция, един допринасящ фактор е може би прекалено ранното институционализиране на политическите и партии и партийна система като нещо отделно от административната структура. В други европейски страни и най-вече в южната част на континента обособените и персонализирани социални структури бяха съхранени, тъй като бедните финансово и административно неефективни централни управления трябваше да разчитат на „регионалните брокери“ на местно ниво. В повечето средиземноморски страни, където централното управление бе слабо, тези „регионални брокери“ - *mafiosi* в Италия, *caciques* в Испания, *comatathis* в Гърция - посредничеха между центъра и периферията чрез мрежи за осигуряване на протекции, които служеха като важен механизъм в поддържането на социалния ред. Така бяха създадени отношения от типа „патрон-клиент“ между идивидите, пораждащи система, естествено подхранвана от недостатъците на държавната администрация.

Естествено, съществуват огромни различия между историческия път на държавите в света<sup>30</sup> и би било неразумно да се преувели-

чава ролята на взаимоотношенията между административните и политически структури като основен фактор в обяснението за появата на политическа корупция. Все пак, съществуването на здрави „клиентелистски“ мрежи може и да допринесе до известна степен за наличието на зависимост от определена линия на поведение, при която е почти невъзможно да се избегнат „порочните кръгове“ на клиентелизъм - корупция - клиентелизъм и съответно слаба администрация - корупция - слаба администрация, за които говори Донателла делла Порта.<sup>31</sup>

В италианския случай Делла Порта прави разграничение и между традиционните форми на клиентелизъм, към които се отнасят местните връзки между клиенти и патрони и мрежите, които се изграждат в по-широк институционален контекст. Това разграничение разкрива как формите на политическата корупция са се променили и развили във времето. То е в тясна връзка и с подхода за обяснение на причините за корупцията от гледна точка на съществуващите институции. Въпросният подход се гради върху анализ на мотивите на участниците в политическата корупция.

Съществуват няколко варианта на този подход. Според един от тях публичният дух, така силно развит у политиците в миналото, е бил разводнен с появата на класата на „политиците-кариеристи“, които се ръководят от личните си интереси и съответно са с по-слаба идейна мотивация. Подкупността не е в никакъв случай ново явление в политиката, но появата на тъй наречените „бизнесполитици“, споменати по-горе, отразява очевидна тенденция към нарастване на броя на тези, които навлизат в политиката с цел лично облагодетелстване. Подобна тенденция в североамериканската политика бе спомената преди време от Рогоу и Ласуел, които говорят за „политиците печалбари - партийни босове, които малко се интересуват от политическите проблеми на нацията“.<sup>32</sup>

Според алтернативната гледна точка ниските финансови възнаграждения в голяма част от общественения сектор са определено предпоставка за участие в актове на корупция. От тук следва, че нивото на политическата корупция би трябвало да е най-ниско там, където финансовите възнаграждения и поощрения са най-високи. Всъщност, както посочват Агес и Ди Телла, доказателствата за подобно твърдение са твърде неубедителни: в Сингапур например, който се смята за страна, сравнително свободна от прояви на коруп-

ция, не става ясно дали това се дължи на високите заплати, получавани от публичните служители, или на строгите мерки за прилагане на закона.

С голямо влияние се ползва друго едно схващане, обвързано предимно с икономиката, според което корупцията е в голямата си част продукт на нарастващата държавна интервенция.<sup>33</sup> С разширяването на публичния сектор, особено при нарастване на благосъстоянието на държавата, вземането на решения, както и контролът върху допълнителните финансови ресурси, се съсредоточава все повече в ръцете на политическата класа. Вместо да са подчинени на дисциплината на пазарните механизми, разпределителните решения са обвързани с толкова правила и нормативи, че у отделните индивиди, както и у държавните служители, се поражда изкушението да ги заобикалят. Фокусът върху личната мотивация, характерен за тези подходи, ги отправя към теорията за публичния избор. Допълнителното ударение пада върху методологично-индивидуалистичното схващане, че рационалните извършители се ангажират с поведение, носещо им максимална полза. На даден етап предположението, че пазарната конкуренция намалява предпоставките за поява на политическа корупция, изглежда убедително; и наистина, както посочват Агес и Ди Телла, корупцията намира емпирична подкрепа при някои обстоятелства. Ако политическата корупция означава, че държавните служители действат отчасти или изцяло в публичната сфера, то колкото повече решения за разпределяне на ресурсите бъдат извадени от тази сфера, толкова по-малки ще бъдат и шансовете за извършване на корупционни действия. Налага се изводът, че приватизацията и дерегулацията са силна противоотрова в борбата с политическата корупция.

На практика обаче доказателствата за това не са съвсем ясни. Мени и Роудс наблюдават на важноста да се изучават „структурите на политическите възможности“ в процеса на анализане на политическата корупция.<sup>34</sup> Става въпрос за институционалните споразумения между политическата и административна власт: степента им на прозрачност, откритост, подлагане на ефективен натиск и т. н. Структурите на възможностите не са константни, а възникват с времето като реакция на нарастващ натиск. Сред най-важните прояви на натиск - най-вече при западните демокрации - напоследък са тези, които са резултат от транснационал-

ното развитие и които често се асоциират с глобализацията и интернационализацията. В икономически аспект реструктурирането засяга производството и търговията, финансовите пазари и предлагането на услуги. Глобалната икономика залага най-много на информацията, а това автоматично привилегирова определени ключови постове в частния и публичния сектор; възможностите за вътрешна търговия и манипулиране на пазара се трансформират чрез процесите на финансова дерегулация. Става възможно да се осъществяват изключително сложни сделки, което от своя страна осигурява нови възможности за процъфтяването на черен пазар на корупцията.<sup>35</sup>

От гледна точка на институциите, неотдавнашните промени са не по-малко дълбоки. Успоредно с промените в регулаторните механизми, които са свършено независими от националните правителства, упадъкът на влиянието на различни представители и организации като политическите партии и профсъюзите, както и прехвърлянето на властта за вземане на решения, от една страна чрез въвеждане на транснационални организации (напр. Европейския съюз), а от друга чрез децентрализация, разделението между публичната и частната сфера все повече избледнява.

Един от факторите, допринесли за таква развитие, е приватизацията. Вместо да очертават ясна граница между публичния и частния сектор, приватизационните програми често се характеризират с появата на редица квази-правителствени регулаторни агенции, квази-автономни правителствени организации и организации от „третия сектор“ (доброволни, нестопански, благотворители и организации, които се превръщат в „частни агенти на публичния политически курс“). Този процес на „агентификация“, свързан с доктрината за „новото публично управление“, създаде многобройни „структури на възможности“, създаващи условия за злоупотреба с влиянието и отстраняването на много регулаторни агенции от пряката им публична отговорност.<sup>36</sup> По подобен начин държавните администрации на много западни демокрации бяха изправени лице в лице с яростни прояви на публичния избор, които доведоха до трансформирането на цели организационни структури, измествайки ударението от даден предстоящ процес (прави се всичко възможно гражданите да спечелят от съблюдаване на правилата) към ефикасност и конкретен резултат. И отново подобни промени дове-

гоха до разширяване на обхвата на дискреционните действия и - както подчертава Доон Оливър - още повече замъглиха границите между частната и публичната сфера.

Погобно развитие на нещата не бива да се изолира от идеологическия контекст на 80-те и началото на 90-те, когато популярният *Zeitgeist* доведе до девалвация на държавата и общественото осигуряване за сметка на пазара. Този идеологически мотивиран подход достигна може би апогея си в реакцията на Запада към бившите комунистически режими на Съветския блок - оказването на помощ се извършваше при условието да се прехвърлят механизми от свободния пазар, често в невъзможни срокове. Както изтъква Федерико Варезе, налагането на пазарни механизми в отсъствието на адекватна правна рамка създаде многобройни възможности за необузdana корупция в бившите съветски републики.<sup>37</sup> Дори и да допуснем, че Русия е изключение, разрастването на пазара в развитите демокрации също демонстрира негативизъм към регулаторните механизми и установени правила на поведение. Ето защо, в контраст с твърденията, че организацията и бюрокрацията са основните причини за корупцията, със същия успех можем да издигнем твърдението, че дерегулацията е причина за изтриване на границите между частната и публичната сфера, а поставеното върху пазара, конкуренцията и печалбите ударение е довело до девалвация на „чувството за държавност“. Вярата в предимствата на пазара се е разпространила почти из целия свят: неолибералните ценности, които за първи път се утвърдиха в САЩ по времето на Рейгън и в Обединеното кралство по времето на М. Тачър, сега доминират почти изцяло в Европа, Латинска Америка, в голяма част от Азия (където драматичният успех на Япония и „тигровите“ икономики даде допълнителен тласък), дори отчасти в Африка. Въвеждането на нови модели на организация на икономиката, което (както в случая с бившите комунистически страни) се оказва доста драматично, създаде нови „структури на възможности“ за участие в политическа корупция. Както изтъква Варезе, корумпираните предприемачи със сигурност са използвали до най-малка подробност несигурността, свързана с прехода към свободен пазар, точно както корумпираните служители по време на комунистическия режим са оползотворили контрола си над държавния апарат.<sup>38</sup>

Голяма част от дискусията до този момент бе посветена на мотивите и „структурите на възможности“, способстващи поли-

тическата корупция. Необходимо е обаче да се обърне внимание и на фактори, които са по-институционални. В частност, финансирането на политическите партии и изборите (особено в САЩ и Япония) се превърна напоследък в проблем от съществено значение във връзка с политическата корупция. Много от най-големите скандали в демократичните общества през последните години са свързани до някаква степен с финансирането на партии или кампании. Демократичният политически процес струва пари - и то все повече пари. Правилата за регулиране на финансирането на политически партии и изборни кампании широко варират, но като цяло във всички демокрации е налице възходяща тенденция за размера на средствата, използвани по време на изборите.<sup>39</sup>

Съществуват няколко причини за нарастващата цена на политиката, най-очевидната от които е нарасналата зависимост от телевизионната реклама като средство за комуникация с електората. Към това трябва да прибавим и спираловидно увеличаващите се разходи за политически консултанти и мероприятия за набиране на средства. Същевременно, успоредно с общото намаляване на броя на гражданите, членуващи в политически партии, възникна и епохата на „медиакрацията“; докато навремето партиите разчитаха изключително на своите активисти както за поддържане на партийното членство, така и за доброволна дейност, сега те все повече зависят от скъпоструващи професионални екипи, организиращи и провеждащи кампании, което е донякъде резултат от „американизацията“ на политическия процес в повечето демокрации.<sup>40</sup> Дори и в периоди между изборите, политическите партии се оказват ангажирани във все по-скъпи битки за запазване на висок публичен рейтинг.

Накратко, партиите са твърде много на брой и недостатъчно финансирани. Неизбежно се налага заключението, че те ще търсят всякакви начини, за да си осигурят финанси. Кои са позволените начини ще зависи, разбира се, от общите правила в дадена страна, но търсенето на допълнителни средства подлага политическите партии на огромен натиск в опита им да заобиколят или най-малкото да изкривят правилата. Публичното финансиране на партии и кампании, веднъж отчетено като потенциално разрешение на проблема с нарастващите разходи, играе малка роля в търсенето на допълнителни средства. В Европа има няколко случая на тъй нареченото „успоредно финансиране“. Това са

случаят URBA във Франция и скандалът Филеса в Испания, при които бяха създадени компании-фантоми, попълващи фондовете на политически партии чрез извършване на несъществуващи консултантски услуги. В САЩ бе изразена загриженост от промяната в концепциите на комитетите за политическа дейност (КПД), които изоставиха връзките си с народа и започнаха да работят за нечи специални интереси. Естествено е увеличението на цената на демократичния политически процес да варира в зависимост от същността на конкретното държавно устройство. В страни, където кандидатурите не могат да разчитат на голяма партийна машина за покриване по-голяма част от техните разходи по изборните кампании, например САЩ и Япония, началните такси са много по-високи и съответно търсенето на допълнително финансиране от страна на кандидатите - много по-интензивно.

В условията на новите демокрации политическите партии често трябва да подчиняват желанието си за повече членове на търсенето на повече гласове, а това увеличава необходимостта от стабилно финансиране от всякакви възможни източници. В действителност някои от големите скандали за корупция, избухнали през последните години в Европа, засягат именно партии, занимаващи се с тайно финансиране, а не индивиди, търсещи лична облага.

Друга потенциална причина за съществуването на политическа корупция, която заслужава внимание, е продължителността на дадено управление или поне чувството, че то не е заплашено от реални претенденти или алтернативи. При недемократиите липсата на официални независими механизми, с помощта на които властта може да бъде разумно ограничена, отваря многобройни възможности за появата на корупция сред държавните служители и бюрократите. При демокрациите, от друга страна, институционалните структури на „правовата държава“ са създадени с цел да се осигури публична отговорност.

На практика, ако у дадено правителство се е създала представата, че властта му е неоспорима, разграничението между правителство и държава може да избледнее в очите на управляващите и те да започнат да действат като че ли са над закона. Социалистическата партия в Испания под ръководството на Фелипе Гонзалес управлява от 1982 г. до 1992 г. и бе често обвинявана в арогантност при упражняване на властта и незачитане на някои установени процедури.

Кулминация бе достигната при скандала GAL, при който правителството бе обвинено в използване на резервни фондове за създаването на наказателни отряди, екзекутирали членове на Баскската сепаратистка организация ETA. Консервативното правителство в Обединеното Кралство, управлявало между 1979 г. и 1997 г., бе обвинено в причиняване на упадък в моралните стандарти на публичния живот. По време на изборите през 1997 г. това доведе до ситуация, в която един независим кандидат, привърженик на борбата с корупцията, се кандидатурира срещу бивш министър и получи подкрепата на двете основни опозиционни партии. Християндемократите в Италия и японските либералдемократи успяха да осигурят национална хегемония в страните си за повече от едно поколение, преди да се разразят корупционните скандали, довели до свалянето им от власт. В Мексико партията с невероятното име „Партия на Институционалната революция“ (ПИР) монополизирала властта за повече от 60 години, а господството ѝ бе циментирано със средствата на корупцията.<sup>41</sup> Подобен аргумент обаче трябва да се разглежда внимателно: не само е възможно правителства, които са на власт за по-кратки от посочените периоди, да се държат като че ли са над закона (GAL се появява през 1983 г., по-малко от година след идването на испанските социалисти на власт), но и не всички правителства, които управляват за по-дълъг период от време, се поддават на политическата арогантност.

## **За последиците от политическата корупция**

Като се вземат предвид затрудненията при дефинирането и съответно измерването на политическата корупция, не е учудващ фактът, че са направени много малко емпирични изследвания на последиците от нея. Въпреки че повечето аналитици се съгласяват с твърдението, че политическата корупция е морално осъдителна, техните мнения се разминават тотално, когато стане въпрос за практическите ѝ последици - било то в икономически или в политически план. През 60-те група аналитици, работещи в сферата на „модернизационната теория“, приписаха положителен ефект на корупцията в развиващите се страни. Според тях в тези страни корупцията може да осигури стимул за инвестиции, да насърчи ефективността, да способства за намаляване на бюрокрацията.<sup>42</sup> Корупцията често се представя като „смазка“, която помага да се осъществи социална



интеграция и икономическо развитие с помощта на „скрит стимул“, който компенсира неадекватността на официалните процедури. Изследването на Пол Хътчкрофт за ролята на рентите, корупцията и клиентелизма в развитието на страните от Третия свят осигурява интересно описание на разглежданите проблеми. Той демонстрира значението на оценката на „определени контексти на специални предимства“. С други думи, според тези автори не съществува никаква едностранна зависимост между корупцията и развитието на страните от Третия свят.

През последните години някои икономисти проведоха емпирични изследвания на връзката между корупцията и правителствените разходи. Особено систематичен е подходът на Паоло Мауро, който се опитва да покаже, че корупцията забавя икономическия растеж по различни начини: тя намалява инвестициите, защото действа като данък; води до пренасочване на човешките таланти, поради дискредитиране на стимулите; отклонява фондове по проекти за оказване на помощ в развиващите се страни; намалява количеството на събраните данъци, а това от своя страна води до неблагоприятни последици за бюджета; намалява качеството на инфраструктурата и публичните услуги; нарушава планирането на правителствените разходи.<sup>43</sup> Алберто Агес и Рафаел ди Телла разглеждат по-отблизо някои от твърденията на Мауро и най-вече това, че съществува отрицателна връзка между корупцията и процеса на инвестиране, независимо от бюрократичните трудности. Според тях, макар че бюрократията несъмнено има отрицателен ефект върху инвестиционната политика, доказателствата сочат, че корупцията действа по-скоро като пясък, отколкото като смазка за държавната машина, като нивото на бюрократията почти няма значение. Едно от най-важните им открития е, че опитите да се ограничи корупцията с помощта на конкуренция от страна на пазара са най-успешни в държави, където прилагането на закона не е стриктно.

Политически анализ на последиците от политическата корупция правят и Донателла делла Порта и Алберто Ванучи. Те се обявяват срещу функционалистките тълкувания, които наблюдават върху ефективността на корупцията в самоблокиращи се нерационални административни структури. Хипотезата, че организационната ефективност се увеличава с даването на подкуп, без който не би могло да се осигури извършването на дадена

услуга (или това би отнело много повече време), може да се оспори по няколко точки. Първо, ако услугата се извършва по-бързо за някой корумпиран купувач, то друг потенциален и със същите права купувач е принуден да чака: предимството за едни се превръща в неудобство за други. Второ, нарушава се процесът на вземане на решения: някои решения може да се променят вследствие на корупционни действия, а самите служители, от които зависи вземането на решения, може да се насочат към осигуряване на източници на лични средства, което най-вероятно ще намали ефикасността на организацията. Трето, появилата се организационна неефективност създава допълнителни условия за прояви на корупция, така че корумпираните администратори са заинтересовани от поддържането на неефективната система: впоследствие организационните структури започват да отразяват интересите на корумпираните. Ето защо, макар и на пръв поглед да изглежда, че корупцията поощрява ефективността (най-вероятно се изхожда от определение за ефективност, тясно свързано с икономическите параметри), тя задължително поражда успоредни форми на неефективност, които обезсилват положителното ѝ влияние. Нещо повече - мнението, че корупцията може да е полезна, почива върху презумпцията, че съществуващите процедури са неефективни. За Делла Порта и Ванучи политическата корупция и лошата администрация взаимно се подхранват. Политическата корупция има своята социална цена, а освен това натоваарва и публичните сметки.

В голямата си част западната политология през 60-те и началото на 70-те третира политическата корупция по високите етажи на властта с увереност и донякъде високомерно: тя се смяташе за основен проблем на изостаналите и недемократични нации, чието ограничаване и изкореняване зависи изцяло от институционалния модел. Либералната икономика предоставя модела, към който „развиващите се“ страни трябва да се стремят, за да постигнат (неизбежен) прогрес. Контрастът с края на 90-те е забележителен. Западният триумф, който последва колапса на комунизма, бе заменен с далеч по-апокалиптични сценарии, кулминиращи в т. нар. „сблъсък на цивилизации“: вярата в „западния модел“ като синоним на модернизация бе (най-после) заличена, но на нейно място се появи видение, което изправя западния свят пред морално интегрираните алтернативи на ислямските и азиатски капиталистически държави.<sup>44</sup>

Според този сценарий, нарастващата корупция и упадък са типични за западащата западна цивилизация: това, на което ставаме свидетели, са може би не толкова случаи на политически корупция в западните либерални демокрации, а по-скоро процес на политически корумпиране на самите западни либерални демокрации. Опасността от такъв сценарий не бива да се пренебрегва, но включените в тази книга статии предлагат гонякъде по-трезв поглед на ситуацията.

Политическата корупция може да е изключително разрушителна, особено в демократичните общества, но тя винаги е съществувала и разрастващото ѝ влияние не е неизбежно. С помощта на анализ на появата на „структурите на възможности“, както и практическите процеси на действие на корупцията, могат да се предприемат стъпки, които да променят институционалния модел по такъв начин, че да се намали броят на стимулиращите поява ѝ структури, достъпни за участниците.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Изказвам благодарност на Ричард Олрич, Антъни Бътлър, Ян Форбс, Лота Хедман, Ерик Джоунс, Крис Пиърсън, Сю Прайс, Луси Сарджисън и Мери Винсънт за ценните им коментари по тази глава.

<sup>2</sup> Вж. R. J. Bartley (ред.), *Whitewater* (Dow Jones, 1994) и *Whitewater*, том 2 (Dow Jones, 1997); David Leigh и Ed Vulliamy, *Sleaze: the Corruption of Parliament* (Лондон, Fourth Estate, 1996).

<sup>3</sup> Цитирано в *The Times*, 7 март 1997 г.

<sup>4</sup> Вж. Arnold J. Heidenheimer (ред.), *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis* (New Brunswick NJ, Transaction, 1970); макар някои раздели да покриват САЩ и Западна Европа, третираните случаи са преди всичко от местен или исторически характер. Точно обратното, корупцията в развиващите се нации - най-вече в Южна и Югоизточна Азия и Африка - се разглежда като по-системна. Япония, където политическата корупция получава най-често културно обяснение, и Латинска Америка, на практика не присъстват в книгата на Хайденхаймер.

<sup>5</sup> Необходимо е да признаем, че някои последователни наблюдатели на корупцията отдавна се занимават с тези проблеми, много преди някои от нас да се докоснат до нея. Вж. най-вече Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston и Victor T. Le Vine, *Political Corruption: A Hand-*

*book* (New Brunswick NJ, Transaction, 1989) и списанието *Corruption and Reform*, от 1986 г. Сред неотдавнашните публикации, не всички от които са резултат от конференциите по проблема, вж. Donatella della Porta и Yves Meny (ред.), *Democratie et corruption en Europe* (Париж, Editions La Decouverte, 1995; версията на английски е публикувана от Pinter, 1997); F. F. Ridley и A. Doig (ред.), *Sleaze: Politicians, Private Interests and Public Reaction* (Оксфорд, Oxford University Press, 1995); Walter Little и Eduardo Possado-Carbo (ред.), *Political Corruption in Europe and Latin America* (Лондон, Macmillan, в сътрудничество с асоциация с Института за изучаване на Латинска Америка, University of London, 1996); M. Levi и D. Nelken (ред.), *The Corruption of Politics and Politics of Corruption* (Оксфорд, Blackwell, 1996); H. E. Bakker и N. G. Schulte Nordholt (ред.), *Corruption and Legitimacy* (Амстердам, SISWO, 1996); *International Science Journal*, *Corruption in Western Democracies*, 149/3 (1996). Наред с това, налице са и множество сайтове Интернет, които фокусират върху проблема с корупцията: полезен сайт, от който можете да започнете, ще намерите на <<http://gwdu19.gwdg.de/~uwww/>>.

<sup>6</sup> Syed Hussein Alatas, *Corruption: its Nature, Causes and Consequences* (Aldershot, Avebury, 1990), стр. 3-4.

<sup>7</sup> По италианския случай вж. Donatella della Porta. *Lo scambio occulto. casi di corruzione politica in Italia* (Болоня. Il Mulino. 1992). Donatella della Porta, Alberto Vanucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi, attore* (Болоня. Il Mulino. 1994).

<sup>8</sup> Вж. Nick Rengger: 'Beyond Liberal Politics? European Modernity and the Nation-State', в Martin Rhodes, Paul Heywood и Vincent Wright (редактори), *Developments in West European Politics* (Лондон, Macmillan, 1997). Joseph LaPolombara. „Structural and Institutional Aspects of Corruption“. *Social Research* 6/4 (1994), стр. 326, където се говори за „масирания политически шум във връзка с корупцията...(като) признак на много по-дълбока и всеобхватна загуба на публично доверие в институциите и демократичните процеси“.

<sup>9</sup> Cristina Bicchieri и John Duffy посочват като пример един малък експеримент с корупцията, проведен от Рундквист, Щром и Петере през 1977, който подкрепя хипотезата, че съществува тенденция избирателите да обръщат своето внимание към проблемите на корупцията по време на икономическа стагнация.

<sup>10</sup> Ridley и Doig (редактори), *Sleaze*, дават информация за променящите се начини на

реагиране спрямо корупцията в редица европейски страни. За подробности от споменатите скандали вж. Longman, *Political Scandals and Causes Clbres Since 1945: An International Reference Compendium* (Harlow, Longman, декември 1990).

<sup>11</sup> Това важи особено за италианския случай, в който истината бе почти огледално отражение на художествения свят на полицейския комисар Аурелио Зен, жител на Рим и главен герой на трилърите на Майкъл Дъбгин.

<sup>12</sup> Вероник Пюжа от European University Institute в момента прави изследване в сферата на възникване на идеята за политическите скандали като продукт на социалното напрежение. Според нея скандалите са резултат както от сблъсъка между ценности и разкрития за нечие поведение, така и от „секторните“ търкания между политическата класа, съдебната власт и медиите.

<sup>13</sup> Вж. David Nelken, „The Judges and Political Corruption in Italy“ в Levi u Nelken, *The Corruption of Politics*, стр. 95-112. За Garzon вижте Paul Heywood, „Spain“, в Ridley u Doig Sleaze, стр. 178-89.

<sup>14</sup> Michael Johnston, в „Comparing corruption: conflicts, standards and development“ (докладът е представен на 26 конгрес на Международната асоциация на политолозите, Берлин, 1994 г.) твърди, че всяко истинско схващане за корупцията е свързано с наличието на плурализъм, без който властта на всеки един авторитаризъм или деспот няма никакво смислено ограничение: защо да се дават подкупи в случай, че желаното може да се получи със сила?

<sup>15</sup> За значението на границите между гържавата и обществото, публичната и частна сфера, политиката и администрацията, личните и колективни права и интереси, както и в рамките на пазарните, авторитарните и традиционни механизми на разпределение вж. Michael Johnston, „Corruption, markets and reform“ (докладът е изготвен за Конференцията по въпросите на борбата с корупцията за постигане на социална стабилност и развитие, Пекин, 1995 г.).

<sup>16</sup> В случая с Италия, в наличие е огромно количество литература за мафията. За нейното участие в политическата корупция, вж. A. Vannucci, „Politicians and Godfathers: Mafia and Political Corruption in Italy“, в della Porta u Meny (редактори), *Democracy and Corruption*, стр. 50-54; D. della Porta u A.Vannucci, „Politics, the Mafia and Market for Corrupt Exchange“, в G. Mehrson u C. Pasquino (редактори), *Italian Politics. Ending of the First Republic* (Boulder CO, Westview, 1995), стр. 165-84. За Русия вж. F.

Varese, „The Emergence of the Russian Mafia“ (непубликувана дисертация за PhD, University of Oxford, 1996).

<sup>17</sup> D. della Porta u A. Pizzorno, „The Business Politicians: Reflections from a study of Political Corruption“, в Levi u Nelken, *The Corruption of Politics*, стр. 75; D. della Porta, „Actors in Corruption: Business Politicians in Italy“ в ISSJ, *Corruption in Western Democracies*, стр. 349-63.

<sup>18</sup> Вж. Michael Johnston. „The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption“. ISSJ. *Corruption in Western Democracies*, стр. 321-35.

<sup>19</sup> Heidenheimer. *Political Corruption*, стр. 4-6. Йохансен цитира горчивия извод на Лоуенщайн, че типичната социологическа книга или статия по въпросите на корупцията винаги започва с дефиниция на корупцията и след това подхожда към емпиричния въпрос без повече да се позовава на тази дефиниция. Elaine R. Johansen, *Political Corruption: Scope and Resources. An Annotated Bibliography* (Ню Йорк и Лондон, Garland, 1990), стр. 35.

<sup>20</sup> Тук паралелът с идеята на Луке за трептото измерение на властта - в което упражняването ѝ включва и манипулирането на възприятия, познания и предпочитания - би трябвало да е очевиден; вж. Steven Lukes, „Power. A Radical View“ (Лондон, Macmillan, 1974). Разбира се, срещу това твърдение може да бъде използван аргумента, че всички демократични правителства са в края на краищата отговорни в процеса на общите избори.

<sup>21</sup> John Vickers u George Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis* (Cambridge MA. MIT Press, 1988), стр. 180. Примерите са заимствани от Alberto Ades u Rafael di Telia, които ги използват в непубликуваното приложение към тази книга.

<sup>22</sup> Следователно „един политически акт се смята за корупционен, ако публичното мнение в голямата си част отсъди така“. Barry Rundquist u Susan Hansen, „On controlling official corruption: elections vs. laws“ (непубликуван ръкопис, 1975 г.), цитирани в Kate Gillespie u Gwen Okruhlik, „The political dimensions of corruption cleanups. A framework for analysis“, *Comparative Politics*, 22 1 (1991), стр. 93 (брой 3). Вж. също Gurharpal Singh u Robert Williams, „Watergate to Whitewater: Corruption in American Politics“ - доклад, представен на конференцията на Асоциацията по политически науки на Великобритания, Университета на Ълстър в Джорданстаун (април 1997 г.).

<sup>23</sup> Giovanni Sartori, „Concept misformation in comparative politics“, *American Political Science Review*, 54 (1970), 1033-53.

<sup>24</sup> Heidenheimer, *Political Corruption*, с. 26-8. Вж. също А. J. Heidenheimer, „Perspectives on the Perception of Corruption“ в Heidenheimer et al. *Political Corruption*, стр. 149-64.

<sup>25</sup> Yves Meny и Martin Rhodes, „Illicit Governance: Corruption, Scandal and Fraud“, в Rhodes et al. *Developments in West European Politics*, стр. 98.

<sup>26</sup> Индексът е изготвен на базата на десет източника, сред които проучвания, направени от Института за развитие на управлението в Лозана, Консултантската организация за политически и икономически риск в Хонг Конг, Impulse, службата по въпросите на глобалните рискове DRI McGraw-Hill, Службите по въпросите на политическия риск в Ню Йорк, както и индекси на самия Гьотингенски университет, изготвен на базата на анонимни отговори, получени по Интернет. В някои случаи примерните размери на изследванията са твърде малки (например 3-ма души от една страна - (Impulse), 74 и 95 участници от съответно 10 и 12 азиатски страни (Консултантската организация за политически и икономически риск) и 190 участници в индекса за възприемането на корупцията на Гьотингенския университет.

<sup>27</sup> Както коментира TI: „Нашият корупционен индекс получи невероятен отзвук по целия свят“. В статия от Laurence Busse, Noboru Ishikawa, Morgan Mitra, David Primmer, Kenneth Doe и Tolga Yaveroglu, публикувана в Goizueta Business School към университета Емъри, се твърди, че не съществува съществена връзка между директните чуждестранни инвестиции и възприемането на корупцията от потенциалните инвеститори: чуждестранните инвестиции доказано нарастват и спадат в зависимост от това дали разкритията водят до институционални реформи. Можете да се запознаете със статията на адрес:

< <http://userwww.service.emory.edu/tyavero/ip/project2.html> >.

<sup>28</sup> Alatas, *Corruption*, глава 1.

<sup>29</sup> Meny и Rhodes, *Illicit Governance*, стр. 103.

<sup>30</sup> Вж. сериозното есе по въпросите на „босизма“ и образуването на държави в Югоизточна Азия с автор John T. Sidel, „Siam and its twin? Democratization and bossism in contemporary Thailand and the Philippines“, *IDS Bulletin*, 27/2 (1996), 56-63.

<sup>31</sup> За по-подробно изложение вж. Donatella della Porta, „The vicious circles of corruption in Italy“, в Della Porta и Meny, *Democracy and Corruption*, стр. 35-49. Анализът на Делла Порта разкрива отношенията между вътрешните механизми на корупцията и други „патологии“

в Италия, като например клиентелизма, слабата администрация и организираната престъпност.

<sup>32</sup> А. А. Rogow и Н. D. Lasswell, „Game Politicians and Gain Politicians“ в републиканата от J. A. Gardiner и D. J. Olson *Theft of the City* (Блумингтън, Indiana University Press, 1974), стр. 289-97.

<sup>33</sup> Susan Rose-Ackerman, *Corruption: a Study in Political Economy* (Ню Йорк, Academic, 1978).

<sup>34</sup> Терминът е заем от Herbert Kitschelt, „Political opportunity structures and political protest“, *British Journal of Political Science*, 16: 1 (1986), 57-85, където е използван в съвсем различен контекст: вж. Meny и Rhodes, „Illicit Governance“, с. 100. Тук повдигнатият аргумент е по-близо до схващането на Meny и Rhodes.

<sup>35</sup> Вж. Yves Meny, „Fin de siecle“ corruption: change, crisis and shifting values“ в *ISSJ, Corruption in Western Democracies*, стр. 309-20.

<sup>36</sup> Вж. Alan Doig и John Wilson, „Contracts and UK local government: old problems, new permutations“, доклад, представен на 47-та ежегодна конференция на Асоциацията по политически науки на Великобритания, Университетът на Ълстър в Джорданстаун (април, 1997). Doig и Wilson стигат до извода, че „Рисковете от корупция на практика са по-големи, ако гоговаренията се извършват от външни организации“.

<sup>37</sup> Вж. също така Susan Rose-Ackerman, „Democracy and „grand“ corruption“, в *ISSJ, Corruption in Western Democracies*, стр. 365-80.

<sup>38</sup> Johnston, в „Corruption, markets and reform“ разкрива връзката между разрастването на пазарите и нарастването на корупцията, която е особено силна в периодите на преход: „бързите промени пораждават непознати нови отношения между богатството и властта, а хората се сблъскват с нови ценности и проблеми, възможности и изкушения“, (стр. 3).

<sup>39</sup> Вж. С. Malamud и Е. Posada-Carbo (редактори), *Financing Party Politics in Europe and Latin America* (Лондон, Macmillan, 1997). Роуз-Акерман изтъква в тази връзка, че „политици, които очакват да загубят, може да се поддадат на корупция поради несигурното си служебно положение - критерий за добре функционираща демокрация“, „Democracy and „grand“ corruption“, стр. 378.

<sup>40</sup> Kay Lawson и Peter H. Merkl (редактори), *When Parties Fail* (Принстън Ню Джърси, Princeton University Press, 1988); вижте също Sue Pryce, *Presidentialising the Premiership* (Лондон, Macmillan, 1997).

<sup>41</sup> Alan Knight, „Corruption in Twentieth Century Mexico“, в Political Corruption in Europe and Latin America на Little и Posada-Carbo, стр. 231.

<sup>42</sup> За примери от този вид литература, най-добре представена от автори като David Bayley, Samuel Huntingdon, Nathaniel Leff и J. S. Nye, вж. Heidenheimer, Political Corruption, част 4: „Corruption and Modernization“, стр. 477-578. Подобни мнения са все още с голямо влияние: вж. Jonathan Moran, „From developing country to industrial democracy: the political economy of corruption in South Korea“, доклад, представен на 47-та ежегодна конференция на Асоциацията по политически науки на Великобритания, Университетът Ълстър в Джорданстаун, април, 1997 г.

<sup>43</sup> Paolo Mauro, „Corruption and growth“, Quarterly Journal of Economics, 109 (1995), 681-712; Paolo Mauro, „The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure“, IMF Working Paper, 96/98 (1996); Paolo Mauro, Why Worry about Corruption? (Washington DC, International Monetary Fund, 1997). Mauro извлича данните си за корупцията от сведенията на Службата за политически риск, която ги публикува в International Country Risk Guide и тези на Business International, които са част от Economist Intelligence Unit.

<sup>44</sup> Вж. Samuel P. Huntington, The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order (Ню Йорк, Simon and Schuster, 1996).

# ДЕФИНИРАНЕ НА КОРУПЦИЯТА

Марк Филп\*

След като се съгласим, че проблемите с точното дефиниране на политическата корупция се пораждаат от съперническите си концепции за природата на политиката, необходимо е да приемем и факта, че поддаването на западната арогантност или културен релативизъм също е в противоречие с еднородието по въпросите за природата на политиката, тъй като така се подкопават основите на евентуално съгласие между теориите на публичната длъжност и публичните интереси. Остава ни проблемът за нормите и стандартите за политика, които трябва да приемаме.

Първата необходима стъпка е да се направи разграничение между политиката и другите сфери и видове разпределение, размяна и вземане на решения. Един от начините е политиката да се възприеме като особен вид отношения, различни от останалите - например общностни, пазарни, роднински или тези между патрон и клиент. Макар и да е трудно да се прокара граница между въпросните видове отношения, бихме могли да ги противопоставим на базата на идеално-типични отношения.

Общностните отношения пораждаат спонтанна солидарност, чиито корени се крият в роднинските и групови взаимоотношения. По своя характер те са предписани - принадлежността не се определя от волята, а от „природата“. Размяната в рамките на такива взаимоотношения е често силно символна, натоварена с фактори като уважение, доверие и статут. Нарушаването на нормите на размяна или на управляващите отношения от страна на членовете на групата е срамен акт и предизвиква съответните наказания или искания за ритуално прочистване. Членовете на такива групи търсят уважение, което се постига с помощта на конформизъм, а водачеството се крепи на традиции и статут.

Пазарните отношения включват разпръснатата конкуренция между фирми или индивиди, които са формално равнопоставени, но влияят в такива взаимоотношения с цел реализиране на максимална печалба. Отношенията в рамките на пазара са изцяло инструментални: мотивите на отделните индивиди са

ясно насочени към максимално задоволяване на интересите им. В идеалния случай икономическата размяна води до печалби, които са измерими и еднократни; не се поемат ангажменти за бъдещи транзакции и не се създават постоянни отношения. В условията на чисто пазарна размяна фамилиите и групови отношения се вземат предвид дотолкова доколкото биха донесли някакви предимства на индивида. При такива условия няма място за водачество, тъй като липсва стремеж за колективна дейност, а цялата необходима координация се осъществява от цените.

Ето как Гелнър описва отношенията патрон-клиент:

Патронажът е несиметричен и се гради на неравенство на властта: той се стреми да създаде разширена система; да е дългосрочен или поне неограничен от една единствена сделка; да се характеризира със специфичен дух; и макар не винаги неморален или незаконен, да остане извън общоприетите официални норми на морала в съответното общество... Това, което прави едно общество патронажно, е не самото наличие на този синдром, а неговата стабилна и доминираща позиция във вреда на другите принципи на социална организация.<sup>1</sup>

Системите патрон-клиент са най-разпространени там, където е налице ненапълно централизирана държава, несъвършена бюрокрация или несъвършен пазар. Патронът действа като средство за набавяне на стоки и услуги, от които се нуждае клиентът и които не могат да бъдат осигурени от държавата или пазара; клиентът обикновено плаща за услугите, извършвани от неговия патрон с готовността сам да извърши услуга по желание на патрона. Размяната не е симетрична тъй като патронът притежава значителна власт и влияние, а клиентът - малко или никакви; но патронът повишава статута си и често печели много по-осезателно и от факта, че поддържа в клиентите си чувство на зависимост и задълженост.

Политиката е свързана с изкуството да се управлява. Политическите отношения не са нито общностни, нито пазарни по своята същност - макар че имат нещо общо с тях.

\* *Defining Political Corruption, Mark Philp.*

Както и общностните отношения, те предполагат наличието на йерархически ред и създаването на модел на власт; за разлика от тях обаче, легитимността им не зависи изключително и само от традициите и правилата на солидарност. Оправдаването на политическата власт се нуждае от по-широка претенция за легитимност. Политиката се различава от пазара по това, че макар и да търси сделка в процеса на борбата за легитимност, тази сделка не се смята за специфичен акт на държавата, а се приема като създаващо *prima facie* право на власт, с което по легален път може да упражни принуда. Следователно тези, които управляват, очакват управляваните от тях да са съгласни не защото от това ще произтекат максимални печалби, а заради претенциите си към правото на власт и признаването на това право от страна на гражданите.

Истинската политическа власт не се гради нито на заплахите от наказание, нито на убеждаването в процеса на спора, а на признаването от гражданите на правото на заповядващия да управлява.<sup>2</sup>

Нещо повече - чисто политическата власт не е въпрос нито само на инстинкти, нито само на навици; тя изгражда претенциите си за управление въз основа на някакви принципи - най-често това са съгласието, публичната полза и благоденствие и общото благо. Макар че претенции може да има и към историята на обществото или към традиционни и новаторски действия, във всеки един от тези случаи се прави ясно разграничение между публичната длъжност и човека, който я заема. Отношението на командващия към подчинения се определя от претенциите за власт, които идват от неговата или нейна длъжност и съответно от общата или публична сфера, на която служи тази длъжност. Възгледът, че политическите отношения са отношения на авторитета, включващ претенция за правото да се управлява, обвързана с общо и публично значимо оправдание, е по същество развиване на едно разграничение, старо поне колкото Аристотел, между лични и политически форми на управление.

Управлението на всеки един деспот или тиранин е еднолично. Той третира държавата като своя лична собственост, с която борави, както намери за добре. Доколко различните тирани се придържат към такова неограничено поведение е друг въпрос, но теоретичната конструкция на този краен случай е от значение за възникването на контррастираща система от норми и претенции,

характерна за политическите форми на управление. Посегателства към едноличната власт на владетеля са правени на различни етапи от историческото развитие, например пред него са поставяни ограничения в рамките на държавата, с които той е трябвало да се примири, за да запази властта си; но тези ограничения получават по-постоянна и публична форма, след като в публичния език на управлението се налага разграничението между краля като личност и краля като суверен.

Развитието на властта от дейност на един отделен индивид до публична функция се характеризира и с разширяване на критериите за легитимност от едноличната воля на владетеля до колективния и публичен възглед за уместността на дадено действие и неговия резултат. Силата на аргумента, че управлението трябва да се съобразява с публиката, се дължи на факта, че характерът на обсъжданията, в които са ангажирани участниците, е по-различен от тези в едно гражданско общество или домакинство. Оправдаването в рамките на публичната сфера се дължи не на силата и властта на нечи индивидуални предпочитания, а на по-всеобхватни принципи, извлечени от правото и общото благо. Основното различие между политическата власт и другите форми на отношения и размяна е това, че тя се позовава на публичните стандарти за оправданост и уместност.

С помощта на въпроса кой управлява и в името на чии интереси, както и с разграничаването на краля от короната, се поражда политически спор за легитимността и оправдаността. Той възниква когато трябва да бъдат отправени претенции във връзка със специфичните права и отговорности на политическото тяло и с тези, които са му подчинени или са негови граждани.

Не е задължително обаче политическите отношения да определят основната структура на едно общество или неговата институционална форма, както и да възпрепятстват другите форми на размяна. Теоретично можем да идентифицираме един праг на политиката, над който политическите норми са достатъчно силни, за да управляват или поне да не позволяват да бъдат управлявани от страна на социалните, морални, семейни или други отношения на размяна в общността, но под които те оперират в сравнително ограничените сфери на юрисдикцията и могат да бъдат спъвани от други видове норми. Последното твърдение повдига въпроса в кой

момент, при какви условия и до каква степен политическите отношения и норми могат да станат автономни (да се обособят от другите сфери) или господстващи (над другите сфери) като модел на ред и размяна в дадена общност.

Това, което отличава политиката от другите форми на отношения и системи на размяна, е видът обща, публичноориентирана оправданост, която тя използва, за да легитимира претенциите си - нещо, което ѝ приписва, макар и внимателно, концепцията за единна държава и обединен народ. За да можем да признаем съществуването на едно политическо управление, то трябва да издържа на практика конкуренцията на всички други видове форми. Това съвсем не означава, че диференцирането му от тях е еднакво при различните култури. В някои системи може и да не се осъжда масовото навлизане на патронажа, фаворитизма и непотизма в публичните длъжности или факта, че тези, които са на власт, успешно натрупват огромно лично богатство. В други всяко отклонение от последователната педантичност при финансовите операции или нечия безупречна репутация може да се обяви за акт на корупция. Важното е целите, които си е поставила една политическа система и които са залегнали в изграждането на публичните ѝ длъжности, да могат да ограничат обхвата на другите принципи на размяна в момента, в който последните нахлуят в територията на политиката.

Доколко това е възможно на практика поражда други два вида въпроси. Първият е доколко една политическа система би действала по-ефикасно, ако, например, системата за назначения, длъжностите или целите са различни. Вторият е доколко нещата могат да се променят на практика. Първият въпрос се обляга на една по-широка концепция, която ще бъде обсъдена в част първа. Вторият е емпиричен въпрос за това доколко в рамките на социалната и публична култура на дадено общество съществуват необходимите ресурси за поддръжка на въпросната по-широка концепция. В действителност там, където съществува непрекъснато стълкновение между официалните норми и правила на една политическа култура и нейните практики, този втори въпрос ще бъде за това доколко са жизненоспособни правилата и нормите на политическата сфера на фона на социалните, икономически и културни условия, при които действат.

Не е необходимо голямо въображение (ни-

то особени познания за живота в Русия след разпадането на Съветския Съюз), за да се отчете факта, че политическите норми на поведение на длъжностните лица, могат да станат неприложими при дадени социоекономически условия. Видът придобивки, осигурявани от една политическа система - сигурност, върховенство на правото, гражданство и т.н. - не са съизмерими с другите видове блага, а са и задължително по-дългосрочни по характер. Следователно, тяхното постигане изисква сравнително интегрирана и стабилна политическа култура. Когато тези придобивки попаднат под заплахата от политически хаос или социален или икономически разпад настъпва момент, в който е просто нерационално да не се потърсят друг вид придобивки или частични, по-конкретни форми на политически блага - например да се търсят печалби, които могат да се обърнат в твърда валута. Последното се постига чрез въвеждане на отношенията патрон-клиент и има за цел да се осигурят поне част от придобивките, типични за една стабилна политическа система, макар и в не толкова обща форма. Разчита се на роднински и други общностни отношения, с помощта на които се получават желаните стоки и услуги.

Да се гледа на тези действия като акт на корупция предполага, че съществува друг начин, по който хората биха могли да действат (нека се освободим от предположението, че човек трябва да е светец или герой, за да тръгне по висшия път). По-трудното в този случай е да се направи преценка дали става дума за неполитическа система и дали не би трябвало да обявим самата държава за корумпирана. Такава преценка изисква и още по-сложното преценяване на силите, довели държавата до това състояние.

От тази гледна точка, изучаването на политическата корупция не може да бъде изключително праволинейно. Не можем да разчитаме безпрекословно на официалните норми и закони. Трябва да отчитаме факта, че „трябва означава мога“ и че при дадени обстоятелства правилното политическо управление може да се окаже невъзможно, а при други - постигнатите резултати може да са далеч под първоначално обявените цели на политическата система.

Когато говорим за различните държави, е необходимо да обърнем внимание не на това дали имат изобщо някакво политическо управление, а до каква степен и при какви условия то е упражнявано. За да отговорим на тези въпроси, трябва да отчетем причинни-



те условия, при които определени видове политическа власт получават възможностите си за консолидация и стават съответно по-ефективни в ограничаване на действията на други принципи на разпределение и размяна, както и условията, при които политиката става невъзможна поради безсилието ѝ да контролира другите сфери,<sup>3</sup> или в случаите, когато поради прекомерни очаквания не успява да се осигури необходимия минимум (както показва примерът с разпадането на комунистическите режими в Източна Европа и Съветския Съюз).

Политическото управление не е еднократен акт. Стабилната политическа култура може ефикасно да се възпроизвежда и все пак да се дестабилизира или разруши, ако попадне под сили извън нейния контрол - например икономически кризи и война. Нещо повече - държави, в които политическите отношения са систематично нарушавани от други форми на размяна, не са задължително корумпирани. Всъщност, можем категорично да заявим, че те не са корумпирани, освен ако можеха да бъдат нещо различно от това, което са - ако не беше игнорирането и изкривяването на политическите норми и правила от страна на различни фракции, групи или индивиди, които целят да запазят своето господство и да осигурят интересите си, прескачайки или опълчвайки се срещу политическите и други по-широки културни норми на общността. Трудно е, макар и не невъзможно, да се установят въпросните обстоятелства.

Какво е хубавото на политическото управление? Политическите теории варират от такива, които са склонни да приемат, че политиката няма необходимите морални сили да победи другите задължения на индивида до такива, които наблягат на висшия морален характер на действията под политическо управление. Нещо повече - историята е невероятно щедра на случаи, в които политическото управление е принудило населението на своята или чужди страни да плаща ужасяваща цена, докато примерите на щедри и хуманни политически уредби са много по-малко.

Естествено, не можем да приемем моралното превъзходство на политическото управление във всеки един случай. Трябва, по-скоро, да отчетем факта, че при дадени обстоятелства политическото управление е едно привлекателно решение. Съществуват четири схващания за необходимостта от политическо управление:<sup>4</sup> според първото от тях политическото управление предлага изход от гражданската война, която се поражда вслед-

ствие социално хетерогенния характер на държавата; второто предлага квази-юридически механизъм, заместващ суверенитета на държавата (по-точно създаването и спазването на правата и свободите на индивидите) в една война на всички срещу всички; третото осигурява начин да се организират публичните сили така, че да се избегне конфликт между тези, на които е поверена политическата власт и тези, които ѝ се подчиняват; и последното вижда в политическото управление определящ момент, който предполага успешно утвърждаване на суверенитета срещу други суверенни единици или групи, претендиращи за суверенитет.

Според всяко едно от тези схващания, краткият отговор на въпроса какво дава морално предимство на политическото управление пред другите форми на размяна, е думата „война“. Политиката има нормативно предимство, защото тя поставя в ред иначе неразрешими форми на социален и междуличностен конфликт, а формата на политическото управление и характерът на неговата задвиженост за корупцията е функция на това как то разбира тези конфликти.

Твърдението, че политическото управление е морална необходимост обаче предполага, че властта се упражнява правомерно. Невъзможно е да не се признае, че политическата власт може да се упражнява жестоко, насилствено или отмъстително, както и че тези, които управляват, са може би некомпетентни. Във всеки случай, подобни дейности биха навредили на способността на тази власт да осигури стабилен ред на управление, способно да разрешава конфликти. Като форма на нарушение обаче политическата корупция е по-различна: ако политическата власт е желателна, защото разрешава фундаментални конфликти между различни видове интереси, подстрекаването на тази власт да служи на определен кръг интереси прикрито възстановява господството, което тя е създадена да избягва. В други случаи подобен ефект се постига инцидентно, поради некомпетентност или лош късмет; корупцията обаче подкопава самите основи.

Всяко едно от гореизброените схващания третира политиката като реакция на потенциално безредие, но тълкува източниците на това безредие по различен начин. Нещо повече - тъй като корупцията предполага изкривяване, разлагане или разрушаване на естественото състояние на политиката, а тези твърдения дават различни обяснения на това състояние, всяко от тях идентифицира по

различен начин дейностите, които най-фундаментално заплашват политиката и тълкува по различен начин силите, които стоят зад тези дейности. Ударението върху социално хетерогенната композиция на политическото тяло, типична за републиканската литература, вижда в разделянето на фракции или stasis-а преобладаващ риск, а в политическия ред - способ, подпомагащ колективния стремеж към общо благо. Този стремеж влиза в рамките на конституционната структура във формата на смесено управление, което съдържа заплахата от господство на една класа и нейните интереси и се поддържа от множество механизми с цел да се насърчат гражданските добродетели и стремежа към общо благо.

При този модел източниците на корупция са многобройни - лукс, търговска дейност, чуждо влияние, крайно неравенство, неспособност да се забележат делата на водещи политици и постоянната тенденция да се подкопават гражданските *moeurs* от амбицията, гордостта и други още по-разрушителни човешки страсти. Във всеки случай всичко това проличава в ерозията на колективната способност за търсене на общото благо.

Според републиканците, политическата корупция засяга по-малко нарушенията на правилата от страна на отделния индивид и повече - систематичното разложение на политическата култура. В рамките на републиканската мисъл дори не съществува концепция за социален ред без политика. Впоследствие корупцията отприщва една вътрешна борба, която, ако не бъде овладяна, води до пълното разрушаване на този ред. Оттук и тенденцията да се асоциира корупцията с упадък на държавата.<sup>5</sup>

Отвращението на Хобс към войната на всички срещу всички води до отказ от индивидуалния суверенитет в името на една обща власт, която прилага общ закон и система от процедури. Хобс обръща малко внимание на политическата дейност, за която смята, че в по-голямата си част е дестабилизираща; според него политическото управление се изразява в упражняването на суверенна власт - съответно корупция е всичко, което води до отслабване на тази власт. И наистина, неговите привърженици толкова се страхуват от триумфа на индивидуализма над официалния ред на държавата, че прегръщат една версия на номинализма: корупцията е просто това, в което хората се обвиняват един друг, когато видят, че се действа по някакъв начин срещу техните интереси - т. е.,

тя няма морално съдържание.

Това, което отличава Хобс от откритите политически реалисти, е вярата му, че крайната цел на този суверенитет е общото благо. Ако вярата на Хобс в абсолютния суверенитет го разграничава от нашия трети, либерален модел, то придържането му към договорния принцип, че главният смисъл на суверенитета е способността му да ни позволи мирно да преследваме своите интереси, определено го отдалечава от по-решителния реализъм на нашата крайна гледна точка, заимстван от Шмит.

Либералният модел на политиката измества ударението от загрижеността за наличието на разрушително напрежение, типично за всеки един социален ред, към проблема за това как властта на държавата може да се упражнява по начини, враждебни към свободата и сигурността на нейните поданици. Ударението върху конституционния ред и разделението на властта не се отнася към съществуващите напрежения в цялото социално тяло, а по-скоро към начините за подреждане на структурите на управлението така, че притежаващите политическа власт да действат в интерес на тези, за чиято защита е била създадена държавата и да не узурпират тази власт за свои собствени цели - въпреки че самите либерали след 1789г. също проявяват голяма загриженост за честите посегателства върху изрядното упражняване на политическата власт. Либералният модел възприема корупцията като отслабване на моралните задръжки в поведението на индивида на публична длъжност и произтичащата от това злоупотреба с политическата власт за лична облага. Либералите имат малко или повече възискателен поглед върху условията, необходими за осигуряване у изпълняващите политическа длъжност пълна отгаденост на публичните интереси. Например, може да се изисква всички назначения да бъдат правени на базата на достойнства; от друга страна, не толкова строги критерии могат да бъдат толерирани от гледна точка на това, че едно ефективно управление би разчитало на някаква степен на координация, тя пък е възможна само ако се отворят политическите институции за някои партизански интереси. Нещо повече - докато някои либерали демонстрират изключителна загриженост за механизмите, осигуряващи това, публичните служители да не действат извън правата си (привържениците на принципа за разделение на властта, например), други (сред които и Монтезьо) смятат, че поли-

тическото управление трябва да се разбира във връзка с обществото и културата, от която е част и остават скептични по отношение на простите формули за осигуряване на некорумпирано и стабилно политическо управление.<sup>6</sup> Концепцията за държавата на Шмит вижда упражняването на държавния суверенитет в разграничаването на приятеля от врага като крайно необходимо, за да се предотврати подчиняването на държавата на други държави или други групи, желаещи да направят и приложат това разграничение. Шмит дължи много на Хобс, но се различава от него по екзистенциалния характер на мисълта си. Ударението, което той слага на разграничението приятел-враг е функция на изключително спорния характер на подобни разделения: „Върховите точки на политиката са едновременно и моментите, в които с конкретна яснота врагът се разпознава като враг.“<sup>7</sup> Подходът на Шмит приема за аксиома факта, че политическото решение дали дадена общност представлява или не заплаха за нечий начин на живот, господства над всички останали отношения в държавата. Както се казва в една подходяща фраза на Слагстаг: „Machstaat надделява Rechtsstaat“.<sup>8</sup> Без този момент на абсолютен и създаващ норми суверенитет държавата би се превърнала в жертва на интернализацията на политическото: „Ако някой желае да говори за политика в контекста на върховенството на вътрешната политика, то тогава този конфликт вече не е свързан с война между организирани нации, а с гражданска война“.<sup>9</sup>

Изводът на Шмит е дълбоко песимистичен. Той акцентира върху необходимостта да се правят и поддържат решителни разграничения от отделни суверенни общности - няма справедливост или несправедливост в което и да е държавно решение. Подкрепящият нормативен възглед в твърдението на Шмит е екзистенциалното схващане, че само чрез идентификацията на приятел и враг, животът придобива смисъл и цел.<sup>10</sup>

Понятието за политическо е в голямата си част атака срещу деполитизацията, особено под формата на пацифизъм и либерализъм, които заплашват да изкоренят политическото, да се изплъзнат от „политическа отговорност и видимост“ и следователно да елиминират най-сериозните и централни проблеми на човешкия живот.<sup>11</sup>

Това мнение почива на две презумции. Първата е, че политическото попада под заплаха, ако сферата му на действие се измести или замъгли от други системи на раз-

мяна или претенции за споделени морални принципи, отричащи неговото решаващо съдържание. Следващото от това състояние на мир и сигурност почива върху отказа да се признае съществуването на фундаментални различия по въпросите за правилните цели в живота; следователно такъв един отказ не може да бъде стабилен, тъй като неговото неизбежно пристрастно даване на диференцирани цени и придобивки все някога ще предизвика опити за отпор. Втората презумция е следната: „Всички истински политически теории приемат, че човекът е зъл, тоест всеобщ не безпроблемно, а опасно и динамично съществуване“.<sup>12</sup> Или казано по-мекко: „Политическите мислители като Макиавели, Хобс, а често и Фихте приемат със своя песимизъм за даденост единствено реалното или възможно разграничение между приятел и враг.“ Част от това схващане е и мнението, че подобно разграничение се прави с ясното съзнание за „вечно съществуващата възможност от конфликти“.<sup>13</sup>

Докато Хобс вижда основната заплаха за суверенитета като следствие от естествения стремеж на аристокрацията и на политическия елит към узурпиране на този суверенитет,<sup>14</sup> то Шмит, с реакция, типична за една по-демократична епоха, тълкува проявата на държавната цялост предимно като отхвърляне на силите, враждебни на нейния суверенитет както вътре, така и извън самата нея. Оттук следва определението за корупцията като отслабване на способността на държавата да прокара тази черта, в резултат на което или се стига до конфликт в държавните институции, или до превземането и подчиняването ѝ на чужди сили, както и в неспособността ѝ да постигне съгласувана политическа воля за необходимото разграничение: „Навсякъде в политическата история, във външната, както и вътрешната политики, неспособността или нежеланието да се направи такова разграничение (приятел-враг), е признак на упадък на политическото“.<sup>15</sup> И наистина, не е трудно да се открие у Шмит схващането, че либерализмът е най-крайната форма на корупция - „типично е за либералните концепции да се движат между етиката ... и икономиката ... От тези полюси те се опитват да унищожат политическото като сфера на победоносна власт и репресии“.<sup>16</sup>

Гореизложените четири позиции в никакъв случай не изчерпват всички възможни опитания на моралните ценности на политическото управление. Все пак, те ни помагат да разграничим прага на политиката: теория, ко-

ято не отчита възможни точки на конфликт между социалните групи, нито заплахата от страна на индивидуалното самоуправление, нито има ясна концепция за държавата, чиито сили могат да бъдат предмет на посегателство или усещане за потенциално разрушаване на суверенитета, не вижда и нужда от политическо управление и не притежава стандарти, по които да направи оценка на степента му на корумпираност. Ние, от друга страна, разпознаваме една или повече от тези фундаментални форми на социален конфликт, и смятаме, че политическото управление притежава нормативна тежест, тъй като предлаганият от него начин за разрешаване на конфликтите не е едностранчив и не предполага победа само за едната страна. Дори и да пожелаем да направим по-амбициозен списък на възможностите на политиката, подобно основно разрешение може да се разглежда независимо, тъй като в процеса на разрешаване на даден конфликт то предлага степен на сигурност и свобода от страх и чуждо господство, като съответно осигурява (с неизбежни ограничения) избягването на радикални загуби и зло.

В тази връзка се налага изводът, че политиката получава морален тласък само при определени условия или определени характеристики на „човешкото състояние“. Тя, следователно, превръща конфликта в ред - макар че мненията за това какъв баланс трябва да постигнат Recht и Macht, за да се получи желания резултат, са различни. Но дори и когато доминира Macht /както е при Шмит/, неговата роля е да се определят граници, извън които в известно степен няма нужда от него.

Нещо повече - според цитираните дотук мнения, това, което прави политическата корупция зло, е, че тя подкопава способностите на политиката да представи такова решение. Разбира се, има много по-добри описания на въпросния „тласък“, но техният обхват на приложение е обикновено по-ограничен и прозаичен, макар че според мен те също биха послужили успешно за нашите цели.<sup>17</sup>

Съществуват по-съвременни схващания, че личното може да бъде разпознато като политическо. В много случаи те включват признанието, че очевидно консенсусни договорености често се поддържат с помощта на измамно, незаконно и експлоататорско упражняване на власт от една група над други. Според тази позиция дейности, които при други условия биха били възпрети като неадекватни за политическия процес, могат фундаментално да оспорят неговата леги-

тимност.<sup>18</sup> Тъй като всяко едно схващане възприема необходимостта от политическо управление по различен начин, действие, което дадено схващане възприема като начин за разрешаване на конфликт, друго би определило като акт на корупция. Следователно, ако държавата предприеме крути мерки срещу евентуално вътрешно разцепление с цел запазване на суверенитета си, тя се сблъсква с предизвикателство от възможна различна интерпретация, породена от недоверие към упражняващите власт. Докато Макиавели възхвалява уменията на Борджия да се справи с Ромеро де Орка,<sup>19</sup> а Шмит би могъл да признае необходимостта за Хитлер да „екзекутира“ Ернст Рьом, либералите, загрижени за начина, по който политическата власт се превръща в произволна и самозадоволяваща се, третират и двете като заплахата за корумпиране на характера на истинската политическа власт. Това галеч не означава, че тук боравим с някаква възлова група концепции - политика, власт, корупция - които зависят от различните теории и са съответно изключително спорни.<sup>20</sup>

Точно обратното - с помощта на тълкуване на фактите, исторически изследвания и внимателни теоретични построения, всеки един политолог може да построи казус, като идентифицира вида императиви, с които тези държави наистина се сблъскват, до каква степен политическата власт, която се стремят да упражнят е (или е била) насочена към разрешаване на тези императиви и степента, в която действията на властимащите са били изкривени от обхвата на желания и мотиви, наложили излишни загуби на подчинените им. Изключително трудно, макар и по принцип възможно, е построяването на подобни аргументи - това е особено вярно за една академична култура, която се посвещава все повече на публикуване, отколкото на мислене. Да се ограничим с типичната спорна природа на политиката и нейната корупция би означавало да се отречем от интелектуалната си отговорност да създадем възможно най-добрия казус.

В заключение искам накратко да обърна внимание на два проблема в изучаването на политическата корупция с цел преценяване доколко нашето разбиране може да бъде подпомогнато от приложените тук аргументи. Първият засяга проблема за осъществяване на разграничение между корупция и некомпетентност; вторият повдига въпроса до каква степен можем да признаем схващането, че политическата корупция може да е полезна.

Най-често политическата корупция означава заместване в интерес на отделен индивид или група на управлението на такива публично прилагани практики, които водят до сполучливо разрешение на конфликти между интересите на индивиди или групи.

Подобно тълкуване ни помага да видим нормативната природа на политическото и да отчетем, че е възможно и необходимо да се направи разграничение между корупцията и, например, некомпетентността. Некомпетентността може да причини директно някаква вреда, да допринесе за процеса на делегитимизация и да подкопае ефикасността на политическите разрешения на конфликтите. Тя обаче се различава от корупцията, и то не защото корупцията предполага съзнателно нарушение, а защото корупционното действие директно нарушава разграничението между интересите на отделните индивиди или групи и отговорностите на публичната длъжност. Тя съответно подкопава същото това разграничение, на което политиката разчита за способността си да разрешава конфликти.

На повърхността, тъй като са възможни подобни резултати, некомпетентността може да се оприличи на вид корупция. Тя обаче не поставя под въпрос гореспоменатото разграничение - може да доведе до конфликт, но не го обявява в сърцето на политическата система. Както видяхме, факторите, смятани за централни в поддържането на подобно разграничение варират и могат да бъдат яростно оборени в различните политически системи. Нещо повече - много дейности, наложени от закона или незабранени от него, могат да доведат до ерозия на това разграничение и до избухването на конфликт. Ето защо е необходимо да се запознаем с едно ядро от случаи на корупция, в които незаконността и подмяната на частни и публични интереси присъства съвсем съзнателно, както и с една друга група по неясни случаи, при които са необходими по-сложни заключения за това дали изобщо и до каква степен са покрити различните критерии.

Подобен по-широк анализ трябва да бъде допълнен от факта, че корупцията се различава от другите форми на деструктивно политическо поведение, защото тя подкопава разграничението между частни и публични проблеми и интереси.

Крайната некомпетентност може да доведе до колапс на политическата власт, но причина за това са нейните последици, а не конкретните действия, предприемани от дър-

жавните служители за подчиняване на тази власт в свой интерес по начин, който въпросният ред подчертано отрича. Ето защо теорористичните движения, макар и да водят до война, не са корупционни - отричайки валидността на съществуващата политическа система, те предлагат концепция за политическо решение, при което се запазва разграничението между публичните и техните лични интереси. По подобен начин може да се окаже, че авторитарни режими, като фашистката държава на Хитлер например, преследват цели, които са толкова грандиозни и толкова отвратителни в своите последици, че е налице изкушението да ги обявим за корумпирани. Все пак, макар че много от индивидите в такива държави са корумпирани, има и такива, които не са и у голяма част от тях остава ясното чувство, че приемайки длъжност, те приемат и съответната публична отговорност. Друг е въпросът обаче дали тези мъже и жени с отказа си да задават въпроси за това какво се извършва в други части на държавата или поставяйки въпроса за своето оцеляване над по-широката концепция за публична отговорност, като по този начин позволяват необмислено да се използват собствените им предрасъдъци и страсти, не са всъщност пожертвали почтеността, изисквана от публичната им длъжност, в резултат на което се е стигнало до корумпиране на целия политически ред.

Необходимо е много внимателно да правим разграничение между въпроса дали се запазва или не определен вид политически авторитет (с асоциираната към него концепция за публична длъжност) и въпроса дали е останал някакъв етичен компонент, прикрепен към него. Много са нещата, които могат да подкопаят моралната сила на един политически авторитет, без този авторитет да е задължително корумпиран.

Мнението, че корупцията може да бъде полезна, е предмет на многобройни дебати. В своето кратко, но стройно изложение по въпроса, Йон Елстър изтъква две предпоставки, на базата на които могат да се построят аргументи срещу твърдението за функционалността на корупцията, а именно: че корупцията е полезна само ако няма силно присъствие и че корупцията се самозахранва.<sup>21</sup> Ако приемем и двете, което изглежда напълно възможно, най-доброто на пръв поглед разрешение, т. е. умерената степен на корупция, изглежда недостижимо. Двете стабилни крайности са ограничена корупция и дълбока корупция - умерената корупция не може

да има стабилна позиция. По думите на Елстър: „Отвъд даден праг, цялата постройка на обществото може да се разпадне“.

Аргументът на Елстър е доста убедителен в определени граници. Умерената корупция може да бъде полезна само ако не води до дълбока корупция: но там, където я толерират, тя неизбежно води до разширяване на корупцията, а там, където систематично я санкционират - тя води до ограничаване на корупцията. Все пак твърдението, че корупцията може да бъде полезна, не е съвсем несъпоставимо с изложеният тук аргумент.

Най-често даваните аргументи за функционалността на корупцията са тези, засягащи икономическото развитие. В своята статия изхождам от схващането, че политическият ред в една държава е в най-общи линии подходящ за условията в тази държава. Очевидно е обаче, че това не винаги е така. По-голяма част от обществата на социалистическите държави в Източна Европа бяха неэффективни и дълбоко разядени от корупция - естествен резултат от ограничените възможности на хората да постигнат поставените цели или извършат дадени услуги без системно да нарушават правилата.<sup>22</sup> При такива условия, корупцията бе едновременно полезна както за икономиката, така и за запазване на политическата стабилност - макар и в кратки и умерени срокове. В такива случаи обаче е налице такова разминаване между официалната и неофициална култура, че става повече от ясно, че политическата система на авторитарното разпределение е в по-голямата си част абсолютен хаос и единственото условие да се приложи на практика е държавата да обяви война на обществото. На практика, в различните сфери политическото разпределение отстъпва място на скритата пазарна икономика, или по-често - на други видове размяна, например патриархално или клиентелско. Подобно подчинение може и да доведе до икономически прогрес, но може и да предизвика политически промени.<sup>23</sup> Процесът си има своята цена: макар че не се стига до открит конфликт, поражда се прикрити форми на господство на отделни групи и индивиди над други и съществува опасността корупционни, но полезни действия да се разпространят до такава степен, че възстановяването на политическия ред на нови основи да стане почти невъзможно.

Нещо повече - твърденията, че корупцията е полезна, са подчертано обезпокоителни на места, където политическата култура съществува само на думи и където впоследс-

твие разкритието на прикрити действия може да доведе до санкции. При подобни условия на места, където изглежда няма друга алтернатива, освен да се включиш в даване и вземане на подкупи, спекулата и т. н., рядко се стига до истинска пазарна икономика в разменните отношения. Напротив, размяната се усложнява - желанието на човек да се включи в дадена дейност означава, че другите имат за него информация, която би предпочел те да не използват, за което той плаща определена цена. В този смисъл гореспомената форма на размяна подчертано се различава от законните пазарни отношения. В резултат при сделката се плаща цена, независимо от това, че изходът ѝ остава отворен - участниците в сделката остават изложени на действията на другата страна, както и на потенциални бъдещи последици.

Колкото по-близки в своето отношение към политическия ред са участниците, толкова по-малък е проблемът. Две страни, които нарушават правилата и го правят с еднакво нежелание, плащат еднаква цена при размяната. Но ако зад гърба на едната стои цял синдикат на организирана престъпност, а другата търси еднократна размяна извън системата, на която по принцип си остава вярна, то тогава истинската цена, която се заплаща, може да се окаже съвършено различна. Под натиска на обстоятелствата, хората могат да се ангажират с дейности, които според тях нямат особени бъдещи последици. От една страна, подобни сделки може и да са полезни за икономическото развитие или за размразяването на една политически обречена икономика, но от друга те са и предпоставка за възникването на отношения, при които дадени групи могат систематично да определят поведението на други в бъдещето. Не е лесно да се прикрие едно опетнено минало.

На практика присъствието на умерена и широко разпространена корупция изисква от хората да рискуват бъдещия си имунитет - подобен риск обаче невинаги е оправдан и те се превръщат в жертви на тези, които гържат за тях информация, която биха искали да задържат в тайна. Нещо повече - създават се предпоставки за несъобразяващите се с едно бъдещо наказание да се опитат да блокират изграждането на каквато и да е система, която би могла да им поиска отговорност за минали действия - и това важи не само за тези, които се придържат към неполитически разрешения на проблемите, но и за онези, които имат интерес да избегнат всякакви по-

литическо разрешение, което би ги накарало да плащат за миналите си деяния. Съюзите между мафиотски групировки и политици с общи интереси в избягването на определени видове контролни механизми и публична отговорност могат да породят и слаб политически контрол в една държава.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Ernest Gellner и John Waterbury (редактори), *Patrons and Clients In Mediterranean Societies*, (Лондон, Duckworth, 1975), стр. 4.

<sup>2</sup> „Авторитарните отношения не почиват нито на здравия разум, нито на властта на този, който командва: общото между страните е йерархията, чиято справедливост и легитимност се признава и от двете и в която и двете имат предопределено място.“ Hannah Arendt, *Between Past and Future: Six Exercises in Political Thought*, (Harmondsworth, Penguin, 1992), стр. 93.

<sup>3</sup> Judith Chubb, *Patronage, Power and Poverty in Southern Italy* (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1982) например изказва предположението, че християн-демократите от Севера на практика предават ръководството на партията си в южната част на страната в ръцете на опортюнисти, които са във връзка с мафията.

<sup>4</sup> Заимствано от Pasquale Pasquino „Political theory of war and peace: Foucault and the history of modern political theory“, *Economy and Society*, 22 (1) (1993), стр. 77-88; и Carl Schmitt (С. Schwab, превод), *The Concept of the Political* (Ню Брънзуик, Ню Джърси, Rutgers University Press, 1976). Макар и обясненията да са свързани предимно с проблеми, разглеждани от европейската и англо-американската политическа мисъл, те със сигурност не са изключени за тези традиции.

<sup>5</sup> Вж. Patrick Dobel, „The corruption of a state“, *American Political Science Review*, 72 (1978), 958-73. J. Peter Euben, „Corruption“, в Terence Ball, James Farrar и Russell Hanson (редактори) *Political Innovation and Conceptual Change* (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1989); и Hannah Arendt, *The Human Condition* (Чикаго, University of Chicago Press, 1958).

<sup>6</sup> Вж. например, интензивните дебати сред френските либерални кръгове в началото на XIX век, G. A. Kelly, *The Humane Comedy: Constant, Tocqueville and French Liberalism* (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1992).

<sup>7</sup> Schmitt, *The Concept of the Political*, стр. 67.

<sup>8</sup> Цитирано от Rune Slagstad, „Liberal Constitutionalism and its Critics“ в *Constitutionalism and Democracy* с редактори Jon Elster и Rune Slagstad (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1988), стр. 116.

<sup>9</sup> Schmitt, *The Concept of the Political*, стр. 32.

<sup>10</sup> Вижте също Leo Strauss, „Comments on Carl Schmitt's *Der Begriff Des Politischen*“, включена като приложение към превода на Schwab на *The Concept of the Political*, стр. 98-99.

<sup>11</sup> Концепцията на Шмит за централното място и неизбежността на политическото се усеща в неговия анализ на теория, предполагащи евентуалното изместване на политиката от икономическата размяна. „Господство на хора на базата на чиста икономика може да се окаже ужасно заблуждение, ако, оставайки неполитическо, то избегне всякаква политическа отговорност и видимост. Размяната по никакъв начин не изключва възможността едната от договарящите се страни да се окаже в неизгодно положение, а цялата система от взаимни договаряния да се изкрие и превърне в система на възможно най-лошата експлоатация и репресии.“ *The Concept of the Political*, стр. 77.

<sup>12</sup> Schmitt, *The Concept of the Political*, стр. 61.

<sup>13</sup> Schmitt, *The Concept of the Political*, стр. 65 и 32.

<sup>14</sup> Debora Baumgold, *Hobbes's Political Philosophy* (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1988).

<sup>15</sup> Schmitt, *The Concept of the Political*, стр. 68.

<sup>16</sup> Schmitt, *The Concept of the Political*, стр. 71.

<sup>17</sup> Това трябва да се възприема като първа стъпка в спора. Съществуват и групи тълкувания на политическото, например това на Аристотел, които изчисляват моралната му стойност от гледна точка на определения начин на живот, който то предлага на участниците в него. Трябва обаче да се вземе предвид, че тълкуването на Аристотел приема за гадено, че робите и занаятчиите са неспособни за политически живот. Следователно, налице е рискът от размяна на силата на моралния тласък, осигуряван от една теория с нейната пълнота. Представената от мен тук гледна точка е по-близка до една основна черта на западноевропейската либерална традиция (която Джудит Шклар описва като „либерализъм на страха“, в книгата на Nancy Rosenblum *Liberalism and Morality* (Кеймбридж, Масачузетс, Harvard University Press, 1989), с. 21-38), отколкото го тълкуването на Аристотел. Тя обаче остава открит въпроса доколко стабилна е една политическа култура,

при която преобладаващата мотивация у гражданите е „задоволството“ от избягване на радикални промени.

<sup>18</sup> Вж. например, Toni Morrison (ред.) *Racing Justice, Engendering Power: Essays on Anita Hill, Clarence Thomas, and the Construction of Social Reality* (Лондон, Chatto and Windus, 1993).

<sup>19</sup> Machiavelli, *The Prince*, глава VII.

<sup>20</sup> За сравнение виж William Connolly, *The Terms of Political Discourse* (Лексингтън, Масачузетс, Heath, 1974), глава I.

<sup>21</sup> Jon Elster, *The Cement of Society*, стр. 268-72.

<sup>22</sup> Това наистина се случи в някои части на Русия, след като комунистическата система започна да се разпада - виж Leslie Holmes, *The End of Communist Power: Anti-Corruption Campaigns and Legitimation Crisis* (Карлтън, Мелбърн, Melbourne University Press, 1993).

<sup>23</sup> Това не означава, че обсегът на политиката е строго фиксиран. Това, което бе подходящо по време на гражданската война в СССР след революцията, не бе задължително необходимо след години - границите между политиката и икономиката не са издълбани върху гранит.



# КАКВО Е ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ?

Питър де Лиън\*

## ...посято е в развала (1 Коринт 15:42)

*Корумпиращото влияние, което само по себе си е непресъхващият извор на всяко прахосничество и всяко безредие, ни обременява с непосилен дълг, отнема силата от ръцете ни, мъдростта от съветите ни и всяка сянка на авторитет и доверие към най-древните части на конституцията ни.*

*Едмънд Бърк, Речи за икономическите реформи (1770)*

Много автори, политически наблюдатели и просто обикновени хора са обсъждали наличието на корупция в американската политика обикновено със смесица от пуританско възмущение и отегчен цинизъм. От Алексис дьо Токвил до Уолтър Липман, от Синклер Луис до Боб Удуърд, от Ида Тарбел до Майк Роико, от Томас Наст до Херблок - списъкът би бил безкраен. Несъмнено не е нужно човек да се връща много назад в американската история и политика, за да открие виновници, но някак си ни се иска да си мислим, че политическите маниери и нрави „преди“, когато политиката е била само вдигане на шум, пресата не толкова бдителна или не толкова досадна, в зависимост от гледната точка, а публичните служители - необучени на „добро управление“, са били много по-податливи на нарушения, отколкото са днес.<sup>1</sup>

Но случаят очевидно не е такъв. Корупцията често изглежда вездесъща в съвременната американска политическа система. Никое от нивата на управление, в частност, не изглежда да е неприкосновено. Нито пък може да се твърди, че корупцията е изцяло феномен на публичния сектор. Продължаващите разкрития за финансови институции от Уол Стрийт, като Бърнам Дрексел Ламбърт и Соломон Брадърс, за неударжимата алчност на много банкови директори, които ускориха пагубната криза на заемите и спестяванията и за обвиненията в злоупотреби с вътрешна информация за неправомерно придобиване на печалби и в подправяне на тестови данни във връзка с доставки за Пентагона, биха разсеяли заблудата, че частният сектор е особено загрижен за благополучието на публичния извън очакваните възможности за печалба.

Целта на това подробно изброяване не е да внуши, че корупцията е дълбоко вкоренена или дори често срещана както в частния, така и в публичния сектор, или пък че само мошеници и негодници командват на различните етажи на властта. Не трябва да бързаме да правим извода, че корупцията е толкова всепроникваща, колкото ни карат да си мислим *Порокът Майами* или трилогията *Кръстникът*. Дори големите правителствени скандали като *Уотъргейт*, *оказването на влияние в работата на Министерството по жилищното строителство и благоустройството (МЖСБ)* или *неловкото положение със заемите и спестяванията*, не трябва да разклащат убеждението, че правителствените служители по принцип са отговорни, честни и добронамерени.

Ще се опитам да докажа, че макар корупцията да е нещо повече от маловажно заболяване на американското политическо тяло, тя заслужава внимателен и аналитичен, а не анекдотичен анализ, защото ако нещата бъдат оставени единствено на предизборната реторика, сензационните заглавия и епизодичните кампании, последиците ѝ може да станат повече от смущаващи. Така например американският политически етос се основава на равните възможности и достъп - условия, които биват фундаментално подкопавани от корупцията. За да предотвратим появата на подобни язви, трябва да си изясним няколко специфични момента, разглеждащи публичната корупция като повтарящо се условие: Например от какво е мотивирана корупцията? Как се възприема? Има ли различни видове корупция? Какви цели обслужват те? И как най-добре може да бъдат ограничени?

Корупцията, както повечето политически дейности, е категорично зависима от обществените и културните норми. Това, което в една латиноамериканска, средноизточна или азиатска държава е легитимна, проста или най-малкото приемлива размяна, би било престъпление в Съединените Щати. По същия начин има значителни разлики в това, което е приемливо в различните региони и щати<sup>2</sup> и, разбира се, в различните градове.

\* *What is Political Corruption, Peter de Leon.*

Материалът е публикуван на български в *Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес*. С., Коалиция 2000/Център за социални практики, 1999.

## Перспективите на различните дисциплини

Никой не е оспорил определението на Харолд Ласуел за политиката като изкуството на това кой какво, кога и как получава<sup>3</sup>. Сигурно почти според всички възможни критерии корупцията може удобно да се вмести в това определение. Затова е някак изненадващо, че докато е създавала значителен обем литература за политическата корупция, политологията не я е направила централна тема на изследване.

Политическата история е богата на анекдоти и лични биографии, които можем да използваме като доказателствена основа, но те не са от голяма полза за едно систематично наблюдение или за изграждането на теорията на корупцията<sup>4</sup>. Политическата теория, макар и много по-системна, поставя проблема на философска плоскост, която няма особено отношение към настоящите цели. В желанието си да бъде универсална, политическата теория отстъпва много по отношение на прецизността, необходима за изследването на американската политическа сцена или за изработването на конкретни политически курсове за намаляване на случаите на корупция.

Политическата реформа, въпреки че е интуитивно свързана с настоящите ни задачи, по-често разглежда корупцията като изолирано, изродено явление, причинено от няколко алчни мошеници, чието задържане и евентуално осъждане ще разреши проблема. Някои са определили това като „моралистична“ концепция за корупция, в която, както във всяка морална позиция, има ясен виновник и със заклещаването му нещата се оправят. Подобна, за съжаление, е ситуацията с повечето готови рецепти и нещата често не са (ако изобщо някога са) толкова прости.

Публичната администрация още в основополагащите си принципи се е посветила на установяването и поддържането на „доброто управление“ - това изглежда достатъчно настоятелна подкана за изучаване на корупцията. Като изключим рядкото формално съгласие, общо взето потвърждаващо правилото, тази подкана изцяло се отхвърля.

Така учените в областта на публичната администрация са дори по-нехайни в това отношение от своите колеги политолози, нехайство, което, както Симча Върнър допуска, „се дължи преди всичко на аксиоматичното вярване на предишните учени, че американската публична администрация е морална по самата своя същност.“<sup>5</sup>

Литературата по публична администрация бърза назидателно да посочи с пръст към чужбина, цитирайки примери за разпространена политическа корупция в развиващите се страни. Всъщност някои автори смятат, че корупцията осигурява важни възстановителни стимули и всекидневни допълнителни печалби в периода на политическото развитие на дадена нация.<sup>6</sup> Според тях възможността за лично облагодетелстване чрез публична корупция привлича квалифицирани служители на иначе непривлекателната и неблагоприятна чиновническа работа, подтиква една иначе мързелива административна система към своевременно действия, необходими за икономическото развитие и се явява като социализиращ фактор за лишението от права части на политическата система.

Взета за чиста монета, функционалната интерпретация е донякъде правдоподобна и привлекателна с твърдението, че корумпираната администрация е само следствие от тежките времена и голямото напрежение. Но функционализмът, присъщ на тази интерпретация, също така предполага, че когато постигне напредък в т. нар. процес на политическо съзряване, една нация някак по естествен път ще се отърси от практиките на корупция, подобно на непослушните деца, които се превръщат в отговорни възрастни хора. Историческият опит, за съжаление, още веднъж убедително показва, че това е далеч от истината.

Когато публичната администрация реши да се захване с корупцията в Съединените Щати, нейните препоръки се основават главно на модела на моралността и следователно могат да се разглеждат като наивно оптимистични и неефективни: според тях, една нова наредба или главен инспектор на едно място, преработен кодекс на поведение на друго или Закон за етика в управлението при видно биха върнали органа-нарушител в правилната административна насока и направление.

Убедителна илюстрация за неохотата на политолозите и публичните администратори за системното изучаване на корупцията е, че единствената книга, която подробно анализира политическата корупция, е написана от икономист - Сюзан Роуз-Акерман. Роуз-Акерман формулира обособеността на своята работа с възхитителна прямота: „Каквито и да са другите проблеми, обществата очевидно не използват единен, последователен метод за вземане на разпределителните решения“. Корупцията е само един, макар и несанкциониран метод, сред многото други. Осно-

вабайки се на наличието на пазарни сили (т.е. икономическа конкуренция) и - на икономически жаргон - на желанието на „корумпирани длъжностни лица да придобият целия (икономически) излишък, създаден от определена програма“, Роуз-Акерман разглежда податливостта на много политически системи към корупция, състояща се от различни типове и комбинации законодателство, обединени от определен интерес групи и бюрократични апарати.<sup>7</sup> Също така тя изследва и традиционните за всеки набор от ситуации решения, показвайки като цяло тяхната икономическа погрешност. Разбира се, има известна елегантност и безпристрастие в това да се разисква „оптималното количество корупция“ от гледна точка на „пределните обществени разходи“.<sup>8</sup>

Едно строго икономическо гледище за корупцията би се оказало непълно и оттам неадекватно, защото фокусът върху корупцията ще е „в рамките на един модел на рационален индивидуален избор и ще обръща малко внимание на цялостното влияние върху обществото“.<sup>9</sup> И пак на икономически жаргон, „полезността“ на един икономически анализ на корупцията не може да бъде пренебрегната, но той е ефективен само „маргинално“. Роуз-Акерман завършва книгата си с откритото признание, че личните и политическите ценности пречат на аналитичното вникване в корупцията, което нейната дисциплина осигурява в най-голяма степен от гледна точка на това какво да се направи, за да се минимизира корупцията: „Опитът да се приложат икономически методи за обобщаване на политологични проблеми в крайна сметка ни принуждава да признаем ограниченията на икономическия подход сам по себе си. Макар често да могат да намалят стимулите за корупция, информацията и конкуренцията не могат напълно да заместят личната почтеност на политическите актьори“.<sup>10</sup>

Накратко, икономиката изглежда неспособна, а политическата наука като че ли не желае да се сблъска с въпросите, поставени от политическата корупция и което е по-съществено, отказва да се изправи пред въпроса какво може да се направи, за да се ограничи корупцията и последствията от нея. Може би донякъде е изненадващ и фактът, че и юридическата наука не се представя по-добре. След преглед на правната литература Дениъл Лоуънстейн заключава, че „каквито и да са пропуските на социалните учени в това отношение, те бледнеят пред тези на юристите, които изцяло пренебрегват проблема“.<sup>11</sup>

Макар че ще използваме идеите на споменатите по-горе дисциплини, критерият за политическата уместност е онзи, към който това изследване се стреми.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Голяма част от тях са накратко описани от George C. S. Benson в *Political Corruption in America* (Lexington, MA: D. C. Heath, 1978); and Abraham S. Eisenstadt et al., *Before Watergate: Problems of Corruption in American Society* (New York: Brooklyn College Press, 1978).

<sup>2</sup> James Q. Wilson, „Corruption: The Shame of the States,“ *Public Interest*, No. 2 (1996), сmp. 28-38.

<sup>3</sup> Harold D. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, and How* (New York: Meridan, 1958; първоначално публикувано през 1938 г.

<sup>4</sup> Вж Benson et al., *Political Corruption in American Political System*. Robert E. Caro е може би най-бележитият биограф на политическата корупция; е. г., *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York* (New York: Knopf, 1974).

<sup>5</sup> Simcha B. Werner, „New Directions in the Study of Administrative Corruption,“ *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 2 (March/April 1983). сmp. 146.

<sup>6</sup> Вж Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries* (Boston: Houghton Mifflin, 1964); вж и Joseph S. Nye, Jr., „Corruption and Political Development,“ в изданието на Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, CT: Yale University Press, 1968); и Michael Johnston, „The Political Consequences of Corruption,“ *Comparative Politics*, Vol. 18, No. 3 (July 1986), сmp. 459-477.

<sup>7</sup> Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978, съответно сmp. 1 и 92).

<sup>8</sup> As in Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press), сmp. 26.

<sup>9</sup> Nas et al., „A Policy-Oriented Theory of Economics,“ сmp. 108.

<sup>10</sup> Rose-Ackerman, *Corruption*, сmp. 216.

<sup>11</sup> Daniel H. Lowenstein, „Political Bribery and the Intermediate Theory of Politics,“ *UCLA Law Review*, 34, No. 4 (1985), сmp. 785.

# КОРУПЦИЯТА КАТО ЧАСТ ОТ ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА

Питър де Лиън\*

Основната презумпция в нашата теза е, че политическата корупция е вкоренено и системно явление в американските политически процеси. Това навежда на мисълта, че тя е нещо много повече от епизодично и анекдотично събитие и че „изучаването ѝ трябва да вземе предвид по-широки обществени и политически предпоставки“.<sup>1</sup> Случайните разкрития не бива да се смятат и разглеждат като ненормални и неочаквани, а по-скоро като проявления на един съществен, може би самовъзпроизвеждащ се феномен. Накратко, корупцията отразява една съществуваща и функционираща част от политическата система.

Общата представа, че корупцията е присъща на американската политическа система, води началото си най-вече от функционалната школа за нейното изследване, т. е. от идеята, че корупцията обслужва някаква необходима функция в една система на управление. Тя следователно може да се разбира като фактор, носещ социални и политически придобивки на някого както пряко (напр. на онези, които „си купуват“ важно разрешение за строителство), така и непряко (на строителите, които получават работа в резултат от издаденото разрешение). Идеята, която донякъде е реакция на моралисткото понятие, че корупция има, защото има корумпирани хора, обикновено се приписва на големия социолог Робърт Мъртън и неговото изследване на политическите апарати в американските градове.<sup>2</sup>

Мъртън твърди, че от морално неутрална гледна точка (която той нарича „морална невинност“) корупцията може да се разглежда като изпълняваща необходима, „макар и латентна социална функция“. Аналогично икономистите биха описали в такава ситуация корупцията с ценностно неутрални понятия като търсене на „монополно право“, т. е. предлагане в отговор на проявено „пазарно търсене“, което обикновено довежда до „завишена рента“.<sup>3</sup> Използвайки един изключително корумпиран политически апарат, за да илюстрира своята теза, Мъртън обяснява както трудностите при предлагането на функционална позиция, така и нейната привлекателна убедителност:

Тъй като моралните оценки в едно общество в голямата си част имат тенденцията да са от гледна точка на видимите резултати от дадена практика или кодекс, трябва да сме подготвени да открием, че анализът от гледна точка на латентните функции понякога се сблъсква с преобладаващите морални оценки... Следователно, когато изхождаме от функционалната гледна точка, че обикновено (не задължително) трябва да очакваме трайните социални тенденции и социални структури (включително политическата корупция) да изпълняват позитивни функции, които за определено време не са адекватно изпълнявани от други съществуващи тенденции и структури, ни идва наум, че може би тази публично зловредна организация при съществуващите условия обслужва основни латентни функции.<sup>4</sup>

Формулирана от гледна точка на публичната политика, тази функционална интерпретация може да бъде преведена с това, което бихме могли да наречем „тесни места“ или ситуации, в които реализирането на управленски блага и услуги е възпрепятствано от указани правила и предписания. Тези правила стават общоизвестни като „бюрократични забрани“ (*red tape*). Пророческото описание на тези забрани на Хърбърт Кауфман от 1977 г., който изтъква, че „цялото множество от задължителни държавни постановления и вмешателства на пазара започва да упражнява потисничество“<sup>5</sup>, би изглеждало дори по-приложимо и убедително днес в светлината на нарастващата роля на държавното управление. Опитите да се заобиколят институционалните „тесни места“ биха станали причина за функционална корупция. Как би могъл даден частен предприемач, попаднал в безизходица, да получи бързо прехвърляне на дейността си в публичния сектор, ако необходимите правителствени разрешения изискват безбройни и времепоглъщащи проверки? Отговорът засега е депресиращо очевиден.

Майкъл Джонстън най-ясно е артикулирал условието, при което функционалната корупция ще (N.B., а не „може да“) се появи:

1. Плодовете от правителствените действия често са изключително ценни (или в случай на глоби и санкции - изключително скъпи),

\* *Corruption as a Part of the Political System*, Peter de Leon.

като търсенето на облаги често надвишава предлагането.

2. Тези облаги и санкции често могат да бъдат получени или избегнати само чрез сделки с правителството.

3. Рутинният процес, чрез който облагите и санкциите се получават, отнема много време, скъп е и е несигурен като краен резултат.<sup>6</sup> След като вездесъщото присъствие на тези условия е загадено, Джонстън и други логично заключават, че:

Корупцията е неформален вид политическо влияние, чрез което може да се премине през определено „тъсно място“... То може да ускори нещата, да направи благоприятните резултати много по-вероятни и е по-евтино от легитимните форми на влияние... Основният натиск и напрежение, които правят корупцията толкова изгодна и изкушаваща, са причинени не от различните хора, на които поверяваме публичната власт, нито непременно от дефектни институции, а по-скоро от основните отношения между правителството и обществото.<sup>7</sup>

Натискът върху компаниите да търгуват с правителството, за да успеят, дори за да оцелеят, може обикновено да се разглежда като водещ за прилагане на различни неформални, често незаконни средства на политическата власт, предназначени да дадат по-сигурен достъп (и благоприятен резултат) до иначе труднодостъпни (незаконни?) блага и услуги. В този смисъл филипинският израз „*lagay*“ („ускоряващи пари“) или индийската фраза „*khilana para*“ („дай му да яде“), и двете означаващи корупция, звучат на място: пари или някакъв друг начин на влияние (напр. безплатна разходка с яхта, тап-Тах или топло работно местенце за роднина), се използват за ускоряване на иначе мудна процедура или политическо решение (или отмяна на негативно такова) за постигане на особено желани цели.

В много случаи заобикалянето на административното „тъсно място“, дори когато залозите са големи, е привидно толкова невинно, колкото и разбираемо. Ако например телефонната компания заяви, че ѝ трябва шест месеца да инсталира телефони на едно ново предприятие, собственикът може да е по-склонен да подкупи неин служител, отколкото да изложи на риск новия бизнес. Същото се отнася до лицензите за алкохол, разрешителните за строителство, здравните инспекции и други разрешения, контролирани от държавата. По-малко хипотетичен, но вероятно и по-проблематичен е случаят, когато

притеснени директори на корпорацията „Уегтех“ подкупват гържавни служители, за да получат твърде необходимите договори за доставки; или пък когато сключващите договори чиновници от Департамента по жилищното строителство и благоустройството (ДЖСБ) ползват услугите на скъпи консултанти, за да преодолеят бюрокрацията в собствения си департамент и онова, което приемачите в публичното жилищно строителство възприемат като мудни процедури на работа.

Корупцията под формата на пари, ускоряващи даден процес, не е изключително едностранен канал, частни предприемачи към гържавни служители, с цел по-голяма ефективност. Тя може да протича и в обратна посока, а в редки случаи и между отделни гържавни ведомства. Едно от основанията за строго секретните операции на аферата „Иран - контра“ беше настоящият опит на подполковник Норт и странната му компания от съучастници да заобиколят спънките на собственото си правителство (напр. конгресното законодателство, както и контрола от страна на Държавния департамент и Министерството на отбраната) против осигуряването на военна помощ на покровителстваните от администрацията никарагуански бунтовници. Определен служител от Военноморския департамент се призна за виновен за изтичане на информация относно разработването на оръжейни системи към потенциални военни доставчици като средство за ускоряване на тромавите и мудни (да разбираме „бюрократични“) процеси на договаряне на доставките.

Но ако правителствените служители са готови да нарушат собствените си кодекси и правилници (процедурни и етични), ако един подполковник от военноморските сили и един флотски контраадмирал са склонни да отхвърлят своята офицерска клетва да спазват и защитават американската конституция, то защо тогава да се чудим, че е възможно корупцията да се разглежда просто като друга форма на влияние в коридорите на управлението? Или да се разглежда от функционална, морално неутрална гледна точка, просто като част от политическата система, сродна с личностните пазарни сили? Или че една вече скептично настроена публика ще възприеме дори още по-цинично отношение?

Поради тази причина ще обясня политическата корупция преди всичко като феномен на системата. Такава перспектива не цели да освободи фактическите извършители от

отговорност, защото, в крайна сметка, индивидите, а не някаква механична, максимизираща ефективността система са тези, които фактически участват в корупцията. По същия начин институциите могат да бъдат корумпирани; най-често идват наум апаратите на местните партийни ръководители в големите градове, но Съветът за Национална сигурност на Пойндекстър и изпълнителното бюро на секретаря на ДЖСБ Самюъл Пиърс (и двете при управлението на Рейгън), както и Белият дом при президента Никсън (и скандалните му водопроводчици), също бяха корумпирани при изпълнението на част от управленските им задължения. Въпреки това по-надолу убедено ще отстоявам тезата, че в по-голямата част условията на системата, взети в контекст, толерират, понякога дори насърчават индивидите и институциите да се възползват от възможностите за политическа корупция за постигането на желани, високи цели.<sup>8</sup>

### Има ли обаче проблем?

Както видяхме, отговорът на този въпрос не трябва да бъде повърхностно предрешаван. Възможно е корупцията да подобрява качеството на управленските процеси. Това е особено вярно за случаите, когато законите и наредбите изглеждат като пречки пред основната дейност на управлението и обществото. Нещо повече, някои учени внушават, че определени типове корупция могат да се смятат за благоприятни от гледна точка на политическото подновяване, усвояване и всеобщото разпределение на управленските блага и услуги.<sup>9</sup> Един подкуп може да се възприеме като таксата, която потребителят плаща, за да премине през бюрократичните „тесни места“. Няма щети - няма нарушение.

Като обобщение на функционалния довод се изтъква, че докато съществува политическа корупция, тя:

1. не представлява проблем, защото е толкова тривиално допълнение към американската политическа система, че едва ли оправдава вниманието и стремежа към коригиране, или

2. до толкова е вкоренена в системата, че премахването ѝ не си заслужава разходите, дори да допуснем, че е възможно да бъде унищожена.

Първият, тривиален аргумент може би има някаква стойност в чисто финансово отношение, макар че необходимата точност - колко? - е проблематична в светлината на мо-

нументалните проблеми с данните. Никой не е направил сигурна оценка на съвкупната парична стойност на корупцията. Нещо повече, дори ако някой можеше да пресметне общата сума (както като брой случаи, така и като парични суми в долари) на сделките, стойността в най-добрия случай остава неопределена, защото не е ясно какво всъщност купува корупцията.

Сякаш тази неопределеност в пресмятането на относително ясната цена на корупцията не е достатъчна, та Бенсън и неговите колеги твърдят, че многостранните незаконни печалби на организираната престъпност са пряка функция и резултат от политическата корупция<sup>10</sup>; следователно те също трябва да бъдат включени в цената на корупцията. Макар това да не е съвсем доказано обвинение, перспективите за пресмятането на тази цена са далеч над възможностите и на най-развитеното счетоводно въображение.

Ако приемем възможно най-лошия случай и съберем двете суми, „цената“ на корупцията лесно ще достигне десетки милиарди долари, което съвсем не е незначително перо в ничий годишен бюджет. Но в сравнение с трилиони долари плюс разходите на федералния бюджет и допълнителните щатски и общински разходи, общо достигащи два трилиона, или брутен вътрешен продукт от около пет трилиона, тя гонякъде бледнее.

По-съществена социална и политическа цена на корупцията се заплаща с крехката валута на публичното доверие към политическите водачи и обективността на политическия процес. Изследванията на общественото мнение за президентската популярност след Уотъргейт и аферата „Иран - контри“ (и в двата случая политическата корупция, в смисъл на злоупотреба с власт, беше обърквана с политическа некомпетентност) показват в колко голяма степен публичното доверие към управлението е свързано с представата за почтеността на неговите водачи и институции. Изключително популярният президент Рейгън преживя стремителен спад в своята популярност като пряк резултат от аферата „Иран - контри“; само 26 процента от анкетираните американци отговориха, че президентът е бил честен, когато е заявил, че не е знаел какво става, дори след като адмирал Пойндекстър свидетелства, че изобщо не е осведомявал президента за действията на Съвета за национална сигурност.<sup>11</sup>

Заболяването се състои в нещо повече от безличностното заклеяване на някакви на-

мираци се далеч във Вашингтон длъжностни лица. Ето един цитат, който Бенсън избира от *Доклада на Комисията Кнап за корупцията в Нюйоркската полиция*, за да демонстрира непосредствената виталност на тази причинно-следствена връзка:

Може би най-сериозното следствие от корупцията в т. нар. групи за контрол върху хазарта е невероятната *вреда*, която нанасят върху публичното доверие в закона и полицията. Младежи, отгледани в гетата на Ню Йорк, където хазартът е силно разпространен, гледат на закона като на обект на подигравка, след като цял живот са виждали как полицаите са идвали в заведенията за хазарт и са си тръгвали с подкупите на комарджииите.<sup>12</sup>

В едно демократично общество тези признаци вещаят потенциална катастрофа. Както Едмънд Бърк предупреждава шерифа на Бристъл преди повече от двеста години: „Сред покварени хора свободата не може дълго да просъществува.“

Нещо повече, приеманата корупция може да се материализира, засилва и умножава. Докладите на Службата за вътрешни доходи за етични „прегрешения“ ще дадат готови говори, извиняващи укриването на данък общ доход от страна на хора, на които им трябва и най-малката илюстрация, че системата е корумпирана, за да осъществят собствените си възможности за измама.<sup>13</sup> Тези, които са податливи към корупция, естествено ще гравитират около местата, където тя е явна, в търсене на евентуални печалби, докато онези, които тя отблъсква, ще се установят другаде, както в географски, така и в професионален смисъл. Когато по време на показанията си във връзка с Уотъргейт помощникът на Никсън в Белия дом Александър Батърфийлд бе попитан дали идеалистично настроените млади американци могат да търсят бъдеще във Вашингтон, той директно ги посъветва: „Стойте настрана!“ . Що се отнася до привличането, заместник-секретарят на ДЖСБ (при администрацията на Буш) описва програмите на министерството по времето на Рейгън като направо подканващи хората да крадат: „Крадците и мошениците се лепяха на тези програми като мухи на мед“.<sup>14</sup>

Като заключение в този ред на мисли се достига до твърдението, че корупцията в определена степен трябва да се толерира, защото е донякъде функционална - може би дори полезна - за политическата дейност на правителството и ефективното разпределение на услугите. От тази гледна точка

корупцията, в смисъл на подкупи, ускорява делничните механизми на управление чрез намаляване на несигурността, например личната (случайно - чрез безплатен обяд или по-системно - чрез принудителните плащанията, които полицаите вземат) или бавенето, присъщо за регулативните процеси. В тази функционална перспектива корупцията се разглежда не като вреден фактор, а по-скоро като още един разход и начин за правене на бизнес. Робърт Клитгард убедително обобщава тази перспектива: „С една дума, ако *господстващата система е лоша, то тогава корупцията може и да е за добро*.“<sup>15</sup> Същественото е, че извършителите както при Уотъргейт, така и при „Ирангейт“, нарушиха закони и предполагащи спазване норми, т. е. бяха подтикнати към корупция заради това, което според техните подбудители бе потенциална пречка за тяхната лична свобода на действие. Установените и утвърдени процедури бяха заобиколени или пренебрегнати - с други думи, към корупция се прибегна (и впоследствие се твърдеше, че това е било необходимо) - за да „се смаже“ машината на управлението и да се защитят извършителите от публично разследване. Функционалността на тези действия не трябва да прикрива факта, че те бяха по същество незаконни и насочени към придобиването на лични и институционални облаги извън нормалните и възприети практики на управление, подкопвайки по този начин самата система на управление, която на думи защитаваха; това е „голямата корупция“ на Лоуи в действие. Държавният секретар на Рейгън Джордж Шулц коментира по време на своите свидетелски показания пред Конгреса на 23 юли 1987 г. действията на Пойндекстър така: „Не смятам, че постигането на желани цели оправдава средства като лъжа, измама и извършването на действия извън конституционните процедури“.

Тази „утилитарна“ гледна точка към корупцията - ако хората я искат, корупция трябва да съществува и всъщност я има - трудно може да се опровергае убедително, но тя наистина се явява погрешна поне по две причини. На първо място, прибегването до подкупи или други незаконни действия, за да се заобиколят административните „тесни места“ или да се окаже влияние върху различни решения, пряко подкопава идеалите за справедливост, на които се основават демократичните правителства. Разбира се, малко хора се облагодетелстват, но тези, които могат да бъдат пряко оцетени, са много повече. Джон Гардинър и Теодор Лиман онагледяват това,

определяйки цената на корупцията в сферата на градското благоустройство:

Корупцията е нещо повече от онези няколко долара, които преминават през ръцете на съмнителни личности. Корупцията означава строежи там, където хората не ги желаят или където общините не са подготвени за тях. Това е долнокачественото строителство, което трябва веднага след това да бъде преустроявано или бързо става безполезно. Това са доларите от данъци, с които се финансират изкуствено надути договори или се възстановяват присвоените печалби. Това са старите или нови сгради, които заплашват здравето и сигурността на своите обитатели и съседи. Това е нещо, за което всички ние плащаме.<sup>16</sup>

Пустеещите порутени квартали в Тексас, гибелните последици от скандалите около кризата на заемите и спестяванията показват, че Гардинър и Лиман не говорят за хипотетични загуби; претърпените загуби от тази криза ще струват на всеки американец повече от 2000 долара. Сведено до основополагащата си същност, функционалното гледище представлява отричане на демократичните идеали и утвърждаване на социалдарвинизъм и потенциална анархия. Да се позволява гражданите да бъдат ощетявани, защото са избрали да играят по правилата, означава да се унищожи самата игра, а с нея и общественият договор.

Вторият голям проблем с функционалното разглеждане на корупцията е, че е много малко вероятно обществото като цяло или дори специфичните потребители (за разлика от малките, често криминални заинтересовани групи) да извлекат полза от незаконните действия, улеснени от корупцията. Разпространението на твърдите наркотици в Америка е свързано с необозрим обществен, медицински, икономически и психологически безпорядък дори за националните правителства, независимо от настоящостта на консуматорското търсене.<sup>17</sup> Градските центрове не са много привлекателни места за живеене, тъкмо заради хазарта, спекулантите и наркотиците.

Накратко, функционалното виждане за корупцията като необходима „смазка“ за дейността на администрацията, се оказва фатално недалновидно и субективистично. Цената, която ще трябва да се плаща от гледна точка на нормативните основания на американския демократичен етос, е много голяма. Тези недостатъци правят функционалната интерпретация твърде нефункционална

от гледна точка на държавната политика.

В такъв случай, ако приемаме, че корупцията не е нещо толкова обичайно, че да не заслужава вниманието ни, нека се занимаем с втория аргумент - че корупцията го такава степен е част от политическата система и структура, че и да искаме (тук отново се долавя функционалната идея), не можем да я премахнем. Според тази гледна точка ефективно решение на проблема просто не съществува, затова няма смисъл да се сражаваме с вятърни мелници.

Тук можем да определим два аспекта - личностен и системен. Първо, ако корупцията се възприема като ни повече, ни по-малко елемент на човешката ситуация, специфично сребролюбие или алчност, тогава идеята за пълното ѝ изкореняване е или неприемлива (напр. да се имплантират електроди в милиони мозъци), или фантастична.

Алчността, разбира се, едва ли няма отношение към корупцията, особено като се имат предвид съвсем пресните спомени, а и състоянието на чековите книжки след скандалите на Уол Стрийт и фалитите, свързани с кризата на заемите и спестяванията. Осъденият предприемач и борсов спекулант Иван Боески, определено най-видният от последния випуск мошеници на Уол Стрийт, беше цитиран да отправя следния съвет към участниците в магистърски семинар по бизнесадминистрация в Университета в Калифорния, Бъркли: „Алчността е здравословна. Може да сме алчни и да сме доволни от себе си“.<sup>18</sup>

Въпреки това би било опростяване и заблуждение да пресилваме фактора алчност. Парите може да са цветът, но не и коренът на всяко зло в сферата на управлението. Увеличаването на заплатите на чиновниците няма задължително да ограничи корупцията. Убежденията на Боески, Майкъл Милкин и други „търгаши по душа“ показват, че дори баснословно богатите, повече, отколкото всеки Крез би могъл да мечтае, могат да се поблазнят от забъркване в незаконни действия. Заговорниците на Никсън около Уотъргейт със злоупотребата си с властта бяха неоспоримо корумпирани, в смисъла на „голяма корупция“, но не се стремяха задължително към парични облаги. Политическата власт и идеологическата праволинейност си имат своя собствена, много убедителна разменна монета. Най-сетне, ако алчността беше тази човешка черта, за която я представят, корупцията щеше да е много по-голяма; чиновниците навсякъде щяха да се отгадат на прес-



ледване на по-големи печалби. Но те явно не го правят. Затова трябва да приемем личната финансова изгода като често, може би дори обикновено присъстваща, но не винаги достатъчна за обяснение на политическата корупция.

Ако вниманието ни се съсредоточи, както предложихме по-горе, на равнището на системата, в смисъл че тя сама по себе си създава скъпо струващи „тесни места“ и бюрокрация, които неизбежно предизвикват корупция като противодействие, то тогава се оказва, че няма решение извън създаването на свършена политическа система, основана на безупречни стандарти на поведение и морал. Това, разбира се, е невъзможно. Стандартите рано или късно ще станат обект на насмешка поради неизбежното намаляване на тяхната сила и така може би дори ще изострят проблемите, които е трябвало да решат. Да вземем за пример последиците от сухия режим върху прилагането на закона и язвителното отношение на гражданите към управлението.

Благодарение както на индивидуалния, така и на системния аспект, можем неохотно да се съгласим, че проблемите, поставени от корупцията, лесно биха могли да се окажат толкова големи и вкоренени, че наистина да са над нашите възможности за коригиране. Но да приемем това, все още не означава, че трябва да направим следващата обезкуражаваща стъпка и тъжно да се примирим, че след като нищо не може да се направи, няма защо да си блъскаме главите. Това, което има смисъл да изследваме, е не решението само по себе си, а какво разбираме под решение.

Ако, както горните размишления внушават, проблемите са огромни и вкоренени и действително над нашите възможности за коригиране, щяхме да се противопоставим на функционалните идеи на Мъртън и да тръгнем към вероятен провал, ако искахме напълно да изкореним всички симптоми и болести.

Но „решението“ не е нужно да бъде цялостно, за да е ефективно и да служи на полезна цел. Големите реформи във федералната система на гражданските служби през последния век, в частност Пендълтънският Акт за преобразуване на гражданските служби от 1883 г. и прогресивното политическо развитие след началото на века, не унищожиха всички признаци на корупция, както показва дори беглият преглед на инцидентите след Втората световна война. Но тези и други действия в голяма степен ограничиха печеленето на политически привърженици чрез раздава-

не на привилегии, в голяма степен подобриха работата на федералното управление и увеличиха публичното доверие в честността на чиновниците като цяло.

По същия начин съдържателните заключения и препоръки на Комисията Кнап от 1973 г. относно корупцията в нюйоркската полиция не отстраниха всички корумпирани и лоши полицаи, но допринесоха много за увеличаването на професионализма в полицията и доверието на жителите на Ню Йорк в честността на полицаите; Комисията Кнап подаде сигнал, че вече всички са отговорни пред определен вид общовалидни правила.

Както в тези, така и в други примери, приносите на частичните решения са значителни, поне от символична гледна точка, важна поради защитаването твърдение, че основният елемент на заплахата от корупцията се крие в нейния символичен характер. Като такъв, вторият дъгов за „недостигаемата“ природа на корупцията и неговото следствие - изоставяне на всички опити за реформа пред аргумента „нищо не може да се направи“, от една страна, и „всичко или нищо“, от друга - не е убедителен.

Като обобщение можем да изложим два извода. Първо, че политическата корупция има достатъчно голям размер и цена, за да заслужи вниманието ни. Второ, че макар и да не успеем да стигнем до цялостно решение на проблема, дори частичните решения ще имат резултат, поне съизмерим с изразходваните усилия и ресурси. Това е особено важно, ако загубата на публично доверие към процесите на управление и лидерите се изчислява като част от цената на корупцията.

## Осмисляйки корупцията

След подробното разглеждане на описанияте дискусии бързо можем да преминем към описанието на един модел на политическата корупция, който обяснява явлението по-ясно и резултатно от типично историческия преглед с неговата своеобразна смесица от епизодично моралистично възмущение, функционална академична безпристрастност и цинично гражданско примирение. Целта на този модел е да помогне за по-доброто разбиране на условията, които осигуряват плодородна почва за корупцията, както и идеите, които правят същата тази почва не чак толкова благодатна.

Вече изложих донякъде аргумента за съществуването на два основни компонента. Първо, децентрализираната природа на аме-

риканската политикоикономическа система осигурява както стимули, така и неопределеност - изгода и възможност - които поддържат и понякога насърчават корупцията. Второ, индивидът, с пълния набор от смесени (понякога противоречиви) мотиви, е действителният извършител на съмнителните действия; той е този, който физически се облагодетелства от възможността (понякога дори работи, за да я създаде) с цел собствено си несанкционирано облагодетелстване.

Основата на модела е, че корупцията често служи на някаква цел, освен пълненето на джоба на някой мошеник. Както биха ни посъветвали функционалистите, корупцията се разглежда като неформална система за разпределение на административни блага и услуги, която ускорява или може би подменя иначе тромавите, макар и безспорно легитимни действия на публичното регулиране. Логичната завършеност на тази позиция - че ако държавната намеса не налагаше разходи по сделките и ако регулирането не предизвикваше „триене“, то нямаше да има корупция - е привлекателна, но това, разбира се, е невъзможно условие, защото гражданите изискват управлението да установява защитни правила и процедури, които преднамерено създават самото „триене“, водещо до тромавост и корупция. Те не са резултат от някаква прищявка. (По същия начин някой може да твърди, че в идеалната комунистическа икономика, в която благата се разпределят строго според потребностите, няма да има престъпност. За кой ли път става въпрос за ситуация, толкова далеч от социалната ни компетентност, че не заслужава изследване.)

Дори ако това управление без „триене“ беше възможно, корупцията не би изчезнала по необходимост от него, понеже е присъщо на човешката природа да се стреми към максимизирането на личната печалба (факторът „алчност“), или да се играе „срещу системата“, просто заради предизвикателство.

Моделът не включва културните различия. При това положение съм доволен, че мога да запазя нещата възможно най-ясни и да огранича обсега на разглеждане на политическата корупция до съвременната американска федерална система.

Накратко, ние ще погледнем на корупцията като на преднамерено, съгласувано поведение, към което определени хора прибегват като към средство за манипулиране на „системата“ (с други думи, да бъде наказана последната да работи или да функционира) по начин, благоприятен за осъществяването на

частните им цели. С тази формулировка както индивидите, така и системата се залавят на местопрестъплението. Въпреки това, преди всичко системата с типичните ѝ облаги и бариери понякога подтиква индивида да действа по несанкциониран начин. Като следствие системата наистина би могла да бъде отговорна в по-голяма степен от непосредствените извършители. Въпреки това освобождаването на индивидите от отговорност означава да се пренебрегне моралната отговорност на гражданина и дължостното лице.

Настоящата гледна точка се различава от предишни изследвания на политическата корупция, наблюдайки на това, че политическите, икономическите и социалните последици от корупцията могат да бъдат много трайни и че гражданската търпимост до голяма степен се дължи на факта, че хората не осъзнават нейните всепроникващи и гибелни ефекти. Затова е необходимо да се изработи публична политика, насочена към дългосрочното ограничаване на проблема.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Michael Johnston, „Corruption and Political Culture in America: An Empirical Perspective“ *Publius*, т. 13, бр. 1 (Winter 1983), стр. 39.

<sup>2</sup> Първоначално Мъртън предлага идеята през 1949 г. Вж. Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (New York: The Free Press, 1968). Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America*, гл. 3, по типичен начин отразява идеята на Мъртън.

<sup>3</sup> На нормален език можем да кажем, че „търсене на монополна рента“ имаме, когато дадена личност има изключително право върху специфично благо или услуга, които той ще „предложи“, за да посрещне тяхното „търсене“. Тъй като е единствен продавач, той може да изиска (т.е. да се опита да „измъкне“) толкова пари, колкото клиентът може да си позволи (за разлика от това, което би предпочел) да плати. Разликата между сумата, която клиентът може да си позволи и която би предпочел да плати, представлява „завишена рента“.

<sup>4</sup> Merton, R. *Social Theory and Social Structure*, стр. 125-126, курсивът е в оригинала.

<sup>5</sup> Herbert Kaufman, *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1977).

<sup>6</sup> Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America*, стр. 20.

<sup>7</sup> Пак там, стр. 23. Вж. също и Scott, *Comparative Political Corruption*.

<sup>8</sup> Естествено съществуват човешки качества (напр. алчност и сладострастие), които винаги се проявяват в някакви крайни форми на лично облагодетелстване независимо от окръжаващата среда. Ще се върна към този чисто човешки фактор, когато обсъждам начините за намаляване на корупцията.

<sup>9</sup> Смята се, че това важи в най-голяма степен за развиващите се страни и тяхната бюрокрация; вж. Nye, „Corruption and Political Development;“ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, CT: Yale University Press, 1968); и Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries* (Boston: Houghton Mifflin, 1964). Не е изненадващо, че много длъжностни лица от развиващите се страни бяха много обигнени от тази оценка; вж. Werner, „New Directions in the Study of Administrative Corruption.“

<sup>10</sup> Benson et. al., *Political Corruption in America*.

<sup>11</sup> Om New York Times/CBS News Poll; Richard J. Meislin, „A Majority in New Poll Still Find Reagan Lied on the Iran-Contra Issue,“ *New York Times*, July 18, 1987, стр. 1, 6. 56% от интервюираните отговарят, че според тях президентът е лъгал, докато 17% нямат мнение.

<sup>12</sup> Benson и гр., *Political Corruption in America*, стр. 190.

<sup>13</sup> Сравни Nathaniel C. Nash, „Officials of I.R.S. Accused by Panel of Ethical Lapses,“ *New York Times*, 21 юли, 1989, стр. A1, C2, с Daniel Goleman, „The Tax Cheats: Selfish to the Bottom Line,“ *New York Times*, 1 април, 1988, стр. 1, 28.

<sup>14</sup> Цитирано от Carol F. Steinbach, „Programmed for Plunder,“ *National Journal*, т. 21, бр. 37 (16 септември, 1989), стр. 2261.

<sup>15</sup> Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988), стр. 33; курсивът е на Клитгаард.

<sup>16</sup> John Gardiner and Theodore Lyman, *Decisions for Sale: Corruption and Reform in Land-Use and Building Regulations* (New York: Praeger, 1978), стр. 202.

<sup>17</sup> Philip M. Boffey, „Drug Users, Not Sellers, Termed Key Problem,“ *New York Times*, 12 April, 1988, стр. A1, A5.

<sup>18</sup> Цитирано от Andy Logan, „Around City Hall: Stormy Weather,“ *New Yorker*, vol. 62, No. 51 (9 февруари 1987), с. 81-91. Цяло море от публикации се появи по повод на скорошните проб-

леми от Уол Стрийм; вж. Michael Lewis, *Liar's Poker* (New York: Norton, 1989) и James B. Stewart, *Den of Thieves* (New York: Simon & Schuster, 1991).

# НЕБЛАГОПРИЯТНИТЕ ПОСЛЕДИЦИ ОТ ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ

Донателла гелла Порта и Алберто Ванучи\*

## Увод

Най-лошата политическа криза в историята на италианската република започна на 17.02.1992 г. в Милано - икономическата (а в миналото и морална) столица на страната. В този ден станахме свидетели на първия от превърналите се по-късно в дълга серия арести на известни политици и функционери, обвинени в изключително сериозни престъпления, в това число изнудване, корупция, престъпна конспирация, връзки с организираната престъпност и присвояване на крадени стоки. Разследванията на Антонио ди Пиетро, миланския помощник-прокурор, превърнал се впоследствие в национален герой, доведоха до ареста на Марио Кieza, местен администратор, член на социалистическата партия (ИСП) и управител на една от градските публични институции (старчески дом). Разследванията на магистрата постепенно се разшириха, разголвайки истинската природа на публичната администрация в града, който по-късно получи името *tangentopoli* („града на подкупите“). Следствието се разпростря от Милано към други градове на Северна и Централна Италия, а след 1993г. - и на юг в страната. Концентрирано първоначално върху сферата на местната политика, то бързо достигна до най-високите нива на огромни частни и публични предприятия и много скоро засегна важни държавни фигури, а и националните секретари на различните политически партии. Само за няколко месеца магистратурата разкри сцена на корупция и политическа незаконност, безпрецедентна в историята на западните демокрации, в която бе замесена цялата политическа класа на страната, както и широки сектори на бизнес-общността. Ето само няколко показателни примера от статистиката: на 18.05.1993г., едва една година след избирането на нов парламент, 205 от общо 630-те депутати и 81 от 326-те сенатори бяха предмет на разследване, макар и не само за нарушения срещу публичната администрация.<sup>1</sup> Към края на 1994г. броят на заподозрените надхвърли 7000, в това число 338 бивши депутати, 100 бивши сенатори, 331 регионални, 122 провинциални и 1525 общински администратори и 1373 публични функционери.<sup>2</sup> Магистратите

издадоха и около 4000 заповеди за преварителен арест.<sup>3</sup>

Освен че извадиха на преден план явлението, което медиите и политиките нарекоха „криза на Първата Република“, тези разследвания на корупцията осигуриха и голямо количество материал за така нареченото - ако перифразираме Бакрач и Барати<sup>4</sup> - „друго лице на властта“. Преглеждайки разкритията на разследванията „чисти ръце“ от 1992г. насам, заедно с постепенно насъбралата се в предишните съдебни разследвания информация, пред нас се изправя възможността за реконструкция на известни аспекти на това „невидимо“ ниво на италианската политика, упражнило толкова силно влияние върху „видимото“.<sup>5</sup>

## Корупция и изкривяване на обществените нужди

Всяка фаза на процедурата, регулираща покупката или производството на стоки и услуги за колективното благоденствие, може да бъде повлияна от корупцията: решението да се купи едно или друго нещо, изборът на участници в договарянето, възнаграденията по даден договор, контролът върху извършване на работата, крайното заплащане. Дефинирането на публичните нужди е опорен момент в демократичния политически процес, тъй като именно тук административната система се сблъсква с нуждите и изискванията на социалните групи. Политическото посредничество е филтърът, през който се артикулират и обединяват различните интереси, а неговата задача, както изтъква Пицорно, е „да идентифицира и интерпретира нуждите и желанията на населението; да подбере и обобщи тези, които могат да бъдат изразени в политически аспект; да предлага, оправдава и критикува политически курсове и мерки за постигане на тези цели или, ако е необходимо, да обясни защо не могат да бъдат постигнати“<sup>6</sup>. Корупцията радикално променя тази функция, давайки привилегии на задоволяване на така наречените „вътрешни нужди“.<sup>7</sup> Корупцията и съучастничеството между тези, които са корумпирани<sup>8</sup>, причинява отслабване на институционалните задръжки, създадени за защита на общи-

те интереси във формулирането на публичните нужди. В резултат от това, последното се осъществява изключително в съответствие с интересите на тези, които участват в сделките и които си поделят печалбите от корупцията при намесата на държавата.

Когато политическата корупция засяга системата, дискреционното управление на публичните разходи става често самоцелно. Администраторите се стремят да привлекат колкото се може по-големи ресурси към сфери, в които имат власт, за да могат да приберат такса за посредничеството си във формата на подкуп или да получат подкрепа като резултат от последиците от публичното инвестиране в сферата на заетостта (което се третира като сфера на клиентелен обмен). Публичните разходи съответно се отклоняват към онези сектори, в които печалбата от корупция е най-голяма и където дискреционната природа на процедурите намалява потенциалните рискове. Като цяло се обръща малко внимание на това дали нуждите на общността се посрещат от въпросните дейности и услуги. Не е дори задължително проектите да бъдат завършени или приложени на практика, за което съществуват многобройни доказателства.

С помощта на специално финансиране, мероприятия от рода на Колумбовите празненства или Световното първенство по футбол през 1990 г. се превърнаха в източник на мащабно публично строителство, което впоследствие се оказва излишно, екстравагантно или просто невъзможно за осъществяване, но и същевременно доста рентабилно от гледна точка на подкупите, получени от администраторите, участвали в проектите.<sup>9</sup>

Публичните нужди могат да останат незадоволени, ако участващите политици не харесат размера на предложението подкуп. Бившият президент на Комисията по околната среда в Ломбардия, Луиджи Мартинели, описва случай на отказ за издаване разрешително за строеж в Каза-А-Маджоре: „Бе предложен договор, според който Паонеса (предприемачът) трябва да заплати сума, равна на 2% от разходите за строежа (като подкуп). Казах на Морони, че проектът никога няма да излезе от папките, защото предложената сума е твърде малка. Морони се съгласи, че нищожността на сумата може да подкopaе „пазара“ (CD, п.66, 27/07/92, 7).

В зависимост от силовата им позиция при договарянето, предприятията с връзки с централните власти, занимаващи се с публичните

разходи, могат или да предложат, или да определят природата и количеството нужди, създадени от публичната администрация - нужди, които в определени случаи се превръщат просто в инструмент за максимализиране на печалбата. Такъв е примерът с предприемача, снабдил италианските държавни железници (FS. Ferrovie dello Stato) с чаршафи за кушетвагоните. Срещу определен подкуп е била направена поръчка за невероятно количество материали, което доведе до разходи за освобождаването от тях, и то в един процес, „насочен по-скоро към прикриване на инвестициите, направени междуременно от предприемача, отколкото към защитаване на интересите на компанията“ (PR, 98). Други изменения в поръчката - като например размерите на чаршафите - закрепиха монополната позиция на доставчика, който се оказва на практика „единственият арбитър на избора, който сам бе предложил и наложил на Компанията съответните цени“ (PR, 101).

Корупцията благоприятства появата на незаконни брокери, които също имат интерес в манипулирането на публичните нужди. Там, където съществуват тайни договорености за подялба на печалбите от корупция, могат да възникнат проблеми с координацията между централната власт, разпределяща ресурсите, и местните власти, които ги управляват. Същевременно, липсата на финансова автономия е превърнала създаването на повече или по-малко „официални“ и видими мрежи за сделки с централните власти, в жизнено необходимост за местните администратори. Подобни мрежи най-общо се характеризират с отношения на роднинство или политически протекционизъм.<sup>10</sup> В подобни ситуации, специализираните посредници - обикновено консултанти или плановици с партийно-политически връзки - поемат важната функция да изградят неформални контакти между тези, които разпределят фондовете, и тези, които са отговорни за формулиране на публичните нужди. De facto, на тях се пада задачата да идентифицират проектите, които да бъдат реализирани, с цел намиране обща точка между интересите на политици и фирми, включени в корумпираната размяна.

На практика това означава предоставяне на местните власти на проекти с възможности за финансиране на принципа „вземай и бягай“; местните администратори насочват и ръководят тези проекти, като същевременно се запазват перспективите за печалби от страна на различните политически участници в играта. По време на строежа на стади-

оните за Италия'90 например, се появи фигурата на „консултанта“, който „развива и популяризира собствения си избор на линия на поведение или действа като гарант и популяризатор vis-a-vis другите политически участници. Именно той идентифицира или очертава начините и пътищата за политическо посредничество между различните участници, брани и поддържа целостта и успеха на „добрата кауза“, т.е. на проекта, под който стои неговият подпис.<sup>11</sup>

Управляването на обществените поръчки се характеризира с гъста мрежа подмолни форми на размяна. В подкрепа на това твърдение са и гумите на кмета на Баучина, малка община, близо до Палермо: „За началник на строежа трябваше да избера протежето на началника на регионалната оценъчна комисия, разпределяща фондовете. Той съответно щеше да привее част от получените средства на съветниците и функционерите от въпросната комисия“.<sup>12</sup>

Освен „едноличните“ брокери, се появиха и посредници, работещи за компании с пълно или частично гържавно участие. „На практика,“ твърди бившият кмет на Реджио Калабрия, Адаино Аусандро, „съществуват брокери, прикрепени към дадени „компани“, които идват при нас и обясняват: „Ние имаме необходимите връзки да ви осигурим това финансиране. Без наша помощ няма да видите и лира. Министерството, отговарящо за това, е от нашите и пр.“ Ако кооперацията, провинцията или съответната общност не са съгласни - няма проблем. Компанията и финансирането се преместват към „поточни пасища“.<sup>13</sup>

Реални или изкуствено създадени извънредни положения представляват друг фактор за влияние върху обществените нужди. Корумпирани политици често се опитват да класифицират дейност, от която имат интерес, за „извънредно наложителна“, тъй като в този случай нивото на публичните разходи и степента на дискреционност в тяхното управление са изключително високи. Подходящ пример е случаят с гържавните болници: грешка или нарочно „недоглеждане“ в поръчката на медицинско оборудване води автоматично до извънредни ситуации. Ето какво казва магистратурата по повод действията на местния Съвет по здравеопазването в Катания (USL 35): определени главни лекари „редовно даваха неверни данни за продукти от спешна необходимост или за специализирани нужди. Въпросните продукти се купуваха съответно по опростените процедури, което увеличава дискреционната власт на

публичния администратор и в някои случаи бяха всъщност доставени дори преди да се разгледа поръчката“. Администраторите от USL успяваха да приберат подкупи от доставчици, които сами си бяха избрали (ACA, 35).

Дори когато е налице истинско извънредно положение, извънредните процедури по изразходването могат да предизвикат нарастване на публичните нужди. Това пролича особено ярко в случая с възстановителните работи след земетресението в Ирпиния. Парламентарна следствена комисия разкри „наличието на строителни работи, далеч надхвърлящи реалните изисквания ... Налице бе разгръщане на излишно строителство. Това източване на пари бе поощрено от системата на „подаряване на договори“.

## **Завишаване на разходите**

Всяка фаза от публичния процес на договаряне създава многобройни предпоставки за появата на корупция. Най-вече това се дължи на сложността на бюрократичните процедури и ниската компетентност за планиране на гържавната администрация, които довежда до удължаване на сроковете за завършване на общественото строителство, легитимирайки по този начин използването на дискреционни практики при сключването на договори.

Този процес подкопава условията на пазарна конкуренция, които с помощта на механизмите на публичните искания гарантират производствена ефективност в снабдяването на публичната администрация със стоки и услуги. Предприятия с по-ниска производствена цена не могат да бъдат сигурни, че ще бъдат избрани, тъй като решенията на корумпирания публичен агент отразяват прикрити сделки на пазара за подкупи.

Нещо повече - корупцията подкопава стимула на вече избраните фирми да изпълнят договорните си задължения. Това води до наслагване на проблеми като увеличаване на разходите и натрупване на закъснения, които биха могли да се проявяват дори и в отсъствието на незаконни договорености. Всъщност публичната администрация често приема всички договорни рискове, без да може ефективно да контролира операциите на фирмата, извършваща дейностите.

Предприемачът няма стимул да работи ефективно, нито да представя реални оценки на етапа на договарянето. Администраторът купувач (или принципал) не може да знае с точност нито доколко е сериозно отноше-

нието на предприемача (агента) към работата, нито мащаба на реалните затруднения, които могат да възникнат. Ако първият предложи абсолютни гаранции срещу евентуално нарастване на разходите, от другия се изискват много по-малко усилия, защото той може да подучи очакваното възнаграждение срещу по-малко усилие, като припише повишаването на разходите на обстоятелствата извън неговия контрол.<sup>14</sup>

Контролът върху извършващите се дейности се отслабва от политическото съучастничество: за участващите фирми повишаването на разходите или безкрайното удължаване на сроковете представлява най-добрата възможност да си възстановят средствата от подкупите или да разширят полето на печалбите си.

Множество случаи свидетелстват за това, че корупцията повишава цената на общественото строителство. Както корумпираният, така и корумпираните са еднакво заинтересовани средствата за подкупите да бъдат изтеглени от публичния портфейл, за да може полето им на печалба да се разшири. Както отбелязват магистратите от Катания, към края на процеса вече е невъзможно да се прецени кой води хорото и кой го следва; незаконните нужди на функционерите вероятно са накарали доставчиците да раздуят още повече цените; същевременно първите, привикнали да получават процент за компенсация, нямат интерес в прокарването на официалните ценоразписи, а и да имат, то той е в точно обратната посока (ACA, 60-1). Цени, далеч по-ниски от тези, които би позволил пазарът, дискреционно отдаване на договори, непрекъснати промени в цените и изменения в договорените услуги - всичко това позволява да се избегнат правните и процедурни спънки и като резултат поведението на публичната администрация е (цитираме израз, често използван в процеса на изследване) „като на най-безотговорния от частните концерни“.<sup>15</sup>

Подаряването на договори по линия на обществените поръчки на компании без необходимата квалификация, оборудване и експертиза (и често в пряка връзка с политическите партии) е друга една причина за увеличаване на разходите. „Ломбардия Информатика“, компания с публичен капитал, например бе превърната от регионалното ръководство в учреждение, занимаващо се с покупко-продажби, в брокерски център, освобождавайки регионалната администрация от необходимостта да се занимава с публичните договори

и превръщайки дейността на администраторите във все по-мътна и неясна“ (PRLIM, 374-5). Тази компания преотстъпи, макар и по законен начин и с максимална дискретност, цялата възложена ѝ дейност, защото не притежаваше техническите структури, необходими за изпълнение на сключения договор. Осъществяването на подобно посредничество доведе само до увеличаване на разходите, от друга страна обаче, публичните пари бяха оперирани „по частен път“, без задължителния контрол.<sup>16</sup>

Увеличаването на разходите достига особени крайности, когато става въпрос за необикновени, публични строителни дейности. Държавният одиторски съд каза следното по повод Италия '90 и Колумбовите празненства: Раздутите разходи по Италия '90 могат да се свържат със сериозни пропуски в етапите на планиране и контрол. Инфраструктурата на това събитие, което погълна 27 000 милиарда лири вместо първоначално предвидените 11 милиарда, се оказа продължителен процес на безкрайни изчисления. ... Дейностите по така наречената Колумбуана също разкриха пропуски в изпълнението на проектите. Разходите се увеличиха от предвидените 3 000 милиарда в първоначалния план до 5 600 милиарда през 1991 г., когато работите трябваше да бъдат привършени. На практика само 60% от тях бяха приключени и се наложи отпускането на още 3 500 милиарда за окончателното завършване на програмата (CCL, vol. 1, 1991 г., 629-30).

И така, корупцията има преразпределителен ефект в полза на облагодетелстваните от скритата размяна: „Една корупционна система на правителствени услуги има разпределителният недостатък да облагодетелства безскрупулни хора за сметка на съблюдаващите закона граждани, които биха закупили тези услуги по законен път“.<sup>17</sup>

С други думи, корупцията поражда преразпределителна неефективност, като осигурява имуществени права на участници, които нарушават критерия на публичния интерес, облечен в уважение на закона и увеличават финансовото бреме върху плещите на останалите.

## **„Широки“ пътища и „тесни“ пътечки**

Процедурите, които ръководят дейността на политици и бюрократи в Италия, често игнорират човешките, времеви и организационни пречки пред публичната администрация. На агентите се струва повече ра-

бота, отколкото биха могли да извършат. Следователно пред тях се изправя възможността сами да решават на кои досиета да отдадат предпочитание или как да административират дадени средства. Едно решение може да бъде взето или не, може да се вземе веднага или да се остави за разглеждане за неопределен срок; може да се отдаде предпочитание на нечи частни интереси пред други, може да се изразходва по-голяма или по-малка сума държавни пари. В замяна се заплаща определена цена.

Властта сами да решават колко време и усилия да отдадат на официалните си задължения може да бъде използвано от политици и бюрократи за получаване на подкупи, които ги задължават да работят повече или по-малко, в зависимост от предпочитанията им. Когато дългите отлагания се превърнат в правило, един функционер може да поиска подкуп, за да си свърши работата в определен срок, с аргумента, че това се е превърнало в неочаквана „услуга“.

Дългите процедурни отлагания, които стават все по-чести, представляват силна заплаха за частните страни и ги подтикваат да търсят „споразумение“. Един сицилиански предприемач заяви: „често бе необходимо да се плаща на политиците, които имаха влиянието и престижа да елиминират проблемите, възникващи преди или след отдаването на даден публичен договор, за да не се предизвика у тях враждебно отношение“ (CD, п.450, 24/6/93,2).

Където отсъстват механизми, ограничаващи достъпа до публични облаги (официални или други), възможността за получаване на някакви придобивки може да породи „стълповорение“ от домогващи се до благата. Като резултат се получава порой от искания, отправени към публичната администрация, което от своя страна води до допълнителни отлагания и нарушения във функционирането ѝ и увеличава предпоставките за възникване на корупцията. Държавният одиторски съд например описва по следния начин договарянията на ANAS (Azienda Autonoma Nazionale Strade):

„Друга характерна черта е участието на голям брой фирми (броят на офертите често надхвърля 200)...Тези големи числа причиняват проблеми... интензивността на конкуренцията води до изключително ниски оферти, принуждавайки ANAS да се включи в дълги и ангажиращи разговори с различни фирми, за да идентифицира и изключи ненормалните предложения. От една страна, това състояние на нещата доведе до значителни изменения в процедурите по офертирането,

а, от друга - до забележително задълбочаване на конфликта (CC, 1987, II, 290).“

Съдебните разследвания показват, че въпросната критична ситуация е резултат от един огромен и прикрит пазар на корупция. Алберто Заморани, публичен мениджър, твърди, че „в случая с ANAS както ръководството на фирмата, така и политическите партии е трябвало да бъдат подкупени. Тази система (на подкупи) съществува от поне 20 години“ (MPM,173). В началото влизането на публичния пазар бе „проверявано“ от съществуващия картел от фирми (ползващи се с политически протекции), които определяха и не-обходимата „ротация“. „В последните години обаче,“ продължава Заморани, „въпросните фирми продължиха да плащат, само че политиците вече не можеха да им помогнат. Оформи се ужасен порочен кръг, в който всички, независимо малки или големи, бяха поставени при равни условия и трябваше да плащат повече от другите, за да се придвижат напред. Наличните суми пари прогресивно намаляваха, а броят на желаещите да се доберат до тях непрекъснато се увеличаваше“.<sup>18</sup>

Подобна разгорещена конкуренция между „корумпиращите“ в сферата на частния сектор произвежда директно негативен ефект върху публичната администрация и същевременно причинява засилен приток на незаконни средства в публичния сектор, увеличавайки цената на влиянието при вземане на решения.

## Социалната цена на корупцията

Всеки акт на политическа корупция създава възможността да се упражнява такова влияние с цел реализиране на печалби от намесата на държавата. Цената на влиянието на подобна дейност има две измерения. От една страна, това е изкривяването на вземаните решения (които при други условия биха били различни), а, от друга - инвестициите във време и усилия за реализиране на доходи, без да има от тях някаква колективна изгода.<sup>19</sup> С други думи, институционалните механизми за подбор на политическия и бюрократичен персонал се изменят в полза на индивиди с по-малко скрупули, които с готовност биха „инвестирали“ в създаването на влияние: „Ето защо трябва да бъдат сформирани много повече екипи, които да осъществяват контрол върху правителството и всеки екип ще използва повече производителни фактори в политическата си дейност - повече, в смисъла на ситуация, при която не същест-



вуват доходите от корупция, които се очакват да получи едно правителство“.<sup>20</sup> Когато приоритет на публичните агенти е (непродуктивният) стремеж за печалби, трябва да се очакват и загуби в организационната ефективност.

Сред негативните последици от корупцията особено внимание заслужават разходите за сделките. Агентите трябва да вложат своето време и енергия в опитите да запазят тези дейности в тайна, както и да не бъдат „разкрити“ от другата страна в сделката. Залавянето и наказването на корумпирани агенти също изисква средства: самата незаконност на корупцията поражда неефективност, тъй като средствата се разходват за запазване на сделките в тайна, както и за създаването на специални антикорупционни закони.<sup>21</sup> Неотдавнашните разкрития за корупцията в Италия описват вселена, в която се отделя много време за създаването и поддържането на „подходящите контакти“, за търсенето на информация или гаранции, за изплащането или получаването на възнаграждения. Това са средства, взети от производството, за да бъдат използвани с цел упражняване на влияние върху публичната власт. Марио Киеза си спомня с неприкрита гордост: „Приемната на моя офис бе винаги пълна с доставчици, предприемачи, с шапка в ръка ... и готови да чакат напразно с часове“.<sup>22</sup>

### **„Обратните“ критерии при побора на фирми**

Корупцията може да бъде източник на динамична неефективност. Преференциалното разпределение на средства за дейности, свързани с нечие влияние, води до прогресивна загуба на ефективност от страна на фирмите, специализиращи се в задоволяването на публичните нужди. Публичната администрация плаща тежък данък за този процес. Законодателството на публичните искания обикновено предпочита фирми с по-ниски разходи, които съответно могат да представят по-ниски оферти от конкурентите си в наддаването за даден договор.

Нещо повече - когато решенията са дискреционни, „неформалните“ критерии могат да определят избора на определена фирма. Тъй като те пораждат реципрочен доверие в намеренията на другия и по този начин намаляват вероятността да бъдеш „заловен“ в акт на корупционна размяна, приятелството, роднинските връзки или общата политическа принадлежност се превръщат в ре-

шаващи фактори. Казано по-просто, подобрят може да бъде направен на базата на желанието на частната страна да плати, при което истинската конкуренция между различните предложения за покупки се осъществява на сцената на неофициалния пазар на корупцията. Какъвто и да е случаят, възнаграждава се не само продуктивната ефективност - способността да се изпълни възложената задача по-бързо и на по-ниска цена, но също и отсъствието на морални скрупули и способността да се създават отношения на приятелство и доверие с хората, които вземат публичните решения.

Способността да се предлагат продукти от по-високо качество или на по-ниски цени е само един, макар и не задължително най-важният фактор за увеличаване на шанса да се спечели даден търг в система, където господства корупцията. На практика, по-ефективните фирми може и да не успеят, тъй като конкурентите им, които нямат шансове на частния пазар, са готови да платят покуп и да получат занижени печалби с единствената цел да се домогнат до дял от пазара на публичния сектор. Поради появата на други източници на печалби в частния сектор (или в чужбина), най-производителните фирми напускат публичния сектор и биват заменени от по-малко ефективни фирми.

Фирмите, които работят редовно с публичната администрация, следователно образуват една отделна, продуктивно неефективна клика. Тъй като ключът към икономическото развитие на една страна е в назначението на ресурсите за производствени инвестиции, то изключването на ефективните фирми от публичния сектор и по-малките печалби, получавани от инвестиции в научни изследвания и развитие, изискват дълготрайни социални разходи. В една система, в която най-добрите шансове за печалба се предлагат от непродуктивната дейност на оказване на влияние върху политическата и бюрократична власт, енергията и изобретателността на икономическите оператори се концентрира именно в тази сфера.<sup>23</sup> Възнаграждават се не предприемачеството и новаторството, а безскрупулността и способността да се създават частни отношения с тези, които държат публичната власт.

### **Прогресивното подгонване на доверието в държавата**

Лошото функциониране на публичната администрация поражда широко разпространен

скептицизъм сред граждани и предприемачи относно ефикасността и безпристрастността на процедурите, регулиращи достъпа до държавата. Както отбелязва един сицилиански политик: „Административната парализа трансформира всички права в услуги. Ако се нуждаете от сертификат или разрешително за строеж и трябва да чакате две години, за да го получите, накрая се принуждавате да молите (и плащате) за него като за услуга“.<sup>24</sup>

Корумпираните политици и държавни служители имат интерес да представят функционирането на публичната администрация като неефикасно и непредсказуемо, защото в такъв случай те могат селективно да предложат протекция от подобни неудобства. Срещу подкуп, те са готови да гарантират по-ускореното разглеждане на отделни случаи, да дадат по-удобна интерпретация на правилата, да осигурят по-опростени процедури или положителен изход от сблъсъците с публичната администрация.<sup>25</sup>

Когато корупцията достигне централните на власт, влияещи върху правилата, задължителни за различните агенти, ирационалните и изкривени процедури се умножават, тъй като организационната структура всъщност отразява интересите на тези, които са корумпирани. С други думи „външният ефект“ на дори очевидно „полезната корупция“ е изменение в правилата и практиките на публичната администрация, което води до по-мощната цялостна неефективност на системата.

Следователно успешното приключване на конкретен случай вече зависи от персонализацията на отношенията с публичната бюрокрация. Това поощрява създаването на привилегировани канали за комуникация с публичната администрация с цел реализиране на печалби, намаляване на времето за чакане или изместване на други потенциални корумпиращи участници. Един милански собственик на магазин описа публичната администрация по следния начин:

Ако преди да отвори търговски обект човек трябваше да се съобразява с цялото законодателство, както и с местните закони, той щеше да се окаже в безизходица заради темповете, с които действа бюрокрацията... Ясно е, че сме в ръцете на бюрократите, които решават дали да следят отблизо или не нещата; дали да правят или да не правят инспекции; дали да прилагат законите стриктно или изобщо да не се съобразяват с тях.<sup>26</sup>

„Нуждата“ от корупция, която се създава по този начин, води до селективно включ-

ване на частните участници на базата на тяхната готовност да дадат подкуп. Нарастващата корупция увеличава песимизма във връзка с произвола на административните дейности. Неудовлетворението от функционирането на публичната администрация и стимулът за получаване на протекции чрез подкупи съответно се увеличават и сред хората, първоначално изключени от пазара на корупция.

Опитите да се заобиколят публичните агенции с помощта на подкупи отделно води до процъфтяване на убеждението в тяхната нечестност. Като при една верижна реакция хората, успешно включили се в процеса на даване и получаване на подкупи, получават и потвърждение на песимистичните си очаквания. Както казва често цитираният брокер Зампини: „колкото повече продължавах, толкова по-уверен ставах в себе си, тъй като разбрах, че никой не отхвърля предложения подкуп. Всъщност в дългата ми кариера на брокер пари ми бяха отказани само веднъж. Изпратих кутия шоколадови бонбони, в която имаше 2 000 000 (лири) в брой, просто за да създам приятелски отношения. Човекът задържа бонбоните, но ми върна парите“.<sup>27</sup>

Същевременно недоверието се разпространява и сред тези, които не плащат и съответно решават без никаква друга явна причина, че са обект на дискриминация. Един предприемач, изключен от търга за договори с италианските железници, свърза този факт с присъствието на конкурент „със здрави връзки“: „веднага разбрахме, че всичко бе предвидително решено“ (PR, 85). Впоследствие той удвои усилията си да се включи в ограничения кръг на корумпиращите.

Съществуващата алтернатива е напускане на пазара на публичния сектор. Когато разбрал, че е задължително да плаща подкупи, за да работи с администрацията на провинцията Бари, Паоло Гуилези например „престанал да представя оферти и тъй като абсолютно отказал да подкупва когото и да е само за да получи работата, все още не му е изплатено дължимото“ (TRIB, 258). Пречките за слабата администрация намаляват и с изключването или отстраняването на такива действащи лица, които са настроени враждебно срещу корупцията - това намалява риска от оплаквания пред властите. То обаче също така подсилва и убеждението - широко разпространено сред политици и предприемачи - че корупцията е неизбежна. Марио Кieza твърди: „Във въздуха витаеше чувство за безнаказаност. Може да звучи невероятно, но

никога в живота си не съм молил никого и за лира. Не защото бях особено честен и скромнен: просто не беше необходимо. Ако бяхте дошли при мен с предложение да ми продадете оборудване на стойност 100 милиона, аз Ви се усмихнах, Вие бихте казали: „Тази сума е на ваше разположение“.<sup>28</sup> Опитът да се заобиколи неефективността и произвола на държавата чрез купуване на лични протекции е обречен на провал. Той разпространява и консолидира съдържащото се в него недоверие в една още по-широка спирала на корупция.

## **Корупцията и подгонването на политическата легитимност**

Съществува огромно количество доказателства за взаимозависимостта между слабата администрация и корупцията. Разследванията на политическата корупция ясно сочат, че - като резултат от инерцията или в резултат от маневри - лошата администрация засилва дискреционната и деспотична власт на администраторите във всяка фаза на процеса, насочен към „закупуването“ чрез подкупи на публични мерки: изкуствено се създава търсене, разлага се системата на публични искания, отслабват официалните мерки за контрол.<sup>29</sup> Нещо повече - корупцията сама създава лоша администрация като неоправдано раздува цените и манипулира нуждите от публично строителство. Лошата администрация поражда в гражданите и предприемачите недоверие към публичната администрация, както и съмнения в ефективното упражняване на законно санкционирани права. Резултатът е търсене на привилегирани канали на достъп до процеса на вземане на публични решения, било за да се извлече изгода от някаква дейност или за да се спечели в конкуренцията за публични поръчки, работни места и други подобни. Готовността такъв достъп да бъде „закупен“ - с други думи, нуждата от корупция - се увеличава с нарастване на необходимостта на такива канали. Всъщност корупцията създава подборно включване на тези, които плащат. По този начин тя допринася за още по-голяма неефективност и порочният кръг се завърта още веднъж.

Нещо повече - ако нуждата от корупция се подхранва от лошата администрация, друг един италиански феномен, клиентелизмът, засилва разпространението ѝ. Италианските политици, заподозрени в корупция, изглеждат притежават специални способности за изграждане на мрежи - създаване на контакти, установяване на отношения на доверие и връз-

ки на базата на взаимни задължения и услуги - като добавка към „патримониадната“ им концепция за публичните средства като частна собственост. Тези две тенденции способстват за възникването на персонални мрежи за подкрепа, изградени от клиенти и „приятели“ в рамките на местния елит.<sup>30</sup> Неведнъж в делата за корупция се появяват доказателства за способността на обвиняемите да осигуряват привилегировано услуги на сектори и групи, които са най-продуктивни от гледна точка на евентуална подкрепа в изборите или в определен вид конспирация.<sup>31</sup> Миланското метро (Metropolitana Milanese) например бе „използвано като резервоар за работни места на другари по партийна линия, които получаваха заплатите си, без дори да се появят на работа“, а „всички назначения в SEA (управлението на летището в Милано) бяха направени с политическа цел“.<sup>32</sup> Накратко, корумпираните политици подсилват изборителните си позиции и интригантски кръгове с помощта както на традиционните форми на клиентелизъм на базата на местните отношения патрон-клиент, така и на по-широки клиентелни мрежи в институциите; или, по думите на Айзенщадт и Ронигер, те развиват както патронажно, така и институционализирано клиентелно посредничество.<sup>33</sup>

Нещо повече - именно желанието на корумпираните политици да увеличат размера на получаваните подкупи ги поощрява в засилване на дейността и увеличаване на разходите на институциите, ръководени от тях (а следователно и в разпределението на услуги). Налага им се да използват по-големи източници и количества публични средства (най-малкото в секторите, предлагащи максимални придобивки при минимален риск), за да получат по-големи подкупи. Инвестирайки нано-парите от подкупи в политиката, корумпираните политици се оказват в позиция, която ги улеснява в организирането на сложни клиентелни мрежи и им осигурява политически протекции. Както казва Пиеркамильо Давидо, един от магистратите, участвали в разследванията „чисти ръце“, твърди: „Голяма част от незаконното финансиране е насочено към закупуване на „членски карти“ от страна на политици от различните партийни фракции, които впоследствие се използват за установяването на йерархична власт вътре в самата партия... Партиите се превръщат в компании с общ капитал, в които дяловете, необходими за преизбиране, се закупуват с помощта на подкупи“.<sup>34</sup> Същите тези средства се използват от партийните лидери за получаване на назначения на държав-

ни длъжности. Един милански политик признава: „С парите от подкупите закупих „членски карти“ и си осигурих контрола върху „блок“ от избиратели ... Когато трябваше да се поднови мандата ми или да получа нова длъжност, аз просто поставях членските карти (моя блок гласове и членове) на масата“ (MPM, 160). И на последно място, чрез разпределението на услуги, корумпираните политици могат да постигнат комплетността, необходима за действията им в рамките на публичната администрация. Както казва Марио Кieza: „Кандидатите дори за най-скромните публични назначения знаят, че не трябва да използват лични средства, а трябва да молят местния бос да покрие разходите по тяхната изборна кампания. В замяна те предлагат безпрекословна лоялност“.<sup>35</sup>

Клиентелизмът и корупцията се сливат във формата на спирала, като разпространението на едното явление подпомага разрастването на другото. Средствата за една политическа дейност се събират с помощта на купуване на гласове (свързано с клиентелизма), което кара политиците да търсят материални източници, за да инвестират в издигането си към властта. Марио Кieza припомня, че „искането на пари от другарите стана невъзможно ...“.<sup>36</sup> Клиентелизмът и купуването на гласове пораждаат необходимостта да се търси финансиране по незаконен път, т.е. човек „позволява“ да бъде корумпиран. Нещо повече - инвестирайки придобивките от подкупите повече или по-малко директно в закупуването на гласове, корумпираните политици се превръщат в „по-конкурентноспособни“. Както казва един милански политик: „Със сигурност преследването на власт е и преследване на пари. Ето защо, ако представител на твоята конкретна партийна фракция бъде избран за председател или член на борда на едно или друго публично предприятие, това е един допълнителен източник на финанси и на по-голям дял от властта не само от гледна точка на гласове, но и на пари“.<sup>37</sup> В резултат на това броят политици, желаещи да „закупят“ гласове и подкрепя, най-вече чрез „индивидуални стратегии за мобилизиране“, се увеличава.<sup>38</sup>

Особено в Южна Италия порочните кръгове, описани по-горе, се подкрепят и от други. Продължителността на незаконните споразумения, поддържащи политическата корупция и слабата администрация, се подсилва от присъствието на организираната престъпност. В определени райони политическата корупция и общата престъпност се подхранват една от друга, отслабвайки

пазара, държавата и обществото. Съществуването на източници на насилие укрепва корупционната размяна, която от своя страна подкрепя онези условия на обща незаконност, които са в услуга на организираната престъпност. Позицията на корумпираните политици се заздравява с помощта на блокове от гласове, контролирани от престъпни организации и насилието, което те упражняват. По думите на бившия мафиот Антонио Калгероне: „(Те притежават) огромна застрашителна власт. Ако се вземе предвид, че всеки иото d'opore може да разчита на четиридесет, петдесет души, които сякаш ще последват нарежданията му, то това има значението на подкрепата на Мафията в изборите, лесно може да бъде разбрано“ (DAP, 39). Следователно, както разкрива един държавен свидетел, „важно е да се знае кои политици са били подкрепени в изборите от Cosa Nostra, защото услугата, която дължат за осигурените гласове, може в един момент да бъде поискана“ (CPMP, 16). От своя страна, корумпираните политици могат да използват властта си, за да подсилят властта и репутацията на престъпната организация, от която получават подкрепа.<sup>39</sup> Нещо повече, гарантирайки безнаказаност и териториален контрол (често чрез манипулация на публичните контракти), корумпираните политици засилват властта на организираната престъпност. Според Гаспаре Мутото, друг бивш мафиот: „Съществуваше единодушие в схващането, че с помощта на политиците лесно може да се окаже Влияние върху съдилищата, още повече, че сицилианските политици играеха жизнено важна роля във формирането на „политиката на Рим“ по въпроси, свързани със Сицилия и съответно с Cosa Nostra (DAP, 24).

Парламентарната комисия по организираната престъпност предупреди, че: ситуация, подходяща за смесването на организираната престъпност и политиката, се създава почти автоматично в присъствието на инертна и неспособна публична администрация. Често дори не става въпрос за смесване, а за окупиране на публичните институции от пратеници на Мафията, които упражняват власт от името на своята „фамилия“, а не на публиката и често биват необезпокоявани както от органите на административния, така и от тези на съдебния контрол. В подобни сфери, обикновено малки общности, Мафията е създавала микросистема, която определя всекидневния живот на обикновените граждани по особено тираничен начин. Покварата е толкова дълбока, че ни-

какви права не могат да се упражняват без намесата на Мафията (СРМП993г., 18).

Динамиката на „кризата на Първата Република“, разкрита най-вече от разследванията „чисти ръце“, може да бъде по-добре разбрана, ако се вземе предвид взаимодействието между различните „патологии“. Коласът на корупционната система не бе причинен от бунта на нейните „жертви“. Не тези, които трябваше да плащат откупи, нападнаха първи системата. Режимът не бе разлюлян от конфликта между корумпиращи и корумпирани, нито дори от този между честни и корумпирани предприемачи. Той по-скоро се срути поради кризата в легитимността, породена от такова сложно взаимодействие между корупция, клиентелизъм и слаба администрация с отражение в политическите протекции на организираната престъпност.

Всъщност характерно за Италия след войната е, че корупцията, клиентелизмът и слабата администрация пораждаат порочен кръг, подкопаващ консенсуса по въпросите на политическия режим и неговите институции и повишаващ нуждата от специфична подкрепа.<sup>40</sup> Съществуването на поляризирана политическа култура, Студената война и различията по въпросите за пътя, по който трябва да тръгне страната в икономическото си развитие, всички тези фактори попречиха за възникването на консенсус в периода на възстановяването през 50-те. Като резултат се появи тенденцията тя да се заменя със „специфична“ подкрепа, насочена към хората, които в даден момент управляват страната. Само така може да се обясни очевидният парадокс - висока активност на гласоподавателите при ниско ниво на доверие в правителствените институции в Италия.<sup>41</sup>

Възможно е голямата активност на гласоподавателите да се дължи по-скоро на клиентелното стимулиране, насочено към осигуряване на специфична подкрепа, а не на тяхното високо гражданско съзнание. С годините обаче подобно развитие подкопа още повече основите на консенсуса. В действителност, „базираци се на персонализираната употреба на власт, практиките на клиентелизма пречат за разграничението между дадена роля и нейния изпълнител, което е принципна характеристика на институционалната власт. Основаващи се на принципа „важен е човекът“, те подкопават доверието в „правилата на играта“ и институциите, които трябва да ги прилагат“.<sup>42</sup>

Учредителното Събрание взе решение да не дава на никой орган предимство над други-

те (за да не се стигне до слаб парламент, слабо правителство и слаб държавен глава), което доведе до политическа фрагментация и масово прилагане на практиката *lottizzazione*<sup>43</sup> от страна на следващите коалиционни правителства. Създаде се допълнително пространство за формирането на професионална политическа класа, която намери в администрацията на публичните органи широко поле за оцеляване сред превратностите на изборните дължности. Необходимо е да уточним, че това постепенно завземане на социалната и икономическа система не доведе до по-голяма ефективност. Напротив, административната ефективност и възможностите за постигане на консенсус намаляха едновременно. Цифрите за националния дълг са добро доказателство в това отношение, сочейки непрекъснато нарастване от 450 000 милиарда през 1983 до 1 670 000 милиарда през 1992 г. (съответно 71.9 % и 111.4 % от брутният национален продукт).<sup>44</sup> Ето как липсата на консенсус води до засилване на окупацията на гражданското общество от страна на политическите партии, а тази колонизация съответно поражда държавни престъпления и слаба администрация, които още повече намаляват възможностите на системата да си осигури всеобща подкрепа.

## Заклучение

Както бе посочено, в края на краищата, песимистичните очаквания на публиката относно административната ефикасност и безпристрастието „се самореализират“. Тъй като стават все по-неконкурентноспособни, фирмите се принуждават да прибегнат до подкупи, за да си осигурят публични поръчки и започват да зависят от дискреционните решения, които да покриват намаляването на печалбите, причинено от нарастващата неефективност. Намалената ефективност на фирмите, задоволяващи публичните нужди, е част от социалната цена на корупцията.

Самите предприемачи са напълно наясно с това, както потвърждава и едно писмо до президента на Асоциацията на строителите, конфискувано по време на разследванията „чисти ръце“:

Много битки трябва да се спечелят, първата от които е да се влезе в една или друга групировка (от фирми). В наши дни обаче не е достатъчно да имаш законна фирма, която работи добре, притежава ефективна операциона структура и забележителни способности за проникване на пазара. За нещастие,

необходимо е и „политическо влияние“ свързано със „специфично“ отклонение на средства ... Фирмените асоциации вече не се стремят към понижаване на цените, втурвайки се пламенно към най-добрите технологични решения, а към увеличаване на печалбите си с помощта на методи, за които ние всички сме съвсем наясно. (ТМ, 47-9)

Ефективността на фирмите, работещи най-често с публичната администрация, прогресивно намалява с времето, а това води до издигането на все по-високи бариери пред опитите за проникване от страна на външни фирми.

Произволът и липсата на прозрачност в процеса на вземане на публични решения нарастват с течение на времето, защото корумпираните публични агенти имат интерес да запазят привилегированите си отношения с фирмите, които им дават подкупи. Разрастването на корупцията прибавя нов импулс към този процес на „обратен подбор“ резултатът от който е добре известната неефективност на италианската публична администрация: удължаване на крайните срокове (свързани, между другото, с трудностите, които по-малко ефективните фирми имат в съблюдаването на договорните отношения); увеличаване на крайните разходи; нискокачествено изпълнение; чести случаи на незавършени или зле свършени поръчки, чието приключване или поправка създават допълнителни условия за възникване на корупция. В крайна сметка, политическата цена на корупцията трябва да се прибави към социалната и икономическата ѝ цена. Серия от порочни кръгове води до паралелно разрастване на корупцията, неефективност, клиентелизъм и (при определени условия) политически протекции на организираната престъпност. Стъпка по стъпка самите основи на политическата легитимност се подгрозват от тези явления, като накрая се стига до разследванията „чисти ръце“ и „кризата на Първата Република“.

Всъщност, както правдиво е предвидил Пицорно, макар корупцията да не е присъща единствено на демокрациите, именно в условията на такива системи нейните последици са най-разрушителни. Атакувайки два от фундаменталните принципи, на които се гради демокрацията, а именно: равенството на гражданите пред институциите и откритият процес на вземане на решения, корупцията допринася за делегитимирането на политическите и институционални системи, в които се поражда.

## ИЗТОЧНИЦИ

### Съдебни източници

ACA Апелативен съд на Камания. SC in JP n. 5463, 10 юли 1991 г.

DAP Публичен обвинител към Съда на Палермо, Domanda di autorizzazione a procedere contro il senatore GiulioAndreotti, 27 март 1993 г., в Panorama, 11 април 1993 г.

MPM E. Nascimbeni, A. Pamparana, Le manipolite (Милано, Mondadori, 1992). В книгата е публикуван доклад за доказателствата, получени при разпитите.

PR Публичен Обвинител към Съда на Рим. PP C in JP n. 10726 88A и n. 6302 88A R.G.P.M., 20 февруари 1991 г.

PRLIM Публичен Обвинител към Съда на Милано, PP C in JP n. 6009/90 Mod. 21, 21 април 1992 г.

TMA. Carlucci, „Tangentomani“ (Милано, Baldini and Castoldi, 1992). В книгата е публикуван доклад за доказателствата, получени при разпитите.

TRIB Съдът на Бари, SC n. 861/85, 29 ноември 1985 г.

US Unita Santaria Locale.

### Парламентарни източници

CC State Audit's Court Report to the Parliament for the years 1987-1992.

CCL State Audit's Court Report to the Parliament about the local authority for the year 1991.

CD Камара на genyramume, „Domanda di autorizzazione a procedere in giudizio“, doc. IV.

CPDT Парламентарен комитет за разследване възстановителните работи след земетресението в Базиликата и Кампания през ноември 1980 г. Крайният доклад е приет на 27 януари 1991 г., Vol I., Томо I.

CPMF Парламентарен комитет за разследване на Мафията. Крайният доклад по въпросите на мафията и политиката е приет на 6 април 1993 г. (приложение към La Repubblica/ 10 април 1993 г.).

### Интервюта

1-1/60 интервюта с експерти (политици, съдии, адвокати, предприемачи и др.) Ключ:

JP = съдебна процедура

PP C = обвинение на публичния обвинител

SC = съдебна присъда

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Sapere di non sapere, I parlamentari inquisiti: i deputati/ Roma, Sapere 2000 (1993); I parlamentari inquisiti: i senatori, Roma, Sapere 2000 (1993).

<sup>2</sup> L'Unita, 7 декември 1994 г., стр. 4.

<sup>3</sup> Samaracanda, 15 ноември 1994 г.

<sup>4</sup> P. Bachrach u S. Baratz, Power and Poverty, Theory and Practice (Ню Йорк, Oxford University Press, 1970).

<sup>5</sup> A. Pizzorno, Le radici della politica assoluta (Milano, Feltrinelli, 1993).

<sup>6</sup> A. Pizzorno, „La Corruzione nel sistema politico“, увод към книгата на D. della Porta, Lo scambio occulto (Болоня, Il Mulino, 1992), стр. 22.

<sup>7</sup> G. Chevallier u D. Loshak, Introduzione alla scienza dell'amministrazione (Римини, Maggioli, 1982), стр. 113.

<sup>8</sup> J. Elster, Nuts and Bolts for the Social Sciences (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1989), стр. 157-8.

<sup>9</sup> Според Държавния одиторски съд, отговарящата по този въпрос комисия към Камарата на представителите „осигурява твърде широки параметри ... поощряващи на административно ниво твърде „еластична“ интерпретация на връзката между функционалността на дейностите, които трябва да бъдат извършени и тяхното представяне пред публиката. Това води до раздуване както на броя на тези дейности, така и на разходите за тях“ (СС, том II. I, 1992, 510).

<sup>10</sup> G. Amato, S. Cassese, F. Coen u E. Galli della Loggia, „Travola rotonda su „Affarismo e politica: quali risposte alla questione morale““, в Mondoperaio, 4 (1983), 2-13, стр. 7.

<sup>11</sup> Morigi, „Gli stadi „Italia 90““, стр. 41.

<sup>12</sup> L'Espresso, 23 декември 1990, стр. 31.

<sup>13</sup> A. Licandro u A. Varano, La città dolente, Confessioni di un sindaco corrotto (Торино, Einaudi, 1993), стр. 21.

<sup>14</sup> F. Balassone, „Efficienza nelle gare d'appalto per le opere pubbliche“, Economia Pubblica XII (1991), 659-69, стр. 662.

<sup>15</sup> Предварителните разкрития на Комисията по въпросите на незавършеното строителство към Министерството на публичните работи посочват невероятни резултати от слабото изпълнение на публичните контракти: например промишлен квартал на стойност 450 милиарда лири, който никога не е влязъл в експлоатация; болница в Катания, чийто строеж започва през 1962 г., а откриването ѝ се осъществява през 1991 г.; виадукт

във Валди Сангро, останал незавършен, поради изчерпване на средствата за неговото построяване (Il Mondo 2-9 декември 1991 г., стр. 19).

<sup>16</sup> Di Pietro, „Criminalite mafiosa e tessuto economico produttivo“, доклад, представен пред конференцията на Автономния синдикат на полицията, Милано (1991), стр. 12.

<sup>17</sup> S. Rose-Ackerman, Corruption: A Study in Political Economy (Ню Йорк, Academic, 1978), стр. 8.

<sup>18</sup> L'Espresso, 23 август 1992, стр. 21.

<sup>19</sup> „Търсенето на ренти от страна на потенциалните участници в ситуация, където участието им е или блокирано или в най-добрия случай работи системата „една влиза - друг излиза“, води до социални загуби. Ресурсите (...) могат да се използват за производството на ценни стоки и услуги в други сфери на икономиката, докато в процеса на търсене на ренти не се произвежда нищо с някаква чиста стойност.“ J. M. Buchanan, „Rent Seeking and Profit Seeking“ в редактираната от J. M. Buchanan, R. D. Tollison u G. Tullock Toward a Theory of the Rent-Seeking Society (A & M University Press, 1980), стр. 1-15, стр.8. Вж. също Buchanan et al. Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, G. Tullock „The Backward Society: Static Inefficiency, Rent Seeking and the Rule of Law“ в редактираната от J. Buchanan u R. D. Tollison The Theory of Public Choice (Ann Arbor, University of Michigan Press, 1984), стр. 224-37. G. Tullock, The Economics of Special Privilege and Rent Seeking (Dordrecht/ Kluwer, 1989). C. K. Rowley, R. D. Tollison u G. Tullock (ред.) The Political Economy of Rent Seeking (Dordrecht, Kluwer, 1987).

<sup>20</sup> O. E. Johnston, „An Economic Analysis of Corrupt Government with Special Application to LCD's“, Kyklos, 28 (1975), 47-61, стр. 54. Хипотезата, че корупцията причинява загуби за обществото с въвеждане на допълнителни разходи на ресурси за политическата и изборна конкуренция, се отнася за видимата политическа арена, на която различните политически групи се стремят да получат гласове, разграничавайки се една от друга (Pizzorno, Le radici della politica assoluta). Това съвсем не означава, че на скритата политическа арена (в това число и пазарът на корупция) основната тенденция е към сключване на тайни межупартийни споразумения. Италианската партийна система може да бъде оприличена на олигополия, при която потребителят гражданин плаща доста висока цена за тайно споразумяване между партиите. Политическият конфликт е преди всичко свързан с имиджа както в случаите, когато няколко фирми се споразумеят да поддържат високи цени, но същевременно провеждат самосто-

ятелно активни рекламни кампании с цел да спечелят по-голяма част от пазара (D. della Porta u A. Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi, attori* (Болоня, Il Mulino, 1994), глава XI.

<sup>21</sup> Rose-Ackerman, *Corruption*, стр.8.

<sup>22</sup> M. Andreoli, *Andavamo in Piazza Duomo* (Милано, Sperling and Kupfer, 1993), стр. 55.

<sup>23</sup> W. J. Baumol, „Entrepreneurship: productive/unproductive and destructive“, *Journal of Political Economy*, IIC (1990), 893-921, стр. 894.

<sup>24</sup> *La Repubblica*, 17 октомври 1991 г.

<sup>25</sup> В периода между 1977 г. и 1992 г., броят случаи, представени в Регионалните административни съдилища, се увеличи със 169% - ярко доказателство за нарастващата нужда от справедливост в административната сфера (A. G. Arabbia u V. Giannusso, „Profilo statistico della pubblica amministrazione“ в режактираната от S. Cassese u C. Franchini *L'amministrazione pubblica italiana* (Болоня, Il Mulino, 1994), стр. 271-87, стр. 283). Огромният брой дела говори по-скоро за нарастващия конфликт между публиката и бюрокрацията и води до увеличаване на броя на висящите дела и удължаване на интервалите преди произнасянето на съдебното решение. Това от своя страна води до увеличаване на недоверието на публиката в ефективността на съдебната система и до прибягване до различни форми на политически протекции.

<sup>26</sup> FIPE - *Federazione Italiana Pubblici Esercenti, Malati di tangente*, стр. 64-5.

<sup>27</sup> *L'Espresso*, 18 ноември 1984 г., стр. 42.

<sup>28</sup> *Panorama*, 13 декември 1992 г., стр. 46.

<sup>29</sup> della Porta u Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica*.

<sup>30</sup> D. della Porta, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia* (Болоня, Il Mulino, 1992).

<sup>31</sup> della Porta u Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica*.

<sup>32</sup> Andreoli, *Andavamo in Piazza Duomo*, стр. 51, 132.

<sup>33</sup> S. N. Eisenstadt u L. Roniger, *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and Structure of Trust in Society* (Кембридж, Cambridge University Press, 1984), стр. 243-5.

<sup>34</sup> P. Davigo, „Tempo per un nuovo inizio“, *Economia & Management*, стр. 2 (1993), стр. 9-17, стр. 11.

<sup>35</sup> Andreoli, *Andavamo in Piazza Duomo*, стр. 35.

<sup>36</sup> Andreoli, *Andavamo in Piazza Duomo*/ стр. 126.

<sup>37</sup> *Panorama*, 25 декември 1992, стр. 57.

<sup>38</sup> A. Pizzorno, „I ceti media nel meccanismo

del consenso“, в *I soggetti del pluralismo*, редактор A. Pizzorno.

<sup>39</sup> D. della Porta u A. Vannucci, „Politics, the Mafia, and the Market for Corrupt Exchange“ в режактираната от C. Mehrson u G. Pasquino *Italian Politics. Ending of the First Republic* (Boulder Co. Westview 1995), стр. 165-84.

<sup>40</sup> D. Easton, „A reassessment of the concept of political support“, *British Journal of Political Science*, XXVI (1975), 435-57.

<sup>41</sup> L. Morlino u J. M. Montero, „Legittimita, consolidamento e crisi nell'Europa meridionale“, *Rivista italiana di scienza politica*, XXIV (1994), 27-66. През 1992 г. според статистическите проучвания на Евробарометър, броят на италианските граждани „недоволни“ или „не съвсем доволни“ от функционирането на италианската демокрация нараства (от над 60% за 1973 г., първата година, в която Евробарометър извършва проучванията си) на 80% в сравнение с 35% за Германия, 42% за Испания, 41 % за Великобритания и 51 % за Франция. Различните проучвания на мненията посочват през 1982 г., че само 31 % от италианските граждани имат доверие в своя Парламент в сравнение с 53% за САЩ и Германия, 48% за Франция и 40% за Великобритания. Само 28% от италианците изпитват доверие към публичната бюрокрация в сравнение с 64% от британците, 55% от американците, 55% от французите и 35% от немците (R. Rose, *L'espansione della sfera pubblica* (Il Mulino, Болоня, 1988), стр. 267).

<sup>42</sup> L. Graziano, *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia* (Милано, Angeli, 1980), стр. 53.

<sup>43</sup> Неологизъм, използван напоследък за явленияето назначаване на постове на базата на лоялност към партията.

<sup>44</sup> C. Mehrson u G. Pasquino (ред.), *Italian Politics. Ending of the First Republic* (Boulder CO. Westview, 1995), стр. 223.

<sup>45</sup> Pizzorno, „La corruzione nel sistema politico“.



# РЕГУЛИРАНЕ ПОВЕДЕНИЕТО НА ЧЛЕНОВЕТЕ НА БРИТАНСКИЯ ПАРЛАМЕНТ. ОПИТЪТ В БОРБАТА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА В ОБЕДИНЕНОТО КРАЛСТВО

Доун Оливър\*

Стандартите на поведение, изисквани от британските членове на Парламента, се основават на редица често неизречени предположения, които отразяват базисната теория на представителната демокрация. Те могат да бъдат обобщени по следния начин: членовете на Парламента (и министрите) са длъжни да упражняват своите функции в името на общия публичен интерес, а не в името на отделни личности или обществена група - с изключение на случаите, когато подобно действие би било в полза на общия публичен интерес (например когато става въпрос за проблемите на инвалидите или други неравнопоставени групи). Тази основна концепция за публичния интерес е доста трудна - често в този контекст е по-лесно да се реши кое не е, отколкото кое е в центъра на публичния интерес. Трудностите с определянето на публичния интерес се разрешават гонякъде от положението, в което се намират членовете на Камарата на общините - оценката за това какво е от публичен интерес зависи изцяло от тях, а не се определя от някакви външни интереси. Членовете на Парламента са отговорни за своето поведение пред своя електорат, което, макар и може би малко оптимистично, се смята за достатъчна гаранция, че представителят ще упражнява своите функции в името на публичния интерес, а не за партийни или лични интереси.

Ето как в своето *Писмо до избирателите в Бристъл* от 1774 г. Едмънд Бърк описва установената базисна теория за представителството в Обединеното кралство: „Парламентът не е конгрес на посланици, представляващи различни и враждебни интереси, които всеки от тях трябва да поддържа в качеството си на пълномощник и защитник за сметка на всички останали; Парламентът е нарочно сформираното събрание на една нация, която има общ интерес - този на цялото, - в него хората трябва да се ръководят не от местните цели или от местните предразсъдъци, а от общото благо като рожба на общия разум на цялото. Наистина вие избирате представител, но веднъж избран, той не е вече представител на Бристъл, а става член на Парламента.“

Тук обаче възниква проблем, свързан с

начина, по който партийната система функционира в Парламента. Партийната дисциплина е това, което Бейджхот би определил като „ефикасна“ част от Британската конституция, а същата тази „достопочтена“ конституция изисква независимост от страна на членовете на Парламента.<sup>1</sup> На практика, в упражняването на личната си преценка членовете на парламента биват ръководени, ако не и манипулирани, от партийни съображения. В тази статия се разглежда главно проблемът със стандартите на поведение и се прави предположението, че каквато и да е ситуацията, при която от членовете на Парламента се изисква да вземат решение по важни въпроси на политическия курс (където системата на партийните съображения се проявява най-ярко и като цяло най-уместно), свързан със саморегулиращите се функции на Парламента, поддържането на стандартите в публичния живот и борбата с корупцията, „достопочтените“ принципи на конституцията си остават в пълна сила и не бива да се използват само като фасада, зад която се крие неприятната действителност на политическите сделки.

И двете камари имат интерес да поддържат стандартите на поведение, наложили се през вековете, защото по този начин се запазва тяхното достойнство и уважението, с което се ползват, а това от своя страна води до заздравяване на тяхната легитимност и власт.

## Упадък в парламентарните стандарти?

В началото и средата на 90-те стана известно, че членове на Парламента приемат възнаграждения срещу задължението да отправят въпроси към министри в Парламента. Разбра се, че тарифата за задаване на въпрос е 1000 паунда. Комитетът по привилегиите към Палатата на общините разследва цяла серия от подобни обвинения, които в три от случаите се оказаха верни. Комитетът предложи, а Камарата на общините излезе с решение един от депутатите да бъде официално смърнен и отстранен от участие в Камарата за 10 парламентарни дни, като му

\* *Regulating the Conduct of MPs. The British Experience of Combatting Corruption*, Dawn Oliver.

Материалът е публикуван на български в *Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес*. С., Коалиция 2000/Център за социални практики, 1999.

бъде задържана заплатата, друг един депутат да бъде мъмрен и отстранен за 20 парламентарни дни без заплатата, а в третия случай не бяха взети никакви мерки.<sup>2</sup>

Много депутати получават възнаграждението или заплати от индивидуални клиенти или лобиращи организации, за да защитават техните интереси. В задълженията им се включват организирането на делегации за срещи с министри, предложения за изменения към проектозаконите, разглеждани от Камарата, произнасянето на речи в Парламента, както и оползотворяването на всякакви други възможности за прокарване на интересите на клиентите им или най-общо на техните собствени интереси.

Заслужава си да си зададем въпроса, какво не бе наред с различните явления, предизвикали загрижеността на пресата и обществото - бяха ли те проява на корупция или побезобидни форми на нарушение? Бяха ли абсолютно неприемливи? Повод за възражения бе не само фактът, че членове на Парламента получават възнаграждения от външни лица. Съществуват легитимни положения, при които членовете на Парламента могат да получават възнаграждения от външни източници, например, ако са автори, адвокати или журналисти, както и акционери в различни компании. Коя тогава е истинската причина за публичната загриженост по тези въпроси?

Нека разгледаме различните оплаквания от победението на членовете на Парламента. Да се спрем първо на получаването на пари в брой срещу задаването на парламентарни въпроси. Според британската конституционна практика министрите са отговорни пред Парламента: по принцип те трябва с готовност да отговарят на въпроси, зададени им от депутати или техни колеги в Парламента. Тъй като няма общо законно право на достъп до официална информация в Обединеното кралство, задължението на министрите да отговарят на парламентарни въпроси е ценен и полезен начин за извличане на информация от правителството. Често то е единственият начин за получаване на такава информация.

Нормално е да се очаква, че членовете на Парламента ще си създадат мнение за това каква информация трябва да бъде разкрита от правителството и ако е необходимо, ще повдигнат парламентарни въпроси, за да извлекат тази информация. Предполага се, че с парламентарния си въпрос членът на Парламента търси информация за неща, които той смята, че са от общ публичен интерес или от

интерес за неговите или нейните избиратели или избирателен район. Често решението да се постави на обсъждане даден парламентарен въпрос е в отговор на загриженост, проявена от нечии избиратели или защото даден депутат има особени интереси в някаква специална сфера на политиката.

Очевидно е, че отговорите на парламентарните въпроси имат своя цена за правителството. Една от причините, която понякога се изтъква от министрите при отказа им да отговорят на даден въпрос е, че ще бъде твърде скъпо да се събере необходимата информация - най-често тази причина се приема за легитимна. Отговорите на парламентарните въпроси се публикуват в докладите за парламентарните процедури и по този начин клиентът, който е платил на даден депутат за задаването на конкретен въпрос не получава изключителен или привилегирован достъп до търсената информация.

Става ясно, че задаването на въпроси към министрите е в много отношения полезно и в интерес на откритото управление. Друг е въпросът, че задаването на парламентарни въпроси срещу заплащане е несправедливо и безпринципно. Заплащането подкопава независимостта на депутата при вземане на решение за задаване на даден въпрос и следователно той не упражнява своята лична преценка за това доколко разкритата информация е в интерес на публиката. Резултатите са разход за публичния портфейл - цената на отговора на въпроса - по поръчка на клиент, а не защото членът на Парламента лично смята, че въпросът си заслужава цената. От друга страна, наличието на такси предполага, че възможността да се получи дадена информация може да бъде отказана на тези, които не могат да си позволят да платят на член на Парламента да я потърси и несъмнено би се стигнало дотам, ако депутатите бяха започнали да отказват да задават въпроси освен ако не им се плати за това.

Когато член на Парламента организира среща на делегация с даден министър, той си присвоява дефицитен ресурс - времето на министъра - в полза на клиента. По закон членовете на Парламента имат достъп до министрите в интерес на своите избиратели. Последното се смята за един от аспектите на представителната демокрация и на теорията, че министрите, като част от техните задължения към Парламента, трябва да обръщат внимание и да откликват на проблемите на народа. Следователно използването на ограниченото време на министрите за

интересите на избирателите или избирателния район на даден член на Парламента е в съответствие с основната конституционна теория. Ако обаче един член на Парламента организира посещението на делегация при даден министър, защото е обвързан с даден клиент, а не защото упражнява своята независима преценка, това е нарушение на принципите на представителната конституционна теория, спомената по-горе. Ако времето и вниманието на министъра се използват за ползите на конкретен партиен орган, който ги получава чрез заплащане, а не както е при благотворителните организации, чрез убеждаване или апелирайки към разума или съчувствието на министрите, това е още едно нарушение на нашата конституционна теория.

В началото на 90-те стана ясно, че членовете на Парламента предлагат за обсъждане в Постоянния комитет при Камарата на общините изменения на съществуващите закони срещу парични възнаграждения от клиенти. Тъй като единствено членовете на Парламента могат да правят предложения за изменения на закони, според мен в случая нарушението отново е в това, че предложенията са направени срещу заплащане, а не като израз на собствената преценка на депутатите. Няма доказателства, че преценките на другите членове на Постоянния комитет са били повлияни от въпросните предложения. Това обаче предполага ангажиране на тяхното време и внимание в полза на човека, в чийто интерес се прави предложението за поправка. Следователно той получава привилегирован достъп до възможности за оказване на влияние върху законодателния процес. Съществуват също сведения, че членове на Парламента предлагат изменения от името на други свои колеги, за да избегнат необходимостта да разкрият своите интереси.<sup>3</sup>

И на последно място се появи загриженост, че членове на Парламента защитават каузата на свои клиенти срещу заплащане, а не като израз на своята независима преценка. Тук възражението бе, че подобна защита отнема ценното и ограничено време на Камарата, лишайки по този начин други нейни представители от възможността да изложат своите гледни точки.

Като цяло, възраженията срещу различните явления, изброени по-горе, засягат факта, че някои членове на Парламента упражняват правото си на преценка по начини, противоречащи на споменатата по-горе теория на Бърк за представителството и че произволно обременяват и увеличават ограничени-

те публични ресурси - аспект, често срещан при редица форми на корупция.

Възниква въпросът, дали и по какъв начин подобно поведение може да е признак на политическа или публична корупция, а не просто въпрос на лоша организация. Ползена дефиниция на корупцията ни дава Кратък речник на английския език: „Изкривяване на почтеността чрез подкупи или услуги“. Уместно значение на почтеност е: „Стабилност на моралните принципи; некорумпирана добродетел; праволинейност, честност, откровеност“.

Ако приемем, че корупцията е намеса срещу свободната преценка на публичните интереси, която трябва да бъде упражнявана от един член на Парламента (а всъщност от всеки един публичен, официален или частен орган, упражняващ някаква публична функция), то описаните случаи са наистина примери за корупция. Според мен обаче те не са толкова сериозни колкото са много други, при които корупцията води до вземане на правителствени решения, разпределение на средства или приемане на закони, които са партийни и подчиняват публичните интереси на други интереси.

Нарушенията на членовете на Парламента бяха сравнително гребни случаи на борба за ресурси в политиката - в случая ресурсите са по-скоро информация и достъп до времето и вниманието на министри, отколкото конкретни или материални придобивки. Възможно е това да се дължи на факта, че британските парламентаристи имат на практика сравнително малка власт, особено ако действат самостоятелно, а не в партия или в друга групировка. Независимо от блясъка и престижа, приписвани на Парламента с неговата историческа и забележителна сграда и архаични живописни процедури, членовете на Парламента имат малко влияние върху едно решително правителство; те не боравят с публични средства - и съответно не могат да злоупотребят с тях - и не притежават директен контрол върху голям брой ресурси. На практика те не могат да предложат много на евентуалните си клиенти. А придобивките, които отделни членове на Парламента могат да получат в замяна на злоупотреба с властта си, са гребни в сравнение със загубата на доверие от страна на техните колеги и загубата на статут и уважение към цялата Камара на общините, с които биха се сблъскали, ако провиненията им станат публично достояние.

Именно това е определящ фактор в упражняването на саморегулиращата функция на

Парламента - повечето му членове заклеймяват злоупотребата с властта от страна на отделни индивиди поради вредата, която тя причинява на репутацията на всички тях.

В едно свое изследване сред депутати от различни групи и партии на тема как биха се справили с някои хипотетични ситуации Манкузо констатира, че е голям процентът на онези, според които конфликтите на интереси не представляват морален проблем и че „което не е забранено от закона, е позволено“. Манкузо открива, че етичният консенсус, необходим за ефективната дейност на една система от индивидуална или институционална саморегулация, не съществува.<sup>4</sup> Без съмнение, подобно несъгласие по моралните проблеми обяснява по твърде заобиколен начин поведението на членовете на Парламента, срещу които са направени оплаквания.

### **Комитетът Ноулън за разследване на „нечистоплътността“**

В отговор на изразената публична загриженост по повод стандартите на поведение и „нечистоплътността“ в публичния живот изобщо, през 1994 г. бе сформиран Комитет за стандартите в публичния живот.<sup>5</sup> Неговият председател Лорд Ноулън е върховен съдия, а останалите му членове са „висши държавници“, депутати от основните политически партии, един пенсиониран държавен служител, пенсионираният секретар на Камарата на общините, един професор по политология и някои други хора с опит в публичните служби. Комитетът бе създаден с цел да се занимае изобщо със стандартите на публичния живот, а не да разследва индивидуални случаи. Първият му доклад бе посветен на членовете на Парламента, министри, граждански служители, неведомствени публични органи и органите на Националната служба по здравеопазването.

Комитетът трябваше да намери разрешения на проблемите, а не например с помощта на икономически анализи и обяснения от гледна точка на „публичния избор“, да описва случаите на нарушение на стандартите.<sup>6</sup> В този смисъл неговите правомощия бяха строго ограничени. Ето един важен общ извод, направен в първия доклад на Комитета Ноулън: „В заключение, не бихме могли да твърдим, че стандартите на поведение в публичния живот се намират в упадък. Можем да кажем, че поведението в публичния живот се следи много по-строго, отколкото в миналото, че стандартите, които публиката изисква, си

остават високи и че мнозинството от хората в публичния живот покриват тези стандарти. Съществуват обаче слабости в поддържането и прилагането им. В резултат на това хората в публичния живот невинаги са наясно, както би трябвало да бъде, за това къде лежат границите на приемливото поведение. Това, според нас, е и основната причина за публичното недоволство. Налагат се незабавни изправителни мерки.<sup>8</sup>

И така, вниманието на Комитета в това разследване бе насочено не към нарушенията на съществуващите стандарти (които не се считаха за същността на проблема), а към разпуснатостта и непознаването на самите стандарти.

В своя пръв доклад Комитетът начерта „Седемте принципа на публичния живот“, които са задължителни за всички сфери на публичния живот. Тези принципи са:

**Безкористност.** Хората, заемащи публична длъжност, трябва да вземат решения изключително в интерес на обществеността. Те не бива да правят това с цел получаване на финансови или други материални придобивки за самите себе си, за своите семейства или приятели.

**Почтеност.** Хората, заемащи публична длъжност, не трябва да се поставят под каквато и да е финансова или друга зависимост спрямо външни индивиди или организации, които биха могли да повлияят върху изпълнението на техните официални задължения.

**Обективност.** В изпълнение на публичните задачи, в това число публични назначения, отдаване на договори или препоръчване на отделни индивиди за награди и възнаграждения, хората, заемащи публична длъжност, трябва да правят избора си според достойнствата на кандидатите.

**Отговорност.** Хората, заемащи публична длъжност, са отговорни за своите решения и действия пред публиката и трябва да се полагат на всякакъв, уместен за длъжността им, внимателни проверки.

**Откритост.** Хората, заемащи публична длъжност, трябва да бъдат открити, доколкото това е възможно, в решенията и действията, които предприемат. Те са длъжни да представят причини за своите решения и да ограничават информацията само ако това е от полза за нуждите на по-широката публика.

**Честност.** Хората, заемащи публична длъжност, трябва да обявят всички свои частни интереси, които са свързани с публични-

те им задължения и да предприемат стъпки за разрешаването на евентуалните конфликти по начин, който защитава публичните интереси.

Лидерство. Хората, заемащи публична длъжност, трябва да подкрепят и разпространяват тези принципи чрез своя личен пример.<sup>9</sup>

От гореизложеното става ясно, че прикриването на нечии интереси и правенето на компромис с нечия собствена преценка в резултат на отношения с външни организации и лица, както са направили голяма част от членовете на Парламента, е в противоречие с духа на много от гореизброените ценности.

Първоначално съществуваше враждебност, особено сред представителите на Консервативната партия в Парламента, към част от предложенията в доклада на Ноулън. Според тях те са насочени срещу правото на Камарата да се саморегулира. Тяхното мнение подхрани страховете, че „суверенитетът“ на Камарата може да бъде подкопан, ако се допуснат независими външни лица, които да контролират поведението на членовете на Парламента, както и че споразумението между съдилищата и Парламента, постигнато през деветнадесети век, може да се разпадне, ако традицията за саморегулиране отпадне. В случая констатираме опасение от страна на някои членове на Парламента да не загубят своята „собственост“ върху системата, което е важно условие при много либерални професии. Налице бе и недоволство от намека, който някои членове на Парламента доловиха, че депутатите са, по думите на един техен колега, „банда мошеници“. Комитетът обаче не обърна внимание на това изявление и заключи: „Като се вземат предвид всички доказателства, ние вярваме, че повечето мъже и жени в сферата на британския публичен живот са честни и трудолюбиви и съблюдават високи морални стандарти“.<sup>10</sup>

Повечето от предложенията на Комитета Ноулън, засягащи дейността на депутатите, бяха приложени на практика през следващите няколко месеца след публикуването на доклада. Вътрешните споразумения в Камарата на общините за регулиране на стандартите на поведение, в това число и изискването за деклариране на интереси, бяха затегнати по различни начини. Новата Специална парламентарна комисия по стандартите и привилегиите пое функциите на старите Комитети за привилегиите и интересите на членовете на Парламента.<sup>11</sup> През

есента на 1995 г. Камарата на общините назначи парламентарен пълномощник по стандартите, който прави доклади пред комисията. Неговите служебни задължения не са идентични с тези на някои други подобни функционери. Постът на парламентарния пълномощник по администрацията или „Омбудсман“ е установен със закон и контролира правителството, а не Камарата на общините. Постът на ревизор и генерален одитор е също установен със закон и контролира правителствените органи, а не Парламента. От своя страна новият пълномощник е *sui generis* и представлява част от саморегулиращата се, а не регулиращата система. Първият парламентарен пълномощник е сър Гордън Дауни, бивш ревизор и генерален одитор.

В наши дни съществува изискването всеки член на Парламента, който има някакво споразумение или който смята да направи такава с цел на предлагане на услугите си в качеството си на член на Парламента, да го изложи в писмен вид и да го депозира при парламентарния пълномощник по стандартите. Депутатите трябва също да обявят и възнагражденията, които получават.

Правилата за спонсориране, консултации и заявяване на нечии интереси са вече по-ясни и по-строги. Настоящата версия на резолюцията на Камарата на общините от 1994 г. след поправките в съответствие с доклада на Ноулън гласи: „Камарата декларира, че е несъвместимо с нейното достойнство, със задълженията на членовете ѝ към техните избиратели, както и със свободата на словото, ако някой неин член влезе в каквито и да е договорни отношения с външно лице/организация, контролиращо или ограничаващо пълната му независимост и свобода на действие в Парламента или което предполага, че той ще действа по някакъв начин като негов представител по отношение на въпроси, обсъждани в Парламента; и тъй като задълженията на всеки член на Камарата са към неговите избиратели и към страната като цяло, а не към някаква специална група, то никой депутат (с цената на някакво възнаграждение, такса, заплащане, награда или придобивка от какъвто и да е вид, получени, получавани или предстоящи за получаване директно или не от депутата или член на неговото семейство) не трябва чрез свои речи, въпроси, предложения, проектозаконови или поправки към предложения или закони да:

(I) защитава или инициира каквато и да било кауза или въпрос от името на някаква външ-

на организация или индивид, или да

(II) подтиква други членове на двете Камари на Парламента, включително и министри, да правят това.<sup>12</sup>

По-късно, на 06.11.1995 г., Камарата реши, че „... депутат, на който се заплаща, не трябва да иницира или участва, включително и само като присъствие, в делегации, където обсъжданият проблем засяга лицето/организацията, от което той получава възнаграждение.<sup>13</sup>

През юли 1996 г. Камарата на общините прие Кодекс за парламентарна етика, изработен от Комисията за стандартите и привилегиите.<sup>14</sup> В него са включени Седемте принципа на публичния живот, подготвени от Комитета Ноулън, като се набляга върху задълженията на членовете на Парламента да действат в интерес на цялата нация и специално в интерес на своите избиратели.

Приемането на кодекс е предпочитан метод за саморегулиране в много сфери на публичния живот във Великобритания (дори и там, където са налице криминални санкции и гражданска отговорност). В много от случаите кодексите се изработват от заинтересования орган и са съответно негова „собственост“. На ниво местно управление обаче те са изработени от Министерството на околната среда (т. е., не са „собственост“ на местните власти). Съблюдаването им се контролира от висши служители в местното управление. Следователно в тази сфера саморегулирането не действа. Кодексите също регулират и назначенията в различните автономни правителствени организации, както и вземането на работа на бивши министри.

Новите правила, естествено, намалиха приходите на онези членове на Парламента, които разчитаха с помощта на консултации да си осигурят добавка към парламентарната заплата. Ето по какъв начин реформите поставиха на дневен ред въпроса със заплащането на членовете на Парламента.<sup>15</sup> През юли 1996 г. Камарата на общините гласува значително повишение на заплатите на своите членове. От 01.07.96 г. годишната заплата бе определена на 43 000 лири стерлинги (плюс секретарски и други добавки). От 01.04.97 г. тя ще бъде обвързана със заплащането на висшите държавни служители.<sup>16</sup>

Новият по-строг режим за контролиране стандартите в Камарата на общините все още не действа с пълна сила. Един основен проблем е липсата на яснота в направените в правилата поправки за задължението да се регистрират интересите (първият регистър

след доклада на Ноулън бе публикуван на 03.04.1996 г.)<sup>17</sup>, но позициите се изясняват със всеки конкретен случай, тъй като с оплакванията се занимава самият парламентарен пълномощник.<sup>18</sup> Някои депутати твърдят, че външните дейности, за които получават заплащане, не включват осигуряването на услуги в качеството им на членове на Парламента и поради тази причина не ги обявяват. Понякога срещу тях се повдигат обвинения на тази основа. Регистърът на интересите „трябва да осигурява информация за всякакъв паричен интерес или друга материална изгода, които един член на Парламента получава и които биха могли логично да бъдат възприети от другите като влияещи върху неговите действия, речи или гласуване в Парламента, както и в предприеманите от него действия в качеството му на член на Парламента“. Това определение оставя поле за спорове по въпроса за задължителността на попълването на регистъра. Някои депутати се обявяват срещу изискването да разкрият повече от първоначално декларираната информация, позовавайки се на правото на лична тайна.

## Обобщение и изводи

Основополагащ момент в британската конституционна теория относно стандартите на поведение на членовете на Британския парламент е, че те трябва да упражняват независима преценка в интерес на публиката, за което са отговорни пред електората. Те не бива да правят компромис с тази преценка и нейната независимост в отношенията си с другите.

На практика основният смисъл на понятието политическа корупция е, според мен, намесата в независимостта на преценката на тези, които упражняват публични функции или неуспехът на публичните органи да упражняват независимо своята преценка.

В този смисъл проблемът с политическата корупция съществува в британския Парламент не от вчера. Но системата на парламентарна саморегулация попадна под силен натиск през последните години. Избухнаха скандали по повод некоректното поведение, граничещо понякога с корупция, а понякога с по-слабите форми на небрежност, морална разпуснатост и „нечистоплътност“ на членове на Парламента. Натискът от страна на пресата и опозиционните партии, съчетан с безупречната независимост, компетентност и почтеност на Комитета Ноулън, както и

неговото обещание да се направи след време повторна ревизия на положението в Парламента, се превърнаха в основна причина Камарата на общините да осъществи на практика всички препоръки на Комитета за определяне и поддържане на стандартите на поведение. Предполага се, че без такъв външен натиск правителството и традиционните интереси в Парламента щяха да откажат да приемат съществуването на проблема с корупцията и разпуснатостта и нямаше да бъдат предприети никакви стъпки за разрешаването му. Следователно голямо е значението за ефективността на системата на саморегулация на фактори като външно участие, необходимост да се реагира на промените и ефективна публична отговорност.

Статутът, уважението и самоуважението, произтичащи от правото им сами да регулират поведението си, са от огромно значение за членовете на Парламента. Това засили натиска за осъществяване на вътрешни реформи, което от своя страна е израз на желанието да се избегне необходимостта от налагане на реформи отвън. Но ако нивото на корупция и другите форми на непристойно парламентарно поведение бе по-високо, то обвинените в подобни провинения биха могли да осуетят всякакви реформи, тъй като последните биха ги лишили от предимствата, произтичащи от отношенията им с външните лица и организации.

Преди неотдавнашните реформи, установените механизми за саморегулация в британския Парламент не съдържаха достатъчно изисквания. Нямаше външно участие и разграничение между засегнатите интереси; стандартите и принципите не бяха ясни; санкциите често не се прилагаха; системата не бе претърпяла от години никакви изменения. Тя не бе реагирала на публичната загриженост за стандартите, на нарастващата консултантска и адвокатска дейност от страна на депутати, нито на факта, че част от заплахите за независимостта на депутатите идват от самата Камара с нейните системи на доминиращи партийни съображения и изпълнително мнозинство. Самият принцип на публичната отговорност не бе ефективен.

Реформите в периода след доклада на Ноулън въвведоха степен на външно участие в лицето на продължителното присъствие на Комитета по стандартите в публичния живот и полунезависимото присъствие на парламентарния пълномощник по стандартите в системата на саморегулацията; бяха изяснени стандартите и принципите, а самият

механизъм бе поставен под наблюдение, тъй като се предполага, че в бъдеще ще възникват още проблеми. Всичко това означава, че системата започна да реагира на променените условия.

Публичното доверие в нея обаче не може да се взема за даденост - както показват общите избори от 1997 г. Затова Камарата на общините ще трябва да го спечели, тъй като именно тя се занимава с настоящите и бъдещи оплаквания от поведението на членовете на Парламента. Далеч обаче не е ясно дали тя ще прояви готовност за прилагането на сериозни санкции с цел да се подчертае необходимостта от поддържане на високи стандарти. Ако Комитетът по стандартите в публичния живот не получи постоянен статут, съмнително е дали Парламентът ще продължи да откликва на променящите се очаквания в условия, когато публичната отговорност все още е слаба.

Ефективността на реформираната система, която понастоящем действа в Камарата на общините, зависи от това дали нейните членове ще разберат значението на високата бариера, отделяща политическите от саморегулиращите и квази-съдебни дейности на Парламента. Всички защитници на „партийни съображения“, както и сегашните на първата скамейка, трябва да възприемат този факт. Във всеки случай неговата важност се отчита от много депутати. Факт е, че членовете ѝ не притежават силно чувство за общите си права и отговорности, когато се сблъскат с конфликтни случаи на лоялност към партии или външни лица и организации. Ако Камарата не успее да издигне и съблюдава уместните ограничения на високата бариера, възможностите ѝ да определи и прилага своите собствени стандарти отново ще бъдат подложени на съмнение и ще възникне необходимостта тя да попадне под контрола на независими външни органи

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Вж Walter Bagehot „The English Constitution“ (1867 г., преиздадена с увод от R H Crossman през 1963 г.)

<sup>2</sup> Complaint concerning an article in the „Sunday Times“ of 10 July 1994 relating to the conduct of members, H. C. Paper (1994-1995), H. C. Deb. , 20 април 1995 г., col. 382 Вж също D. Oliver, „Standards of conduct in public life what standards?“ (1995) Public Law, стр. 497.

<sup>3</sup> При един от повдигнатите в Парламента случаи бе предложена поправка от името на груп депутат. Вж. Н. С. Deb. , vol. 260, col. 612, 22 май 1995 Въпросният депутат се извини пред Камарата на общините.

<sup>4</sup> M. Mancuso, „Ethical Attitudes of British M. P. s.“, Parliamentary Affairs 46 (1993).

<sup>5</sup> Н. С. Deb., 25 октомври 1994, Cols. 757-9.

<sup>6</sup> Вж. Т. С. Damtith „Regulating the market for M P s’ services“ (1996), Public Law, 179.

<sup>7</sup> First Report to the Committee on Standards in Public Life, Cm 2850 (1995).

<sup>8</sup> First Report to the Committee on Standards in Public Life , Cm 2850 (1995), стр. 3

<sup>9</sup> Вж. First Nolan Report.

<sup>10</sup> Вж. First Nolan Report.

<sup>11</sup> Искане № 121А на Камарата на общините

<sup>12</sup> По-късно получава названието Резолюция относно поведението на членовете на Парламента от 6 ноември 1995 г.

<sup>13</sup> Н. С. Deb., 6 ноември 1995 г., vol. 265, col. 681

<sup>14</sup> Вж. Н. С. Official Report vol. 282, 24 юли 1996 г., col. 392; Third Report from the Committee on Standards and Privileges. The Code of Conduct and the guide to the Rules Relating to the Conduct of Members. Н. С. Paper (1995-1996) 604.

<sup>15</sup> За икономически анализ Вж. Т. С. Damtith „Regulating the market for MPs’ services“ (1996) Public Law 179, на стр. 186 Предложението за определяне на възнаграждението на членовете на Парламента бе внесено в органа, отговарящ за заплатите на висшите служители (Senior Salaries Review Body), който докладва през юни 1996 г. Cm 3330(1996). Вж. Н. С. Deb., Vol. 271, written answers, cols. 101-2, 6 февруари 1996 г.

<sup>16</sup> Вж. 281 HC Official Report (6th series), 10 юли 1996 г., col. 533. Заплатата преди това е възлизала на 34 500 паунда годишно.

<sup>17</sup> Register of Members Interests, издание от 1996 г., HC Paper (1995-96) 345.

<sup>18</sup> Парламентарният пълномощник по стандартите и комитетът по стандартите и привилегиите са разследвали и докладвали по сигнали за множество случаи на нерегистрирани интереси от страна на членовете на Парламента. Например в Complaint against Marjorie Mowlani (Н. С. Paper (1995-96) 636), Комитетът прие изводите на парламентарния пълномощник, че макар и да няма нарушение на конкретна буква от закона, ако източникът на финансиране бе разкрит, то духът на закона щеше да е по-пълно подкрепен. Депутатката прие изводите и се извини

пред Палатата на общините. В Complaint against Dr Charles Goodson-Wickes (HC Paper (1995-1996) 679) Комитетът прие изводите на парламентарния пълномощник, че членовете на Парламента не са разбрали напълно действието в момента правило за деклариране на интересите в писмен вид, но и че въпросният депутат е трябвало да го направи. Последният се обяви срещу заключението, но се съгласи да се съобрази с него. В Complaint against Mr Jonathan Aitken (HC Paper (1995-1996) 243) Комитетът прие изводите, че е налице нарушение на Правилника за деклариране на интересите от 1990 г. и препоръча Камарата на общините да приеме извинението на депутата.



# ЗАКОНОВА ЕТИКА И ЕТИКАТА НА ОТДЕЛНИЯ ИНДИВИД

Денис Томпсън\*

## Предисловие

Репутацията на Конгреса не е висока и всеки, пишещ за етичността в институцията, рискува или да насърчи критиците, или да се причисли към апологетите. С тази книга не възнамерявам да подкрепям която и да било от страните.

Поради причини, които излагам в следващите страници, не смятам, че през последните години членовете на Конгреса поотделно или заедно са се отзовали по адекватен начин на важното предизвикателство за установяване и поддържане на институционални стандарти за етичност. Критиките, които отправям, са с намерението да са конструктивни и безпристрастни. Те са насочени не само към конгресмените и екипите им, но и към академичната общност, пресата и широката публика. Всички ние сме отговорни за състоянието на етичността в Конгреса и всички трябва да поемем отговорността за подобряването ѝ.

По-малко от обичайното се спирам на разграниченията между дисциплините и течението в самата политология. По образование и вътрешна нагласа съм политически теоретик. От госта време съм заинтригуван от проблемите, с които се сблъскват представителите в съвременните демократични страни и на тях съм посветил значителна част от три свои книги и няколко статии. Много пъти съм давал показания по случаи, засягащи етиката в Конгреса, първият от които бе преди петнадесет години. Но все пак никога не бях прекарвал продължително време в естествената среда на конгресмените и когато *Brookings* ме поканиха за година да изучавам Конгреса отблизо, не можах да устоя. Резултатът е тази донякъде необичайна смесица от теоретичен анализ, емпирично изследване и институционално проучване. Надявам се читателите да се съгласят, че този подход трябва да се прилага по-широко в политологията.

През 1993-1994 г. проведох около тридесет и пет интервюта, като половината от тях бяха със сегашни или бивши членове на Конгреса, работили в комисии, следящи за етичността или станали обект на разследвани-

ята на подобни комисии. Другата половина бяха с настоящи или бивши членове на комисиите, адвокати, явявали се пред комисиите, служебни лица от законодателната власт, занимаващи се с етиката, лобисти и журналисти. Тези интервюта, с изключение на няколко случая, не са използвани за доказване на която и да е от авторите твърдения. Като цяло разчитах единствено на документи, данни и информация, достъпни за широката публика, за да могат читателите сами да съдят за истинността на моите тълкувания и аргументи. Във всеки случай, целта на тази книга не е да изготви исторически отчет или емпирично обяснение на събитията, за които се отнася. Тези събития служат само като фон за по-широките нормативни цели на книгата.

Обсегът на книгата е едновременно по-тесен и по-широк от това, което предполага заглавието. По-тесен е, защото не обхваща всички състави на конгреса. Повечето от случаите, които разглеждам, датират от последните две десетилетия. Обсегът на книгата е по-широк поне в три аспекта. Първо, част от общата аргументация, както и някои специфични предложения, би трябвало да са полезни на онези, които са заинтересовани от етиката в другите клонове на властта и в другите нива на управление, както и от професионалната етика като цяло. Второ, надявам се студентите, изучаващи корупцията в политиката, да оценят идеята за институционална корупция, която е развита тук. Наред с другите си предимства тази идея предлага и начин за свързване на структурния подход, характерен за традиционната политическа теория, с индивидуалния, типичен за съвременната социология. И накрая, но може би като най-важен аспект на книгата бих отбелязал своя опит да покажа как изучаването на законодателната етика може да хвърли светлина върху общата теория и практика на представителството в съвременната демокрация. В етиката се оглеждат най-добрите и най-лошите страни както на представителите ни, така и на институцията, на която служат.

\* *Purposes of Legislative Ethics, Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*, Dennis F. Thompson.

Материалът е публикуван на български в *Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес. С., Коалиция 2000/Център за социални практики, 1999.*

## Увог

През последното десетилетие и половина за неетично поведение са разследвани и наложени санкции на повече членове на Конгреса, отколкото в цялата досегашна история на институцията.<sup>1</sup> Подобни случаи наистина изобилстват през последните няколко години както в Сената, така и в Конгреса. Сред тях се нареждат първото отстраняване на конгресмен от длъжност заради корупция, предприемането на официални дисциплинарни мерки срещу четири сенатора и единадесет представители от Долната Камара, около четридесет предупреждения, загуби на позиции сред електората или оставки.<sup>2</sup> Продукт на този период бе и делото, наречено Keating Five, което ще се запомни с най-голямо проточилото се и широко разисквано разглеждане на обвиненията по нарушение на етичните стандарти.

Някои виждат в разрастването на броя на подобни случаи признаци на всепроникваща корупция. Половината американци вярват, че голяма част от конгресмените са корумпирани. Петдесет процента от населението е съгласно и с изявлението, че „Конгресът като институция е корумпиран“. Подобно отношение се запази дори след 1995 г., когато упражняването на контрол върху Конгреса премина в други ръце. Почти седемдесет процента от гражданите не вярват, че 104-ят по ред Конгрес ще е по-малко корумпиран от предишния.<sup>3</sup> Един от настоящите му лидери се изказа веднъж, че „настоящият Конгрес е най-корумпираният в историята на Новото време“. <sup>4</sup> Но колкото и да е корумпиран сегашният законодателен орган, малко са тези, които си позволяват скандалното поведение, присъщо на миналото на институцията. Държание, което не е правило впечатление преди време, сега е достатъчно основание за отстраняване от длъжност. През XIX в. уважавани членове на Конгреса открито приемат пари за лична облага от компании, пряко заинтересовани от приемането на определени законодателни актове. Даниел Уебстър например е имал финансово споразумение с банката на Съединените Щати и докато е работел като основен защитник на интересите ѝ в Конгреса, съвсем нетактично е напомнял на президента на банката, че „ако държите да продължат отношенията ни, няма да е зле да ми изпратите обичайното възнаграждение“. <sup>5</sup> Всъщност подкупът на конгресмени е забранен едва през 1853.<sup>6</sup>

През целия XIX и до средата на XX в. Конгресът е склонен по-скоро да налага санк-

ции за политически провинения (нелоялност и противодържавни действия) или за реторични излияния (определянето на друг конгресмен като „поддръжник... на измамата“ и други обиди), отколкото за корупция.<sup>7</sup> През първата половина от XX в. в Камарата на представителите няма назначено съдопроизводство по обвинение в корупция, а и четирите дела, заведени в Сената, не довеждат до налагане на санкции от Конгреса.<sup>8</sup> През 50-те години някои конгресмени редовно се появяват и участват пияни в заседанията, а други включват и любовниците си в списъците за заплати. Но нито колегите им, нито пресата намира за необходимо да разпространява тези факти, още по-малко да наказват подобно поведение.<sup>9</sup> Проучване на мнението сред представители от Долната камара за стандартите на поведение от края на 60-те години показва, че макар действията от съмнителен характер да са се смятали за обичайна практика, по-голяма част от конгресмените „не са желали да налагат допълнителни законови ограничения.“<sup>10</sup>

Промяната на отношението към етичността стана прекалено рязко, за да я припишем на метаморфоза в ценностната система на конгресмените. През 1976 г. Камарата на представителите се възпротиви на опита да се отстрани от длъжност републиканецът от Калифорния Андрю Дж. Хиншал, обвинен в приемане на подкуп. Едва бяха минали четири години, когато демократът от Пенсилвания Майкъл Дж. „Ози“ Маерс бе отстранен еднородно от длъжност, след като бе хванат да взема подкупи във връзка с разследването на ABSCAM.<sup>11</sup> Със сигурност Маерс заслужаваше наказанието си, но провинението му в никакъв случай не бе по-голямо от това на Хиншал или на всички други от миналото, които останали без наказание. (Маерс дори си имаше извинение, приемливо за част от колегите му: той не би извършил престъплението, ако ФБР, действайки под прикритие, не го бяха изкушили).

Няма доказателства, че моралът на сегашните конгресмени е по-нисък от този на предците им. Напротив, най-информираните наблюдатели на институцията твърдят, че откритостта и вещината на законодателите никога не е била на по-високо ниво.<sup>12</sup> В края на 70-те години един историк отбеляза, че „интелектуалното равнище на конгресмените е на нивото, на което винаги е било в нашата история, освен по времето на Отците Основатели, а тогава сме били управлявани от аристократи в истинския смисъл.“<sup>13</sup>

Признавайки, че никой не може да бъде сигурен за истинността на подобни обобщения, сенаторът Пол Саймън все пак отбеляза повишаване на качеството на конгресмените и добави следното: „това, което е сигурно, е че тези, които са отявлено корумпирани... са малцинство.“<sup>14</sup>

Ако моралът на конгресмените не е по-нисък и наистина е по-висок, защо тогава се е увеличил толкова чувствително броят на случаите на неетично поведение? Най-вероятните причини са две. На първо място днес е много по-вероятно да бъдат открити и разследвани случаи на неспазване на етични норми. Повече от когато и да било Конгресът и личният и политическият живот на членовете му са под щателното наблюдение на публиката.<sup>15</sup> Пресата е винаги бдителна и жагна да изложи на показ корупцията, независимо къде я открива (а някои ще кажат дори и където не я открива).<sup>16</sup> Все повече стават обвиненията срещу конгресмените.<sup>17</sup> Екипите към комисииите, следящи за етичността, стават все по-големи, а се увеличават и средствата, с които разполагат за разследване на обвиненията.<sup>18</sup> При всичките тези фактори е нормално да се разкриват повече и различни случаи на неетично поведение, дори и нивото на корупция да спадаше.

Второто обяснение се отнася до броя на случаите и на разнообразието им. Има повече нарушители на закона, защото има и повече закони. Кодексите, одобрени през 1977 г. и узаконени от закона „Етика в Управлението“ от 1978 г. не само затегнаха вече съществуващите правила за финансова прозрачност и други вече установени ограничения, но забраниха и широко въведени практики (като използването на държавни средства за предизборни цели), които не бяха урегулирани.<sup>19</sup> Конгресмени и кандидат-конгресмени вече трябва да внасят повече светлина около финансите си и да ги управляват с по-голяма прозрачност. Създадоха се повече правила, отколкото имаше преди, всъщност повече правила от която и да било друга политическа система. Сравнително изследване от 25 страни за въведените законови ограничения за етиката на законодателите показва, че „законите в Съединените Щати са определено най-строги.“<sup>20</sup>

Какво стои зад повишаващата се загриженост към етиката? Някои наблюдатели са склонни да разглеждат това като част от модерния пуританизъм, плод на труда на най-ревностните реформатори, които смятат, че корените на корупцията са дълбоки и единственият начин за премахването им е чрез

прокарване на повече закони и повдигането на повече обвинения. Реформаторите успяха да въведат безпрецедентен брой законови ограничения върху служебните лица. В усилията си те са подпомагани от прокурори, които обират политическите облаги от това, че водят обвиненията срещу повече или по-малко корумпирани държавни служители. Както казват наблюдателите, проблемът не е в корупцията в политиката, а в тези, които искат да я изкоренят. Този нов вид активисти, посветили живота си на борбата с корупцията и наречени „етическа полиция“, създадоха своеобразна „култура на недоверието“, която допълнително усложни и без друго трудната работа на управляващите.<sup>21</sup>

Без съмнение голяма част от публичната загриженост за етичността в Конгреса е създадена именно от реформаторите, а останалото е просто „политика с други средства“.<sup>22</sup> Но исканията за въвеждане на стандарти на етичност в Конгреса са достигнали такъв замах, че е невъзможно да са задвижени само от „етическата полиция“.

Това е изблик по-скоро на гражданското настроение, което е повлияло не само върху управляващите, но и върху общественото мнение като цяло. Още от началото на 70-те години на федерално и на щатско ниво управляващите с готовност отговарят на исканията на обществеността за нови юридически ограничения на средствата, които се гаяват по време на изборните кампании. Изисквана е и по-голяма яснота около финансовите изгоди на управляващите, ограничаване на възнагражденията, които могат да приемат, както и регламентиране на постове, които могат да заемат след края на мандата си.<sup>23</sup> Основават се и нови организации за следене на нравствеността като агенциите за публична откритост, назначават се прокурори. Като резултат федералните разследвания на държавни служители се увеличиха многократно.<sup>24</sup>

Минимум към 22 щатски законодателни органа са назначени независими комисии, които успешно следят за поведението на законодателите, за протичането на предизборните кампании и за лобистите.<sup>25</sup> През първата си година Федералната служба за етика в Управлението имаше по-малко от 20 служители и поддържаше контакти само с малка група служебни лица, които между другото работеха и извънредно в агенции, занимаващи се с проблемите на етичността. През 1993г. службата се увеличи 3 пъти и координираше действията на 8000 служебни лица, ко-

ито посвещаваха поне част от времето си на работа във федералните агенции.<sup>26</sup>

Подновената загриженост за етичността обхвана не само управляващите. През последните години институциите и професиите, избегнали скандали от подобен род, се броят на пръсти, а голяма част от тях откликнаха чрез затягане на етичния контрол и подготовка на служителите си. През 1982 г. комисии, следящи за етичността, съществуват само в един процент от американските болници, а в днешни дни над 60 процента от големите американски болници имат подобни комисии. След дългогодишно игнориране на проблема Асоциацията на американските лекари най-после призна конфликта на интереси, с който докторите се сблъскват ежедневно. В повечето от големите научни лаборатории на федерална издръжка от научните работници се изисква да преминат през подготовка по професионална нравственост.<sup>27</sup> Големите корпорации наемат етически съветници, които въвеждат кодекси на етичност и провеждат семинари за служителите.<sup>28</sup> Всяка професия вече е жестоко критикувана за нарушаване на всевъзможни морални норми и ето защо се търсят нови начини за въвеждане на професионална дисциплина.<sup>29</sup> Счетоводители, архитекти, духовници, компютърни програмисти, инженери, социални работници, ветеринари и много други са насочили усилията си към определяне и затягане на стандартите на поведение в професията си.<sup>30</sup>

Така че не само Конгресът е засегнат. Макар недоверието към политиците в сравнение с това към хората от други професии непрекъснато да нараства, както самото недоверие, така и усилията за превъзможването му са част от същата широко разпространена тенденция.<sup>31</sup> Каквито и да са причините за създаденото недоверие, то доведе до увеличаване на исканията за отчетност, до настояването, че тези, които упражняват сила над нас и чрез нас, все пак отговарят пред нас. Като гласоподаватели, пациенти, клиенти и купувачи, ние откриваме, че все повече животът ни е контролиран от решения, взети от други хора, независимо дали са политици, доктори, адвокати или просто началници. Тези решения и условията, при които са взети, непрекъснато се усложняват и често повдигат проблеми, с които публиката не е запозната. Не само етическите проблеми стават по-сложни, но и хората, които се сблъскват с тях, са най-различни, тъй като все повече и повече хора от различни сре-

ди влияят върху решенията, вземани от публичните и частни институции.

При тези обстоятелства не бива да ни учудва, че хората поставят под съмнение обичайните методи на контрол и настояват за нови и по-взискателни форми. Гражданите не са в състояние да вземат по-голяма част от решенията самостоятелно, но могат да контролират условията, при които се вземат тези решения, за да са сигурни, че тези, които решават, се съобразяват с интересите, които би трябвало да представляват.

Наред с общите изисквания за отчетност, конгресмените се сблъскват и с характеристиките за институцията „неустойими изкушения“, които значително усложняват нравствения им живот. Като цяло задачите пред днешните конгресмени са се усложнили. Гласоподавателите настояват все по-ярък за оказване на по-голяма помощ при решаване на проблемите им с управляващите. В същото време провеждането на предизборни кампании става все по-скъпо, а средствата се намират много по-трудно. Законодателният процес непрекъснато се специализира, а колегиалността отслабва.<sup>32</sup> При това положение традиционните норми и обичаи осигуряват все по-малко напътствия, а и конгресмени и обикновени граждани са несигурни какво изискват от тях законите. Ето защо не е учудващо, че поведението на конгресмените буги все повече въпроси и полемики. В тази неясна и враждебна обстановка много е вероятно конгресмените да престъпят някой от стандартите на поведение. Дори и с нищо да не са прегрешили, все по-песимистично настроената общественост е склонна да повярва в обратното.

В светлината на нарастващото напрежение около ролята на конгресмените не бива да възприемаме нито една от крайните интерпретации на движението за етичност в управлението. Увеличаването на етичните норми не е задължителен знак, че Конгресът или обществото са изправени пред „криза вследствие на корупция“.<sup>33</sup> Но не бива и да заключаваме, че продължаването на реформата в етичността е ненужно или вредно. Въпреки че през последните години продължителното въвеждане на правни норми не разреши проблема с корупцията, това съвсем не означава, че новите промени няма да са ефективни.

Като отделяме по-голямо внимание на институционалната корупция, всъщност подкрепяме по-конструктивния отговор на исканията за по-голяма отчетност. Вместо да създаваме повече правила и да организираме

повече разследвания, за да ограничим познатите форми на индивидуална корупция, защо да не съсредоточим усилията си в разпознаването на по-неизвестните форми на институционална корупция и да открием лекове за тях? Вместо да обявяваме криза или да скърбим за така създадената „култура на недоверието“, по-добре е да се опитаме да определим видовете корупция, които могат да пуснат корени в конкретната политическа обстановка и да неутрализираме опасностите, които те крият.

Като повечето видове корупция, институционалната корупция включва в себе си неравномерното използване на обществено положение за лични цели.<sup>34</sup> Но за разлика от индивидуалната корупция, тя изисква поведение, което при определени обстоятелства е необходимо и дори желана част от задълженията към институцията. В този смисъл „използването на обществено положение“ е институционално. Това, което прави този род поведение незаконно, е също институционално, в смисъл че се престъпват принципите, за поддръжката на които е създадена съответната институция.<sup>35</sup>

Корупцията в законодателството е институционална дотолкова, доколкото облагата, която даден конгресмен получава, е по-скоро политическа, отколкото лична; т.е. начинът, по който той служи, е изначално неправилен и връзката между законодателството и облагата му може да навреди на правната система или на демократичния процес. Когато даден конгресмен в замяна на политическа услуга вземе подкуп, последният не е част от заплатата му и съответно услугата не е част от задълженията му на конгресмен. Размяната не е довела до легитимиране на някакво действие пред институцията. Това е индивидуална корупция в чист вид. Когато, без значение дали ще направи услугата или не, даден конгресмен приеме дарение по време на предизборна кампания, това едновременно може да се и да не се изтълкува като корупция. Няма да е нарушение, ако това, което конгресменът е извършил, поощрява конкуренцията в политиката или служи на другите желани цели на институцията. Но това е корупция, ако пренебрегва принципите на съответната институция или нарушава демократичния процес. Когато няколко сенатора нееднократно и неравномерно се намесят в обичайните процедури, за да подкрепят някой, който е дарил средства за предизборната им кампания, те може да не са лично корумпирани, но с действията си всъщност

пораждат институционална корупция.

Обикновено вредите, които институционалната корупция нанася на законодателната власт и демократичния процес, са много по-големи от щетите, нанесени от индивидуалната корупция. Преплетена със самите задължения на поста, институционалната корупция всъщност атакува сърцевината на самата институция, застрашавайки изначалните ѝ цели. Тя е и по-систематична и проникваща от индивидуалната корупция, която обикновено се изразява в изолирани актове на престъпно поведение, като последиците ѝ са ограничени във времето и пространството.

Случаите на институционална корупция в Конгреса се увеличават. През последните 15 години почти една трета от случаите, които комисиите, следящи за етичността, официално разследва, можеха да се считат за институционална корупция. Само една четвърт от всички случаи от периода преди 1978 г. може да се окачествят като институционална корупция.<sup>36</sup>

**Въпреки че предметът на тази книга е преди всичко етичността в Конгреса, заключенията, които се правят, са по-широки и са валидни за самата теория и практика на представителната демокрация. Изучаването на законодателната етика може да разкрие много за променящите се функции на конгресмена в съвременна Америка. Чрез тази „нравствена призма“ ще можем да видим и двете крайности - немилостта, в която законодателите могат да изпадат, и идеала, към който да се придържат.**

## ЧАСТ 1

### Цели на законодателната етика

*Никой не се учи на етичност в Конгреса... Няма смисъл колегите да си казват какво е правилно, честно и почтено.*

В показанията си пред Комисията по етика в Камарата на представителите бившият конгресмен Отис Пајк цитира бестселъра „Всичко, което наистина трябва да знам, го научих в детската градина“, за да изложи тезата си, че конгресмените се учат на етичност в много ранна възраст.<sup>1</sup> Наред с много други той предполага, че етиката на Конгреса изисква от членовете му просто да действат според основните принципи на човешката етика.

Това е често срещан, но неправилен възглед за законодателната етика, както и въобще за професионалната и политическата етика. Естествено всяка етика изисква някои основни нравствени обусловености и предпоставя някои фундаментални етични принципи, подобни на тези, които Пайк има предвид. Но личната и законодателната етика са съвсем различни същности и смесването им не е за доброто на която и да било от тях. Първата стъпка към откриване какъв вид етични норми са нужни, за да се справим с институционалната корупция, е разбирането на разликите между личната и законодателната етика.

### **Лична и законодателна етика**

Законодателната етика е вид политическа етика, която предписва принципи за действие в публичните институции. Подобно на политическата, и законодателната етика се различава от личната в произхода, функцията и същността си. Личната етика произлиза от персоналните отношения между индивидите. Тя е отговор на социалната нужда от принципи, които да напътстват действията от целия диапазон на личните отношения между индивидите. Законодателната етика възниква в институционални обстоятелства. Тя произхожда от нуждата да се установят норми на нелични отношения между хора, които може би никога няма да се срещнат и трябва да съдят един за друг от разстояние.

Функцията на личната етика е да направи хората нравствено по-добри или, казано поскромно, да направи отношенията помежду им морално търпими. Законодателната етика служи да напътства действията на индивиди, но само в институционалните им роли, и то ако е необходимо за доброто на институцията. Законодателната етика използва личната само като средство, дори не и най-важното средство, с цел непокътнатостта на институцията.

В най-общата си форма същността на етичните принципи на личния и публичния живот имат обща основа. Разбира се, че всеки би искал както приятелите му, така и законодателите да почитат правата на другите, да изпълняват задълженията си към общността, да действат почтено и да говорят истината. Но в тази си форма тези принципи са твърде общи, за да ръководят поведението в сложните обстоятелства на законодателния живот. Веднъж преведени в определени норми, подходящи за публичните

институции, те често препоръчват поведение, което се различава, а понякога дори противоречи на поведението, подходящо за личния живот. Резултатът е, че същността на законодателната етика се различава от същността на личната.

Например поведение, което може да е неправилно в личния живот, е надлежно пренебрегнато от законодателната етика. Обществото може да уважава по-малко политици, които изпитват удоволствие от откровена порнография или пък прелюбодействат, но докато тези действия остават в рамките на личния им живот и не оказват влияние върху отговорностите им пред обществото, законодателната етика не ги забранява. Същност може и да закриля част от тях. Трябва да се покровителства поведение, което, ако бъде разкрито, ще отклони публичните дискусии от по-важните за обществото теми. Някои отговорни служебни лица може да се нуждаят от специална законова защита на правото им на личен живот.

И обратно - поведение, което е позволено и дори похвално в личната етика може да нарушава принципите на законодателната. Връщането на услуга или правенето на отстъпка за приятел е често достойно за възхищение в личния живот, но макар и полезно в обществения живот, от етическа гледна точка е съмнително, а понякога дори и престъпно. При това много от проблемите на законодателната етика, като например забраната върху видовете дейности, с които конгресмените могат да се занимават след края на кариерата им като законодатели, въобще не се появяват в личния живот. Други, като например конфликта на интереси, не се появяват в същата форма или степен.

Разликата между етичните изисквания на публичния и личния живот никога не е била изяснявана по-просто от анонимния привърженик на Груувър Клиивълнд по време на президентската му кампания през 1884 г. Опонентът на Клиивълнд - Джеймс Дж. Блейн, е извлякъл облаги чрез корупция от публичното си положение, но е водил безупречен личен живот. Клиивълнд е имал репутацията на почтен държавен служител, но е бил принуден да приеме осиновяване на незаконородено дете. „Мисля, че господин Клиивълнд е показал, че е човек с добра репутация и има огромни способности като държавен служител“, е казал привърженикът на Клиивълнд, „но в личния му живот поведението му поставя някои съмнения, докато, от друга страна, господин Блейн е бил слабохарактерен и непочтен ка-

то служебно лице, но е баща и съпруг, достоен за възхищение. Изводът, който вада от тези факти, е, че трябва да изберем за гържавен служител господин Кливлънд, който е така достойно подготвен за поста, а господин Блейн трябва да ограничим до личния живот, в който се вписва така добре.“<sup>2</sup>

Разбира се, разделението между личния и публичния живот не е толкова рязко, колкото подсъказват тези примери. Някои разновидности на иначе чисто личната неетичност може да окажат влияние върху способностите на дадено служебно лице да се справя със задълженията си. Като граждани може да не ни интересува дали председателят на комисията по градоустройство има извънбрачна връзка, но можем законно да протестираме, ако даде на любовницата си работа в екипа към комисията и особено ако тя казва „не мога да печатам, не мога да водя архива, не мога дори да работя на телефона“. Дори и ако даден конгресмен не злоупотребява с правомощията си на служебно лице, личният му живот може да стане толкова скандален, че да хвърля съмнения върху преценката му или да подкопава ефективността на работата му.<sup>3</sup>

Дори когато личното поведение има някакво отношение към служебните задължения, публичните дискусии върху етичността на политиците за съжаление обикновено се спират на поведението в личния живот, подминавайки поведението, което наистина е свързано със заемания пост. Проблемът с алкохола на сенатора Джон Талър може би е заслужавал да му се отдели някакво внимание по време на разглеждане на кандидатурата му за министър на отбраната, но със сигурност много по-важни са действията му като консултант на тези, които са сключвали военни договори.<sup>4</sup> Все пак поради прекаления публичен интерес към личната му неетичност, гражданите разбраха малко за тези финансови операции, които вероятно биха разкрили доста повече от качествата му на сенатор и способностите му да оглави Министерството на отбраната.

Тенденцията към съсредоточаване върху личната етика означава, че поведение, което е обект на легитимна публична загриженост, обикновено се разглежда почти изцяло от гледната точка на личната етика. Това започва проблема двойно. Първо, това придава на престъпването на етичните норми повече публичност, отколкото заслужават в сравнение с други проблеми. Случаят с превишаването на кредита на конгресмени в House Bank, причинил такова обществено негодувание през 1991 г., потвърждава тази теза. В

случая бе акцентирано повече върху лични качества като алчност и арогантност, отколкото върху институционалната небрежност и некомпетентност. Именно институционалните дефекти, управленските практики и процедурите по назначаване се нуждаеха от внимание и представляваха по-трайния и с далеч по-големи последици проблем. Затези проблеми бяха виновни конкретни личности и тъкмо на конкретни личности трябваше да се гържи сметка за поправянето им. Недостатъците също разкриха и нравствен проблем, но не от тези, които обикновено се срещат в каталога на човешките пороци.

Усилия да се разкрият разликите между личната и законодателната етика полагат и онези наблюдатели на Конгреса, които са против професионализирането на ролята на законодателя. Те се опитват да възстановят идеала за гражданина-законодател чрез ограничаване на мандатите, превръщането на работата в почасова и намаляване на заплатите. „Отрежете им от заплатите и ги изпратете по домовете им“ е мотото на един от известните защитници на този подход. Тогава Конгресът би могъл да анулира етичните правила, които не позволяват на членовете му да „имат истинска работа и да водят нормален живот“.<sup>5</sup> Скритият замисъл е, че няма да има нужда от специални стандарти на етичност за законодателите.

Този блян за завръщането на гражданин-законодател в сегашния Конгрес е погрешен. Подобно на дейностите във всички главни институции на американското общество и работата на законодателите е станала поспециализирана и сложна. Сега членовете на Конгреса се сблъскват с огромни препятствия при кандидатурата си за втори мандат, овладяването на законодателството, служенето на гласоподавателите и сработването с колегите. Ако конгресмените не успеят да развият вещина за справяне с тези препятствия, то други (хора от екипите, лобисти, бюрократи) ги развиват и всъщност упражняват контрол върху законодателния процес.

Личният опит и етиката, която го напътства, не са достатъчни за да осъществят целите на законодателството. Независимо колко са ограничени мандатите им или колко са къси заседанията им, законодателите заемат пост, ползващ се с публичното доверие.<sup>6</sup> Докато са на длъжност и по време на работа, те упражняват власт над гражданите и са отговорни пред тях по начин, по който гражданите обикновено не отговарят един пред друг. В този смисъл дори законодателите, ко-

ито работят почасово, са професионалисти и може да им се наложат по-строги етични стандарти, предопределени от професионалната етика.<sup>7</sup>

Неосъзнаването на специалните етични изисквания на публичния живот може отчасти да обясни защо толкова много нови (и някои стари) служебни лица намират изискванията за непосилни. Много от пристигналите във Вашингтон, за да служат в управлението, смятат, че етическите норми са меко казано натрапени, а според най-крайните мнения - обидни. Тъй като са били почитени в собствените си общности, те с трудност разбират защо трябва да се отнасят сериозно към тези по-ограничителни норми. Това важи още повече за хората, които уважават управленските институции по-малко от онези в частния сектор.<sup>8</sup> Резултатът от подобно мислене е, че някои развиват такова презрение към етичните норми на управление, че въобще не им обръщат внимание и това ги въвлече в сериозни неприятности. По този начин смесването на личната и политическата етика може да превърне лична добродетел в публичен порок.

## **Приоритетът на законодателната етика**

Етиката не е основна цел на държавата по начина, по който са защитата на националните граници, икономическият просперитет и публичното благоденствие. Тези и някои други цели на публичната политика са част от причините гражданите да установят и поддържат държавата. От етичните стандарти се очаква да спомагат за провеждането на добра публична политика и в този смисъл те са средство към цел. Но от тази истина не следва, че етичните въпроси са по-маловажни от други проблеми.

Първо, етиката не е само средство. Едно честно правителство е само по себе си благо, което е ценно, независимо от добрата политика, която може да провежда. За добро или лошо, често отношението на държавните служители към гражданите и между тях самите оформя нравствения облик на демократичния процес в не по-малка степен от политиката, която граждани и държавни служители са избрали да провеждат. На второ място, тъй като дотук етиката е само средство, тя не е обикновено средство. Тя е задължително средство за добро управление. В много от случаите, които тази книга изследва, законодателната етика осигурява

предпоставките за провеждането на добра публична политика. В този смисъл тя е много по-важна от която и да било публична политика, защото всички те зависят от нея.

Когато липсва етика или ако това е преобладаващото мнение, диспутите за нравствеността пораждаат и дискусии за провежданата публична политика. Трябва да обръщаме внимание на етиката, но по начин, по който полемиките около нея няма да ни отвлекат от проблемите, които иначе биха били по-важни. Етиката превръща демокрацията в сигурно място за дебата върху същността на провежданата политика.

## **Обсег на законодателната етика**

Подобно на политическата и законодателната етика започва с проблема за нравствените различия. В едно плуралистично общество гражданите невинаги са на едно мнение за това какво е добро и справедливо законодателство. Законодателите се стремят да достигнат съгласие, докато очакват несъгласието да продължи. Предизвикателството пред законодателната етика е да създаде правила, които да помогнат на законодателите да провеждат добра и справедлива политика дори когато продължават да са несъгласни.

При тези обстоятелства най-доброто, на което могат да се надяват, е да стимулират процес, който да е защитим от възможно най-много гледни точки. Ако процесът е разумен, почтен и открит, се очаква да създаде справедливи закони или поне закони, които гражданите ще сметнат за приемливи. Целта е законодателните средства да са етични дори когато законодателите спорят върху целите. Ето защо обсегът на законодателната етика е почтеността на законодателния процес.

Принципите на законодателната етика, от една страна, обитават територията между общите представи за добро и теориите за справедливост, а, от друга, включват определените правила на политическата процедура (правилата на реда, прилежащия процес, административните предписания). Законодателната етика се занимава с проблеми по-малко възвишени от идеалите на човешката добродетел и социалната справедливост, но целите ѝ са по-възвишени от чисто процедурната уместност. Принципите на законодателната етика не са просто правила за „поведение на пътя“ и представляват повече от временно споразумение между про-



тивници. Самите те имат етично съдържание. Следването на принципите е морално благо, то насърчава нравствен процес, независим от етиката на резултата. Да се действа с разумни основания, да се свърши събитият дял от работата, да се даде отчет за дадени постъпки - всичко това са действия, едновременно конституиращи етично поведение и допринасящи за другите етични цели като морално осмисляне и справедливо законодателство.

Ето защо целта на законодателната етика е по-положителна, отколкото може да се предположи от четенето на наредбите, влезли в сила в нейно име. Много от тях имат негативна заповедна форма като например „Никой от членовете... няма право съзнателно да приема... какъвто и да било подарък от друг човек“.<sup>9</sup> Тази негативна форма е напълно разбираема и оправдана. Обикновено действията, които хората искат да забранят, могат да се формулират с по-голяма прецизност и с по-малко несъгласие в сравнение с тези, които искат да поощрят. Забраната да се вземат подкупи е като съвършена повеля, като правило срещу определен вид действие, което може да се уточни предварително. Призивът в подкрепа на гласуването с оглед на сравнителните предимства е по-скоро несъвършена повеля, дълг, който може да бъде разумно предпочетен пред цяла група от други действия. В някои случаи е много спорно какво точно изискват нормите, а и предпазването от корупция е значително по-належащо от поощряване на почтеността. Мерки, които ще направят нещо по въпроса с корупцията, са по-изпълними, а и когато нищо не се прави, последствията са по-непосредствени или най-малкото очевидни.

Но макар че повечето норми на законодателната етика се стремят да предотвратят корупцията, крайната им цел е да съдействат за почтеността на законодателите и законодателния процес. Би имало малко смисъл да се наказват злосторниците, ако нямаше надежда за насърчаване на благодетелите. Гражданите с право очакват повече от това да имат минимално честни политици и законодатели, които не лъжат мамят или крадат (макар че може да са благодарни, ако получат и само това). Положителният аспект на законодателната етика е важен не само като крайна цел, но и като непряко влияние върху начина, по който се интерпретират и прилагат негативните правила.

## Принципи на законодателната етика

Главната цел на законодателната етика е да поддържа институционалните условия в законодателната власт, които спомагат за ненакърнимостта на демократичния процес. В най-общ вид тази цел е изразена чрез идеала на обмислянето, провъзгласен от Отците Основатели и почитан през цялата американска история.<sup>10</sup> Както казва Джеймс Медисън, Конгресът трябва да „обмисля, защото обмислянето се предполага от законодателството“.<sup>11</sup> По-често опетняван, отколкото осъществяван, идеалът все пак улавя ясната добродетел на демократичния процес в конституционната ни система. Чрез процеса на обмисляне законодателите разискват провежданите политически курсове въз основа на достойнствата им, отнасят се справедливо към своите колеги и съграждани и публично отчитат резултатите от своите действия.<sup>12</sup>

Тези характеристики представляват трите основни принципа на законодателната етика, които ръководят настоящото изследване върху етиката в Конгреса. Принципите предписват норми, които увеличават вероятността конгресмените да действат след обмисляне на тези, най-общо казано, пътища на законодателния процес, които включват служба в името на избирателите, административен надзор и предизборни кампании. Като част от политическата етика естествено и принципите въплъщават много от същите общи ценности, а дори и съгрозен в себе си част от същите специфични предписания като принципите на изпълнителната и съдебната етика. Но законодателите се сблъскват с някои специални проблеми, които са резултат от ролята им на представители и от взаимозависимостта им един от друг, което придава на законодателната етика отличително съдържание. Например забраната върху конфликтите на интереси поставя различен проблем пред законодателната и изпълнителната власт. Общо взето, институционалната етика действа най-добре, когато се фокусира върху добродетелите и пороците на всяка институция поотделно.

### Независимост: Вземане на решения с оглед на достойнствата

Първият принцип, изразяващ ценността на независимостта, постановява, че даден член на Конгреса трябва да действа с оглед

на достойнствата на провежданата публична политика или по съображения, съответстващи на процес, насърчаващ действия в тази посока. Ценността в чиста форма предполага законодателят да е задължен не чрез власт, а чрез повелите на разума. Все пак тази чиста форма не трябва да е дори етически идеал.<sup>13</sup> Членовете на Конгреса имат задължения към избирателите, партиите и колегите си и не трябва да се опитват да стават напълно независими, дори и ако това е политически осъществимо. Вместо това принципът изисква независимост от влияния, които очевидно не отговарят на какъвто и да било процес на обмисляне. Личните парични съображения са основен потенциален източник на неуместни влияния. Ето защо много от етичните стандарти са създадени, за да намалят вероятността конгресмените да вземат решения на базата на фактори като личната облага, които нямат връзка с достойнствата на публичната политика или с процесите, които спомагат за публичното благо.

Целта не е да се премахне личната облага като такава. Въпреки яростното осъждане на личната облага в повечето кодекси на управленската етика, само по себе си няма нищо лошо в личната облага от заемане на публична длъжност.<sup>14</sup> По принцип няма причина да се отделят финансовите от другите възнаграждения за заемането на обществено положение. Спечеленият доход сам по себе си не трябва да е обект на подозрения. Камарата на представителите и Сената (по-нерешително) с право са забранили всички хонорари. Но причината това да се направи не е защото членовете на Конгреса при никакви обстоятелства не трябва да получават заплащане за външни дейности. По-скоро забраната е била единственият практически начин да се сложи край на широко разпространена злоупотреба с това, което иначе би било приемлива практика. Паричните възнаграждения са станали повече от лична облага; превърнали са се в сърцевината на система от увеличаване на доходи, която се намесва в институционалните задължения.

Лошото на личната облага е, че пречи на обмислянето. Тя отвлича вниманието на даден конгресмен от публичните му задължения, изземва времето и вниманието му от това, което трябва да е основната му грижа и подчинява вече нестабилната му склонност да следва публичното благо. В такъв случай целта на правилата срещу личната облага е умовете на конгресмените да са концентрирани

възможно най-добре върху материята на проблемите и нормите на честността, а не върху облагите, които те, приятелите или любимите им каузи могат да извлекат.

Общите забрани върху личната облага трябва да бъдат запазени, ако са най-ефективният начин за обезсърчаване на нежелателните ефекти на тези блага. Но по-малко влияние трябва да се обръща на изолирани или случайни конфликти на интереси и по-голямо на моделите на потенциално влияние. Етичните правила може например да обръщат по-малко внимание на конфликти, произлизащи от големи и разнообразни финансови холдинги на конгресмени, отколкото на конфликти, произлизащи от по-малки холдинги, но от определени индустрии. Правилата може и да наложат различни норми за различните законодателни постове - може например на председателя и на членовете на комисията по банките да се даде по-малко свобода на действие в настоящите им холдинги или в отношенията им с финансовия сектор на икономиката след изтичане на мандата им. По подобен начин и забраните върху работата с хора, които имат пряк интерес в законодателството могат да отчитат ролята, която даден конгресмен има, за да окаже влияние върху въпросното законодателство.

Отделянето на повече внимание на потенциалното влияние би подчертало и поведението, което оказва вредно влияние върху законодателния процес като цяло. Някои широко разпространени практики като приемането на пътувания, спонсорирани от групи, заинтересовани от специфично законодателство, може да се окажат по-сериозни нарушения на етичните норми в сравнение с приемането на неподходящи подаръци.

Широкото разпространение на дадена практика я прави още по-вредна. Вместо да се превърща в извинение, претекстът, че всеки го прави би трябвало да засили обвинението срещу определен конгресмен, уличен в непочтено поведение.

## **Честност: игра по правилата**

Вторият принцип на законодателната етика, почиващ на ценността честност, предписва членовете на Конгреса да изпълняват задълженията си към колеги, членове на комисии, кандидати- конгресмени, други служебни лица и към институцията като цяло. Честността утвърждава първо правата на конгресмените: защитата на легитимните им изисквания е в интерес и на институцията.

По-рядко обаче се оценява, че почтеността предполага, че членовете на Конгреса имат и задължения. „На това място никога няма дискусия за задължението на даден член към институцията“, коментира един представител на Камарата, „и ако хората говорят за това, те се срамуват“.<sup>15</sup> Това са задължения да се играе честно и те включват такива отговорности, като всеки да поема дела си от неприятната ежедневна работа (като служене в комисии, разследващи етичността), използването на удобства (честният екип) само за служебни дейности, поемането на отговорност за репутацията на институцията и уважаването на легитимните интереси на изпълнителната и съдебната власт.

Задълженията за честна игра трудно се систематизират и затова са най-неразвитата част от законодателната етика. Но не са най-маловажната. Членовете, които подценяват задълженията си към институцията, се провалят при изпълнение на тежките общи задължения, злепоставят институцията и колегите си, без да поемат отговорност за евентуални подобрения и злоупотребяват дори по жалки начини със служебните привилегии, могат да нанесат толкова щети на законодателния процес, колкото финансовите конфликти и престъпването на правилата за дейност след изтичане на мандата. Както посочи в клетвените си показания представителят Лий Хамилтън, „членовете трябва да разберат, че много от изглеждащите обичайни и несъществени действия могат да подкопаят основните представи на американците за почтеността на управлението не по-малко от скандалите по първите страници на вестниците.“<sup>16</sup>

Макар че може да е невъзможно да се дисциплинират членовете на Конгреса във връзка с повечето от тези нарушения, законодателната етика трябва да намери начини за осъждането им и в крайна сметка да намали честотата им.

### **Отчетност: поддържане на публичното доверие**

Третият принцип на законодателната етика, базиран на ценността отчетност, постановява членовете да действат по начин, създаващ и поддържащ публичното доверие към собствените им действия и законодателния процес.<sup>17</sup> Дори ако членовете на Конгреса напълно удовлетворяваха първите два принципа, дори и ако действаха независимо и честно, гражданите все пак могат да

таят основателни съмнения.

Има голяма разлика между това да действаш, воден от справедливи основания и да бъдеш възприеман като такъв. Политиците са склонни да обвиняват пресата за това несъответствие и без съмнение пресата го прави по-голямо, отколкото иначе би било, изпълвайки понякога подвеждащи и непочтени начини. Подобно несъответствие обаче е присъщо на публичния живот и е една от особеностите, различаващи законодателната от личната етика. Гражданите съдят за етичността на членовете на Конгреса от разстояние. Обикновено те не разполагат с впечатленията от личните контакти и не могат да са уверени в мотивите или влиянията, които подтикват членовете на Конгреса към действие.

Може би гражданите са твърде скептични и с неохота гласуват доверие на политиците. Но самите политици са длъжни не само да действат със справедливи основания, но и да създават разумната увереност, че действат по такъв начин. Това е отговорност, която се осъществява в законодателната етика чрез правилата, забраняващи конфликтите на интереси, ограничаващи професиите, които могат да се заемат след кариера в законодателството, и най-важното - чрез предписания, ограничаващи появите на непристойност. Тези клаузи регулират по-скоро обстоятелствата, при които членовете на Конгреса действат, вместо пряко да забраняват подкупа, изнудата и други явни слухачи на нередно влияние.

Доверието, което етичните норми би трябвало да създават у гражданите, не е просто някакво добро общо чувство към законодателната власт и нейните членове. Чрез демонстриране на готовност да се следват и прилагат принципите на законодателната етика членовете на Конгреса предлагат по-големи уверения, че вземат решения въз основа на достойнствата и честността. Ако гражданите са получили такива уверения, вероятно е те самите да се концентрират върху достойнствата и честността на решенията, а не да повдигат въпроси за мотивите на членовете на Конгреса.

### **Законодателната етика и институционалната корупция**

Всеки един от трите принципа има за цел да защитава и да съдейства за различен аспект на законодателния процес: основанията за действията на членовете на Конгреса,

условията, при които си сътрудничат и методите, чрез които им се търси отговорност и сметка. Взети заедно, принципите предписват поведение, което ще направи процеса по-съвещателен и съответно в по-голямо съгласие с идеалите на американската демократична традиция. Но в суровата политическа действителност на защитата неизбежно се обръща много повече внимание, отколкото на поощряването. Крайната цел може и да е безупречност, но непосредствено средство е предотвратяването на корупцията. Ето защо законодателната етика има за цел на първо място да предотвратява корупцията в законодателните решения, сътрудничеството и отчетността.

Законодателната етика се занимава едновременно с индивидуалната и институционалната корупция. Нормите, които утвърждава, забраняват както личната облага (форма на индивидуална корупция), така и неправомерната политическа облага (форма на институционална корупция). Но тъй като принципите на законодателната етика са дълбоко вкоренени в целите на институцията, тези принципи са особено подходящи за разбиране на институционалната корупция и формулирането на стандарти за нейното предотвратяване.

С тази си институционална насоченост принципите на законодателната етика трябва да ни напомнят, че лични престъпления - подкупи, изнудвания и други неправомерни форми на лична облага - не са единственият, а дори не и най-важният вид корупция, застрашаващ демократичното управление. Принципите ни предупреждават да бъдем нащрек за по-неясния, но често по-разрушителен вид корупция, развиващ се в сърцето на институцията. Законодателите, движени не от личната облага, а от най-различни и дори възвишени мотиви, може да се окажат въввлечени в най-тежки форми на корупция - това е корупция, прикрита зад идеята за обществения дълг. За да ѝ се противопоставят, гражданите и законодателите трябва да пренасочат своето внимание от индивидуалната към институционалната корупция.

## ЧАСТ 2

### Динамика на корупцията в законодателството

В днешно време всички говорят за галавери, но никой не си и мисли да направи разли-

ката между честни и нечестни галавери. А разликата между тях е огромна.

Според Джордж Вашингтон Плънкит, водачът в Tammany Hall<sup>1</sup>, доминирал в политиката на Ню Йорк в началото на двадесети век, нечестната галавера се състои в това „да изнудваш комарджии, съдържатели на барове, непорядъчни хора“. Плънкит не одобрявал тази и другите познати форми на изнудване и подкупване; никой не може да натрупа състояние по подобен начин. Но честната галавера е вече друг въпрос. Плънкит не виждал нищо нередно в използването на вътрешна информация за реализирането на лична печалба от продажбата на земя на града. „Мога да обобща цялата работа с гумите: видях възможностите пред себе си и се възползвах.“<sup>2</sup>

Авторитетен политически речник ни уверява, че честните галавери „вече не се смятат за нещо допустимо“.<sup>3</sup> Разбира се, че поведението, за което Плънкит се е изказал толкова благоприятно, днес би било незаконно на всяко ниво на управление. Но основната разлика между честни и нечестни галавери, преформулирани в съответствие с модерните ни усещания, е жива и благоденстваща. Оцеляла е като разграничение между законна и незаконна корупция, въплътена в разликата между дарение за нечия предизборна кампания и отявления подкуп. Вземането на пари от заможни дарители, които очакват от законодателя да използва правомощията си в тяхна полза, прилича много на приемането на подкуп и може да има като цяло същия ефект. Ето защо много наблюдатели разглеждат американската система на финансиране на предизборните кампании като форма на корупция.<sup>4</sup> Но за разлика от подкупа, практиката да се приемат дарения и да се правят услуги е допустима, дори високо ценена част от американската политическа система. Политиците и поддръжниците им виждат възможностите пред себе си и се възползват. Така обичаите на финансиране на предизборните кампании и службата в името на избирателите се превръщат в потенциални форми на институционална корупция. Те са част от задълженията на политика в американската политическа система, но при определени условия те създават корупция. Макар че тези обичаи може морално да не са по-добри, а често са и по-лоши от формите на индивидуалната корупция, те толкова наподобяват практиките, станали неразделна част от легитимния политически живот, че с неохота критикуваме политиците, които ги следват. Честните галавери от дните на Плънкит са

се превърнали в днешната институционална корупция.

Значимостта на институционалната корупция може да се разбере само ако се разграничи ясно от индивидуалната корупция. В главата се развива тази разлика, като се разглеждат три примера на етични нарушения от членове на Конгреса (по един от всеки вид и един, която включва и двата вида). Във всеки от тези случаи се наблюдава определена динамика, процес на превръщане на корупцията в движение от единия вид към другия. В този процес две са тенденциите, които водят до пренебрегване или недоглеждане на значимостта на институционалната корупция.

Първата е тенденцията да се индивидуализира неправомерното поведение, склонността на тези, които повдигат обвиненията, основно комисии, следящи за етичността, да тълкуват случаите на институционална корупция като случаи на индивидуална корупция. В степенята, в която обвинителите или съдиите успяват да наложат тази тенденция, нарушението се санкционира, а институцията и другите членове биват реабилитирани.

Втората тенденция на институционализиране на неправомерното поведение може би изглежда противоположна на индивидуализирането, но тази тенденция също постига ефекта на недооценяване на важността на институционалната корупция. Само хората, които я провеждат, са различни - обвинените членове и защитниците им обикновено са тези, от които се очаква да поставят ударението върху институционалните аспекти на предполагаемото неправомерно поведение. Те или се опитват да извинят това поведение като институционален дефект (не е чак толкова лошо, защото и другите го правят), или се опитват да оправдаят това поведение като институционална привилегия (като цяло не е неправилно, защото другите членове го приемат). И двете тенденции подсилват убеждението, че институционалната корупция не е толкова сериозно нарушение, колкото е индивидуалната корупция и по този начин се насърчава подценяването на институционалната корупция.

## Елементи на корупцията

В традицията на политическата теория корупцията е болест на политическото тяло. Подобно на вирус, превземаш физическо тяло, враждебно настроени части се разпространяват из политическото тяло, омаломоща-

вайки духа на законите и подкопвайки принципите на управлението.<sup>5</sup> Формата, която вирусът заема, зависи от формата на управлението, която атакува. При управление от популярен тип, като републиките и демокрациите, вирусът се появява в частните интереси. Хората, които я осъществяват, са алчни индивиди, конкуриращи се фракции и масови движения, които се опитват да контролират колективната власт за собствени цели. Същността на корупцията в тази концепция е омърсяването на публичното от частното.

Модерната представа за корупцията, включваща едновременно индивидуалния и институционалния вид, запазва тази същност. Личните интереси опетняват публичните интереси в демокрацията, когато оказват влияние върху управлението без санкцията на демократичния процес. Това санкциониране е задължително, но недостатъчно, за да легитимира интересите като публични цели.

Ако личните цели заобикалят демократичния процес, за да си осигурят публична власт, която да съдейства на целите им, те се превръщат в проводници на корупцията. Но ако се поставят в услуга на изискванията на демократичния процес, те могат да си спечелят легитимно място в дневния ред на обществото; могат да се трансформират в публични цели.<sup>6</sup>

Демократичният процес е модерният заместител на консенсуса върху публичното благо, за което традиционните теоретици се надяваха, че гражданите сами ще припознаят, но което все още убягва на съвременните плуралистки общества. При отсъствието на обща представа за това какво е общото благо, гражданите намират допирни точки в процеса, чрез който се съгласяват за конкретната политика. Разбира се, те с пълно право може да не са съгласни за самия демократичен процес, идеалите, които съдържа, формите, които приема, процедурите, които изисква. Апелът към демократичния процес по никакъв начин не избягва проблема за несъгласието, но го пренасочва към по-открити теории, в чиито рамки съществува по-голяма вероятност представителите на многобройните различни гледни точки да намерят своето място.

Една цялостна теория за корупцията на нашето време би изисквала и напълно оформена теория за демокрацията. Но дори и в отсъствието на подобна теория може да се постигне известен прогрес в анализирането на корупцията в определени институции като Конгреса, ако се приемат основни принципи

на законодателната етика, като тези в първа част. Принципите, разбира се, предполагат определени демократични ценности, но вероятно е принципите да са едновременно съвместими с голям обхват на гледни точки за процеса и същността на съвременната политика. Идеята, че корупцията включва заобикаляне на демократичния процес, не взема страната на нито един определен възглед за демокрацията.

Ако следваме модерната концепция за корупцията, която е по-ограничена в обсега си в сравнение с традиционната концепция, ще се наложи да допълним тази дефиниция. Първо, тя се концентрира по-скоро върху управлението, отколкото върху обществото. Основният ѝ предмет е злоупотребата с публична длъжност, въпреки че не игнорира социалните и икономически сили, които влияят за подобна употреба. Преследването на частни цели остава основен елемент в концепцията. Второ, характерно за модерната идея е присъствието на размени или типове размени. В най-опростения пример - отделен гражданин подкупва служебно лице; в по-сложните случаи - гражданите и служебните лица общуват в една система на стимули, които поощряват подобни размени. Този вид връзка има три елемента: облагата на служебното лице, услугата към даден гражданин и неправомерната връзка между облага и услуга. Тези три елемента са базата, на която могат да се разграничат индивидуалната и институционалната корупция.

### **Облагата на служебните лица**

Когато дадено служебно лице приеме подкуп, това не е компенсация за това, че си върши работата. Нито пък са подаръците, пътуванията в чужбина, сексуалните услуги или назначенията на членове от семейството на дадено служебно място. Правомерни или не, всички те са случаи на лична облага. Личната облага се отнася до блага, които могат да бъдат ползвани за постигането на нечий личен интерес (включително и на семейството му), но не са необходими за изпълнението на дадена политическа роля или не са задължителни странични продукти към изпълнението на задълженията към ролята.

Разбира се, някои видове лична облага са напълно приемливи: тези, които остават в рамките на общоприетите стандарти за компенсация, които са приблизително еднакви за всички служебни лица в подобни ситуации. Служебните лица, които прекрачват те-

зи рамки и използват служебното си положение, за да обогатят себе си или семейството си, възбуждат съмнения и предизвикват обвинения ако не за углавни, то поне за етични нарушения. „Задълженията на даден член на Конгреса към обществото не трябва да са подчинени на личните му финансови интереси“.<sup>7</sup> Неправомерната лична облага обикновено сигнализира за наличието на индивидуална корупция.

Сравнете този вид облага с политическия вид, характеризиращ институционалната корупция. Политическата изгода включва блага, които могат да бъдат използвани предимно в политическия процес и са необходими за извършването на работата или са неин задължителен страничен резултат.<sup>8</sup> Когато членовете на Конгреса приемат дарение за предизборната си кампания, дори и ако направят услуга на дарителя, политическата облага може да се смята или да не се смята за корумпирана. Дали е корумпирана отчасти зависи от това дали подкопава или подпомага законодателния процес или по-общо демократичния процес. За разлика от личната облага, колкото по-голяма е честно спечелената политическа облага, толкова по-добре. Като граждани не само толерираме легитимната политическа облага, но и я насърчаваме.

Разграничението е значително, защото в американската политическа система (и всяка демокрация, основаваща се на избори) стремежът към политическа изгода е задължителен елемент от структурата на стимулите по начин, по който личната изгода не е. Системата зависи от търсене на политически предимства от политиците; ние разчитаме на желанието им да бъдат избирани и преизбирани. Сред политическите предимства, които трябва да търсят, са и даренията им за предизборните кампании (други предимства включват подкрепата, организационното съдействие, лидерските позиции и законодателните победи). Докато те придобиват тези предимства по начини, които подпомагат целите на демократичния процес и конкретно целите на законодателството, те просто си вършат работата.

Но когато стремежът за политически облаги подкопава тези цели, политиците не само че не съумяват да си вършат работата, но и я позорят. Те предават гласуването им публично доверие по начин, по-коварен от този, по който използват свързаната с ролята им публична длъжност за лична облага. Политическата облага е основополагаща за ролята им, тя е задължение към длъжността:

следователно тези, които се стремят неправомерно към нея, предават задължението си.

## Услуги на гражданите

Основната разлика между институционалната и индивидуалната корупция е свързана с това какво прави определена услуга неправомерна: дали това, че тя е незаслужена или начинът, по който се извършва? При индивидуалната корупция гражданинът не заслужава услугата, която политикът му прави.<sup>9</sup> В случаите на институционална корупция въпросът не е в това дали услугата е заслужена, а в начина, по който се извършва. За разлика от справедливите претенции на гражданина, този въпрос зависи от нормите в конкретните институции и процедурите, спомагащи за осъществяването на нейните цели. Тъкмо в този смисъл тя е институционална.<sup>10</sup>

Когато гаден член на Конгреса предложи на вниманието на гадено административно учреждение оплакванията на гаден избирател, той не служи само на този определен гражданин, но и на демокрацията. Ако гаден член на Конгреса заплаши гаден администратор с неоправдано орязване на субсидиите за неговото учреждение, той или тя могат да са виновни за институционална корупция, дори и ако каузата на избирателя е справедлива.

## Връзката между облага и услуга

При индивидуалната корупция в законодателството връзката между облагата и услугата е личен мотив в ума на законодателя. За да установим корупцията, трябва да покажем, че законодателят е знаел или би трябвало да знае, че облагата му се осигурява в замяна на услуга или че законодателят си е изпросил облага в замяна на услуга.

При институционалната корупция връзката е институционална тенденция. Единственото, което трябва да покажем, е, че гаден законодатель е приел облагата и е осигурил услугата в институционални условия, при които тенденцията е подобна услуга да се осигурява в замяна на облага. Когато членовете на Конгреса рутинно комбинират набирането на средства с услуги в името на избирателите (например използването на един и същ екип за извършването и на двете дейности), те създават условия за институционална корупция.

Както при индивидуалната, така и при институционалната корупция връзката между облагата и услугата може да заема формата

на неправомерно влияние; и при двете определени институционални условия могат да се окажат подходящи за доказване, че влиянието е неправомерно. Но в случая с институционалната корупция фактът, че законодателят действа при институционални обстоятелства, е достатъчен за установяване на корупция, независимо от неговите мотиви.

Законодателят, който моли за дарения лобист, докато текаат дискусии относно законодателство, от което лобистът е заинтересован, се забърква в институционална корупция. Действия при такива обстоятелства са не просто доказателство за корупция, те самите пораждаат корупция.

Член на Конгреса, който прави услуги на дарители, без да се съобразява с основателните публични реакции, бива въввлечен в институционална корупция независимо дали се е поддал или не на неправомерно влияние. В условията на модерното управление гражданите трябва да съдят за представителите си от разстояние и са оправдани, когато си мислят, че дарителите оказват неправомерно влияние върху представител, който действа, без да показва необходимото внимание към публичните настроения. Ето защо обстоятелствата, свързани с институционалната корупция, включват тези условия, при които гражданите отсъждат (например преценяват от разстояние служебните лица), както и условията, при които действат служебните лица (комбинирането на набиране на средства с услуга).

## ЧАСТ 3

### Облагите от публичната глъжност

Членовете на Конгреса...не трябва да търсят лична облага от публичната си глъжност.

Разпоредбите срещу търсенето на лична облага от публична глъжност, ясно обявени на първата страница на Етическия наръчник на Конгреса, изразяват един от най-старите принципи на етиката на публичната глъжност. Поне от времето на Цицерон няма съмнение, „че на служебните лица в управлението се разчита да действат в името на обществен интерес, а не за собственото си обогатяване.“ Но какво точно забранява принципът не е толкова ясно и тази му двусмисленост е източникът на много от проб-

лемите при реализирането на законодателната етика в наши дни. Някои видове облаги от заемането на определена длъжност са по-лоши от други, а някои въобще не са неправомерни. В частност, преследването на политическа облага е задължително и желана част от американската политическа система. Законодателната етика трябва да обръща внимание на тези разлики, защото различните видове облаги изискват различни видове стандарти и процедури.

## Легитимност на личната облага

Почти три четвърти от обвиненията в нарушаване на етическите стандарти, които Конгресът официално е разгледал, се квалифицират като случаи на индивидуална корупция, като всички включват някакъв вид лична облага. Облагата най-често е във формата на финансова печалба, но роля имат и сексуалните привилегии, намиране на работа за роднини и приятели, както и страничните доходи. Всички тези блага са напълно легитимни обекти на човешките желания. Но защо стават неправомерни, когато са облаги, извлечени от обществена длъжност? Отговорът не е толкова очевиден, колкото обикновено се предполага.

Малко преди губернаторът на Луизиана Ричард Лече да влезе в затвора през 30-те години на XX век, той отбелязал: „Когато положих клетва за губернатор, не съм давал обет за бедност.“ Вместо това губернаторът сякаш е бил дал обет за забогатяване, превръщайки заплатата си от 7500 долара в годишен приход от повече от 280 000 долара. Обяснението му било толкова безочливо, че обикновено се възприема като фрапантен пример за цинизъм. Но хуморът отклонява вниманието от една основна норма на американската култура: от политиците не се очаква да се откажат напълно от преследването на материална облага. Губернаторът е бил прав в предположението си, че заемането на публична длъжност не е като да влезеш в манастир. Грешката му е била, че е действал сякаш се е присъединил към престъпна конспирация.

Политиците трябва да могат да жънат плодовете от добрата работа подобно на доктори, духовници, полицаи и други, които следват обществено ценени призвания. При тежаването на независим източник на доходи не трябва да е ценз за заемането на дадена публична длъжност. Основателите са признали този принцип чрез отхвърлянето на аристократичната традиция за разглеждането на служебното положение като добро-

волно служене. По време на Конституционната конвенция делегатите отхвърлили предложението сенаторите да служат без компенсация. По време на дебата върху клаузата за това Конгресът да има властта сам да определя заплатите на депутатите, някои делегати изразили очевидните притеснения, че членовете на Конгреса може да си определят твърде високи заплати. Но други се противопоставили, заявявайки, че ще „фиксираат толкова ниски заплати, че само богатите да могат да заемат постове на сенатори и представители.“

Основателите не са и предполагали, че щом веднъж са установени разумни заплати, членовете на Конгреса няма да се радват на други предимства на публичната си длъжност. Например не трябва да им се отнема шансът да заемат други длъжности в управлението, след като напуснат Конгреса. Да се наложи подобна забрана би било равносилно на „възпрепятстване на тези, които са служили на страната си с най-голяма вяроност и способности, да са равнопоставени на съгражданите си.“

Членовете на Конгреса се сблъскват с повече забрани върху външните им доходи и върху назначенията им, след като напуснат служебното си положение, но нито една от забраните не съдържа в себе си общо табу върху извличането на печалба от заемането на публична длъжност. Ако смятахме, че държавните служители никога не трябва да печелят от постове си, бихме им забранили да получават процент от книгите си, да преподават за пари и да печелят каквото и да било външен доход (вместо само да го ограничаваме до 15% от заплатата им, както е в Камарата на представителите).

Ако смятаме, че на държавните служители трябва да им се забранява да печелят от опита си в управлението, след като са напуснали длъжността си, то би трябвало да наложим високи данъци върху доходите от публикуване на мемоарите им и върху хонорарите им от изнасяне на лекции. Ако печеленето бе злото, което трябва да предотвратим, правилата за назначения след напускане на длъжността би трябвало да забраняват само платеното лобирание, но все пак те забраняват и някои видове неплатено лобирание. Дори когато членовете на Конгреса станат високоплатени лобисти, те са критикувани не на базата на големите им заплати.

Проблемът не е във всички видове лична облага от публичната длъжност, а само в личната облага, която се смята, че вреди на за-



конодателния процес. Някои общи забрани върху личната облага може да са необходими, за да се ограничат нещата, които причиняват тази вреда, но докато Конгресът формулира етичните правила, трябва да се концентрира върху предотвратяването на вредата, а не на самата облага. Правилата срещу личната облага трябва да са насочени срещу специфични нарушения, срещу действителни или потенциални нарушения на принципите на законодателната етика. Принципите, които се припомнят във връзка с личната облага, са тези на независимостта и честността. Целта би трябвало да е предотвратяване на наемата на личната облага в независимите решения на даден член и възпрепятстване на безпристрастното функциониране на законодателния процес. Личната облага, която не води до подобни негативни резултати, не спада към сферата на законодателната етика и е извън обхвата на юрисдикцията на законодателната власт и нейните комитети.

Кои видове лична облага нарушават принципите на законодателната етика? Даден член на Конгреса например, който приема подарък в замяна на услуга, не действа независимо или честно. Връзката между облагата и услугата не е предмет на обсъждане, защото служебното лице и частният гражданин, който получава облагите, са един и същ човек. Трябва да се разграничат три различни форми на тази обикновена лична облага.

## Общи нарушения

Лична облага, която би била неправомерна както в личния, така и в обществения живот, трябва да се разглежда като общо нарушение и трябва да се смята, че спада в сферата на обикновения законен процес. Примери на подобни нарушения включват неправомерно възстановяване на разноски, непристойно сексуално поведение, включващо отношения с подчинени служители, използването на служебен екип за лична дела, използването на забранени лекарствени средства на работа, използването на служебни средства или средства за предизборна кампания за лични цели, лъжесвидетелството, измамата, незаконното присвояване и укриването на данъци.

Това, което прави всички тези действия неправомерни, не е отличителна черта на публичната длъжност. Незаконното присвояване на средства или сексуалното насилие се дефинират по същия начин и са характерни поради еднакви причини, независимо дали нарушителят е служебно лице или частен граж-

данин. Когато личната облага приема формата на едно от тези общи нарушения, тя никога не е легитимна. За разлика от финансовата облага, която създава конфликт на интереси, този вид облага не може да е съвместима с публичната длъжност. За разлика от страничните привилегии на служебното положение, тя не може да се смята за част от работата.

Разбира се, комисиите по етика трябва да си запазят правото да решават дали да предприемат действия при общи нарушения. В някои случаи те трябва да са способни да решават дали има основателни причини да преследват обвинения, които са и наказателно преследвани, и трябва да могат да дават под съд дори и член на Конгреса, който е бил оневинен в углавно дело. Конституцията натоварва Конгреса с отговорността да следи за дисциплината на членовете си.

Освен това, стандартът за доказателствата при углавно осъждане - „отвъд разумно съмнение“ - е твърде строг за едно разследване, което установява дали дадена личност е способна да заема публична длъжност. Друга причина Конгресът да си запази окончателния контрол над тези случаи се състои в това, че системата на наказателното правосъдие може да се проточи и може да стане обект на преднамерено отлагане. Още повече, че някои случаи трябва да се разследват, защото, въпреки че нарушенията са тъждествени на сериозни престъпления, те се изпълзват от обсега на наказателното право.

Но обикновено има основателни причини Конгресът да предостави общите нарушения, които са обикновени престъпления, за криминално разследване. Първо, законодателите не притежават експертни познания за такива случаи. Второ, подобни случаи често изискват продължително разследване, проследяването на сложни финансови операции, разпитването на потенциални свидетели, следването на многобройни нишки и изпълнението на друга сложна детективска работа. Трето, дори Конгресът да се намесва при подобни случаи, компетентните власти обикновено са задължени да направят същото. По този начин даден член на Конгреса става обект на два отделни процеса, което е потенциално нечестно.

Накрая, предполагаемите предимства на етичните разследвания, позволяващи по-малко категоричност на доказателствата (както например „ясно и убедително“ или „сериозно правдоподобно доказателство“) не постига много в случаи от този тип. Колкото

повече обвиненията приличат на обикновени престъпления, толкова по-голям е натискът да ги съдим според стандартите на обикновените наказателни процедури, независимо от съдебния форум.

## Конфликти на интереси

Вторият вид лична облага, който може да нарушава законодателния процес, е напълно легитимен сам за себе си, но има тенденцията да подкопава независимостта на преценките на даден член на Конгреса. Това е сферата на конфликтите на интереси, централна концепция в регулирането на етиката на всички професии.

Конфликтът на интереси може да се опише като набор от условия, при които професионалното отсъждане от първоначален интерес, като вземането на решения на базата на сравнителните предимства на дадено законодателство, има тенденцията незаконно да се влияе от вторичен интерес, като личната финансова облага.<sup>13</sup> Първоначалният интерес е определен от задълженията на ролята, определени от законодателната етика.

Вторичният интерес не е нелегитимен сам по себе си, но относителното му тегло в законодателното обсъждане е проблематично. Целта на правилата, регулиращи конфликта на интереси, е не да елиминира или задължително да намали финансовата облага или другите вторични интереси (като предпочитането на семейството и приятелите или желанието за престиж и власт). Тя е по-скоро да попречи на тези вторични фактори да доминират или да изглеждат, че доминират над уместните първоначални интереси, когато законодателите вземат решения. Правилата имат за цел да намалят влиянието на вторичните интереси, които би трябвало да са несъответстващи на сравнителните предимства на решенията за такива първоначални интереси като благогенството на областта на даден член на Конгреса или общественото благо.

Самата идея за конфликт на интерес в законодателната етика изглежда парадоксална. Може да изглежда, че за да се избегне конфликт на интереси законодателите не трябва да правят нищо в официалната си роля, което би спомогнало за собствените им финансови интереси. Но, както наблегна Джеймс Магисън, законодателите би трябвало да споделят „сродство на интереси“ с избирателите си. Това е важна разлика меж-

ду законодателната и изпълнителната етика. Законодателите не могат да представят адекватно интереса на избирателите, без да представляват и част от собствените си интереси. Както каза веднъж сенаторът Робърт С. Кър „Аз представлявам фермерите от Оклахома...и съм в бизнеса с петрола...Те не искат да изпратят тук някой, който няма сродство с интересите им, защото за тях той няма да струва и петаке.“<sup>14</sup>

Традиционният начин за справяне с този очевиден парадокс е да се споменават по отделно финансовите интереси в конфликт. Предполагането е, че колкото повече отделен представител е повлиян от вторичния интерес, толкова са по-големи основанията за конфликт на интересите. Ефектът на подобно предположение е рязкото ограничаване на обхвата на конфликтите. Конфликт на интереси съществува само когато член на Конгреса лично печели от дадено законодателство по начин или в размер, по който други хора не печелят. Говорителят на Камарата на представителите провъзгласил принципа през 1874 г. и той се е превърнал в стандартната интерпретация на правило номер VII на Камарата на представителите и правило номер 12 на Сената.<sup>15</sup>

В отговор на критиката на публиката и на някои от собствените си членове и двете камари са прокарали стандарти, които покриват по-широк обхват от конфликти на интереси.<sup>16</sup> Упражняването на правото (или която и да било професия, която включва връзка, основана на доверие), договорите с правителството, представителството на чужди правителства, членуването в управителни съвети и дори преподаването са или забранени, или стриктно регулирани. Всяка „външна заетост или компенсираща професионална дейност“ се разглежда като потенциален проблем. Камарата на представителите ограничава и количеството на външните доходи, които членовете ѝ могат да печелят, до 15% от заплатите им.

Разширяването на обсега на конфликта на интереси отбелязва подобряване на потясната интерпретация, която го ограничаваше до гласуването. Но все пак разширяването и новите правила са значително под влиянието на индивидуалния подход. Те увеличават обстоятелствата на конфликтите, включвайки повече вторични интереси под контрола на правилата, но те все още оценяват сериозността на конфликтите изцяло в зависимост от вероятността на даден член да му се е оказвало неправомерно влияние.

Това, което се подценява, са типовете конфликти, които създават или подсилват нежелателни структури на влияние.<sup>17</sup>

Структурните конфликти включват индивидите, но те все пак се отнасят по-скоро до институционални роли, отколкото до индивидуални действия. Вместо да се опитваме да дефинираме даден конфликт чрез обособяване на вторичните интереси е по-добре да се опитаме да обособим първоначалния интерес. При структурния подход към институцията ще обърнем повече внимание на специфичната роля на даден член на институцията.

Загатнатият смисъл на това разбиране за конфликта на интереси е, че стандартите трябва да варират повече, отколкото варират сега спрямо действителната роля, която даден член на законодателството заема. Колкото по-тясно първоначалният интерес на даден член (като председател на комисия например) е във връзка с вторичните интереси (лични финансови интереси по отношение на дейности, над които комисията има юрисдикция), толкова по-строги трябва да са забраните. В някои случаи от членовете на Конгреса може да се изисква да се лишат от каквито и да било по-сериозни акционерни дялове, които може да се повлияят от действията на комисията. (Някои от висшестоящите членове на екипите са вече обект на подобни изисквания.)<sup>18</sup> На председателя и членовете на комисията по банките например трябва да се забранява да запазят значителни дялове в банковия сектор и подобни предприятия или поне да се изисква от тях да отдават дяловете си под попечителство и да не предприемат каквито и да било действия, засягащи активите, отдадени на попечителство, докато не бъдат освободени от тях.

Друга сфера, в която правилата за конфликта на интереси трябва да се фокусират по-ясно върху институционалната корупция, е животът след членството в Конгреса, сферата на забраните върху следмандатните назначения. Една от целите на тези забрани е да защити независимата преценка на законодателите. Тук особеното влияние, което бивш член на Конгреса може да има над бившите си колеги, е един от източниците на потенциална корупция. По-малко познат е потенциалният ефект върху преценката на даден член, докато все още е в Конгреса: с приемането на работата на лобист, конгресменът може да започне да мисли като лобист.<sup>19</sup> Тези опасности може да са сериозни в отделни случаи, но те са дори още по-проблемни като част от моделите за вли-

яние. Трябва да се обърне основно внимание на културата на удобството, мрежата от близки връзки между лобисти и законодатели. В тази култура очакванията за влияние се увеличават независимо от това, доколко съответният конгресмен го упражнява.

Лобистите допринасят значително за политическия процес, но много по-вероятно е приносът им да бъде по-скоро полезен, отколкото вреден, ако законодателите не гледат на тях като на бъдещи колеги. Някои свидетелства от законодателния клон на властта навеждат на мисълта, че през последната си година в управлението много по-вероятно е гържавните служители да поощряват индустриалните сектори, които регулират, ако в бъдеще ще работят именно в тях. Няма причина да предполагаме, че законодателите са избавени от подобни изкушения.<sup>20</sup>

Налагането на по-строги ограничения е основателно. Не е неразумно да се изисква от публичните длъжностни лица като част от служенето им на обществото да се откажат от определени възможности, на които се радват други граждани. Законодателите не трябва да очакват да станат частни граждани в момента, в който напуснат публичната си длъжност. При завръщането си към частното съществуване те трябва да носят със себе си и част от отговорностите на публичната длъжност. Конгресът може да започне това с налагането на забрана върху лобирането във всички клонове на управлението за година и до разширяването до две години на забраната за лобирание в законодателния клон на властта.<sup>21</sup> След пет години Конгресът може да разгледа резултатите от тази промяна в лобирането и набирането на членовете си.

Някои настоятелно твърдят, че ако идеалът за гражданина-законодател бе възприеман по-сериозно, проблемът от конфликта на интереси не би бил толкова остър.<sup>22</sup> Според тях, при положение, че законодателите ще имат само ограничени мандати, всичките конфликти на интереси в тяхната дейност до голяма степен ще са близки поне на част от хората, които представляват. Те биха излагали интересите си, а избирателите ще могат да решават дали определени конфликти ще им пречат да изпълняват задълженията си. Но излагането не е адекватен инструмент за постигане на етичност, а самите ограничения на мандатите най-вероятно ще влошат проблема със следмандатните конфликти. При режим на мандатни ограничения лобистите и корпорациите или групите, които те

представляват, ще се убедят, че членовете на Конгреса са галеч по-заинтересовани от политически кариери извън Конгреса. Вярно е, че много граждани ще намерят живота на гражданина-лобист за по-привлекателен от живота на обикновен гражданин.<sup>23</sup> Но ако ограниченията върху мандатите влязат в сила, то вероятно ще се окажат необходими дори още по-сурови от досега предлаганите забрани върху следмандатните действия.

## Странични облаги от публичната дължност

Третият тип лична облага - страничните облаги, които членовете получават, е в най-тясна връзка с институционалните им задължения. Ако облагата може да се представи като необходима част от свършването на работата, тя вече не е просто и главно лична облага. Но ако облагата не е задължителна за работата, тя не само е лична, но е вероятно и нечестна, защото, казано най-общо, даден представител би получил предимство в сравнение с други членове или граждани.

Не съществува ясно разграничение между това какво е задължително или не за успешното извършване на определена дейност. Споровете по този въпрос, дори когато са намесени незначителни суми, повдигат значителни въпроси за природата на публичната дължност в демокрациите. Здравословният натиск върху популизма в американската демократична култура е направил гражданите подозрителни към всичките привилегии, които представителите им гарантират за себе си. Гражданите са готови, понякога с прекалено усърдие, да осъждат каквито и да било специални предимства, с които разполагат членовете на Конгреса. Поради това, че недоразуменията, които следват, може да нанесат значителна вреда на институцията, регулирането на страничните печалби е по-важно от това, което предполага цената на получената по такъв начин лична облага.

Полемиката около банката на Камарата е най-скорошният и най-драматичен случай от този род. За около век дължностното лице, отговарящо за изплащането на заплатите на членовете на Конгреса, им е осигурявало и чекови услуги. Поне от началото на 1950 г. банката на Камарата е имала обичая да допуска превишаване на кредита на членовете на Конгреса. В годишните финансови отчети за банката Общата отчетна служба (ОСС) неколкостранно разкритикува тази

практика, но престана да го прави след 1977 г., когато отчетите започнаха да стават публично достояние. В края на 80-те лидерите в Камарата на представителите предприеха стъпки за подобряване на процедурите в банката, но така и не бяха направени реформите, които ОСС и други препоръчаха.

През септември 1991 г. ОСС извести, че в период от една година, започнал през юли 1989, членовете на Конгреса са написали повече от 8000 невалидни чека от банката на Камарата.<sup>24</sup> Отчетът „породи мигновен и критичен отклик“ от пресата и публиката. Говорителят оповести, че банката ще бъде затворена до края на годината и помолви Комисията по етика да разследва случая. Поради факта, че някои от членовете на Комисията (включително председателят) са попълвали невалидни чекове, комисията назначи специална подкомисия, която да реши дали трябва да се проведе разследване.

Подкомисията констатира, че 355 настоящи и бивши членове на Конгреса са написали невалидни чекове и че 19 настоящи и 5 бивши членове са превишили кредита на сметките си със сума, превишаваща едномесечната им заплата. Първоначално ръководството се опита да запази в тайна имената на всички, освен на най-изявените нарушители, но накрая отстъпи пред изискванията за повече разкрития. Комисията по етика реши, че не са необходими допълнителни действия: „За тези, ... които се кандигатират за изборна дължност... разкритията за нравствени нарушения практически не биха били по-сериозни ... от публични разкрития за финансовите им практики“.<sup>25</sup>

Присъдата на общественото мнение не бе толкова милостива. Почти 85% от запитаните хора през 1992 г., са вярвали, че членовете на Конгреса са извършили „много сериозно“ или „доста сериозно“ етическо нарушение.<sup>26</sup> Близо 40 членове на Конгреса, опетнени от скандала, са подали оставки или са били победени в следващите избори.<sup>27</sup>

Публичната реакция е галеч по-критична, отколкото може да се очаква от анализа на фактите. Повечето от членовете на Конгреса, споменати в отчета на специалния съвет, дори не са и знаели, че не разполагат със сумите, вписани в чековете им, защото банката обикновено не е известявала вложителите, когато кредитът на сметките им е бил надвишаван. Съдейки по размера на личната облага или риска за гържавната хазна, проблемът с банката на Камарата трябва да се класифицира като един от най-малко сери-

озните скандали в историята на Конгреса.

Но в по-общ план критиките отразяват легитимната загриженост от това, че конгресмените не са следили внимателно дали страничните печалби, които получават, са уместни или почтени.

Доколкото публичната реакция е насочена срещу този провал на институционалната отговорност, критиките са оправдани. Конгресмените (особено лидерите) не само са пренебрегвали проблемите на банката, но също така не са успели и да контролират увеличаването на другите странични печалби в течение на годините. Никоя от камарите не се е заела със системен преглед на целия обхват от привилегии, на които се радват членовете на Конгреса. Някои конгресмени може да са смятали страничните облаги за заместител на високите заплати, които те (справедливо) са смятали, че заслужават. Мнозина са приравнявали страничните доходи на привилегиите, давани на членовете на гаген клуб или за еквиваленти на облагите, които получават средните корпоративни администратори.<sup>28</sup> Впоследствие те обаче са станали уязвими в контекста на нападките срещу привилегиите въобще. Страничните облаги, които могат да бъдат оправдани като нужни за успешната работа, като например правото на безплатна поща, се смесват със странични облаги, които трудно могат да се оправдаят (като например гореспоменатата банка или субсидираните фризьорски услуги).

Значимостта на привилегиите и освобождаването от задължения са по-големи, отколкото предполагат дебатите около фризьорските услуги, ресторантските сметки, паркирането и фитнес съоръженията.<sup>29</sup> Много от страничните облаги - платените пътувания в чужбина, сумите за служебни разноски, сметките за наемане на служители, средствата за набиране на служители в сградата на Конгреса и в съответните области, от които произхождат представителите - засягат основните законодателни задачи. Други, като например привилегията за безплатна поща и правилата за лична употреба на гаренията за предизборни кампании, имат значително влияние върху изборите.<sup>30</sup> Трети пък имат влияние върху функционирането на другите клонове на управлението - например влиянието, което членовете на Конгреса могат да упражняват при назначенията на приятели и на членове на семейството на постове в изпълнителните агенции. Републиканецът Дънкан Хънтър, член на Камарата на Представителите от Сан Диего призна, че

е превишил кредитите на сметката си поне 160 пъти, но твърдял, че „въпросът бил морално балансиран“, защото месечно дарявал пари на фонд за стипендии на нуждаещи се студенти в родната си област.<sup>31</sup> Ако законодателната етика беше като личната, Хънтър би имал някакво право. Но в аферата с Банката на Камарата, както и в много от диспутите около личните облаги, на риск е погложен моралният баланс на институцията.

Казано по-общо, принципът за честност изисква, а благоразумието предполага, че разграничението между личната облага и страничните служебни облаги трябва да е достатъчно ясно. С размиването му, независимо дали са основателни, критиките нарастват, а доверието в институцията намалява.

## Императивите на политическата облага

В припряността при повдигането на етически обвинения и лансирането на съответни реформи често се забравя за политическата облага като част от работата. Политиците са критикувани, защото са амбициозни и нетърпеливи да печелят политическа власт за себе си. Укорявани са за това, че твърде много се безпокоят за гаренията за предизборни кампании, вместо да се концентрират върху законодателната си дейност. Разбира се, че сме в правото си да критикуваме част от начините, по които политиците преследват политическите облаги, включително и начините, по които набират гарения за предизборните си кампании.

Но критиките не трябва да се основават върху предположението, че преследването на политическа облага, дори и ако се смята за личен интерес, е лошо само по себе си. Не това я прави корумпирана, ако тя изобщо е такава. В този смисъл политическата облага е доста по-различна от личната облага при индивидуалната корупция.

Някои политолози третират политическата облага като поредната форма на лична облага. Те започват с методологическото предположение, че политиците действат, водени само от личен интерес и гледат да увеличат шансовете си за преизбиране и напредват в кариерата си, като за тези цели използват най-различни похвати.

Но проблемът с разширителната концепция за личната облага е, че не прави разграничение кои гарения трябва да са позволени и кои не. Ако на личния интерес се гледа благосклонно, разширителната концепция не би

изисквала да се забраняват каквито и да било дарения, дори и тези, които обикновено се смятат за погкуп или изнудване. Ако на личния интерес се гледа неблагоприятно, разширителната концепция би предполагала, че не са позволени никакви дарения, дори и тези, за които обикновено се смята, че служат на публичния интерес. И в двата случая предположението за личния интерес само по себе си не ни позволява да разграничаваме легитимното от нелегитимното преследване на политическата облага.

Използваният понякога по-прецизен модел при анализа на корупцията, базиран на теорията доверител - агент не оказва кой знае каква помощ за преодоляване на тази трудност<sup>32</sup>. В този модел политикът действа като агент за избирателите, т.е. доверителите. Поради цената на съблюдаването и другите фактори доверителите не могат да следят надеждно за действията на агентите. При липсата на други ограничения резултатът е разпуснатост, която позволява на агентите да действат според собствените си интереси, противоположни на интересите на доверителите. По този начин моделът демонстрира, че корупцията отчасти е резултат от структурата на стимули в системата. Разпуснатостта при отношението доверител - агент създава рискове, които допускат корупция. Но моделът е неутрален спрямо пристойното и непристойното поведение.

Ако присъствието на лична облага не е задължително за превръщането на дадено дарение в корупция, то и отсъствието ѝ не би било достатъчно за превръщането на дадено дарение в нещо приемливо. Действието в името на възвишени каузи може да е не по-малко корумпирано от личната корупция и може да е дори по-опасно, защото извършителите могат по-лесно да си осигуряват съдействието на други хора за осъществяване на плановете си. Подполковник Оливър Норт не би могъл да мобилизира толкова много поддръжници в аферата „Иран - контри“, ако бе действал предимно за лична облага.

Следователно законодателната етика не би трябвало да гледа с подозрение на политическата облага като такава, а прецизно да определи границите за правомерното ѝ преследване. Същите принципи на независимост и честност, които дефинират стандартите за лична облага, помагат и за определянето на ограниченията на правомерната политическа облага. Но при политическата облага те се различават по някои важни аспекти от тези при личната облага. В случая

на политическата облага по-голяма част от задачата за отстояване на законодателната независимост от прекомерната политическата амбиция може да бъде оставена на дисциплината на политическия процес. Друга разлика е, че злоупотребите с политически облаги обременяват повече колегите и кандидати-конгресмените, докато цената на личната облага се плаща от гражданите в качеството им на данъкоплатци.

Значимостта на тези разлики може да бъде видяна чрез изучаване по-отблизо на ограниченията, които независимостта и почтеността налагат върху преследването на политическа облага.<sup>33</sup>

## ЧАСТ 4

### Амбиция и независимост

Подобно на повечето добродетели и преследването на политическата облага може да се превърне в порок, ако се прави твърде настоятелно. Желаяйки да бъдат преизбрани, членовете на Конгреса служат на интересите на областта си понякога за сметка на националните интереси. Това е класическо напрежение в представителното управление и то се проявява по много начини в съвременния Конгрес.

В тази връзка е обяснимо, че много от поддръжниците на законодателната етика желаят да установят стандарт, който да призовава членовете на Конгреса да вземат предвид публичния интерес, а не просто интереса на електората си. Подобен тип поведение може да деформира законодателната преценка и така да допринесе за институционалната корупция в не по-малка степен от действията на членовете, които приемат лични подаръци или дарения за кампании.

Задълженията, произтичащи от принципа за независимост, са повлияни в две отношения от политическия процес. Първо, идеалният законодател в представителна система не преследва само публичния интерес (каквото и да е той). Подобен законодател има и етическо задължение към избирателите, което трябва да се уравни с задължението към по-широката публика. За да намери баланса между тези задължения, дори и за да реши дали те са в конфликт, законодателят трябва да отчита специфичните политически обстоятелства на момента.

Второ, дали исканията на избирателите

всъщност са в конфликт със задълженията на независимостта зависи и от това какво се случва в другите сфери на политическия процес. Вземането на решения по даден въпрос с оглед на сравнителните предимства може всъщност да е в услуга на интереса на избирателите. Ако е така и избирателите виждат това, то няма конфликт между амбиция и независимост. Членовете на Конгреса и избирателите имат взаимен интерес да се прави това, което изисква законодателната етика. Гласуването за търговско споразумение може например да е едновременно в услуга на нечи избиратели, на нечия кариера и на публичния интерес. Трудностите произлизат само когато определено решение би било срещу интереса на избирателите, какъвто е например случаят, когато Министерството на отбраната с основание препоръчва закриването на военна база в областта, чийто представител е даден конгресмен. Само в такива случаи амбициозните представители и избирателите им имат взаимен интерес да пренебрегват изискванията на законодателната етика. Амбицията понякога подкрепя, а понякога подкопава независимостта, в зависимост от контекста (какъв е проблемът, как се гледа на него, как са разпределени интересите в областта и на национално равнище). Ето защо няма основания да се опитваме да ограничим амбицията като цяло, за да защитим ценността на независимостта.

Различен е случаят с честността. Силите на амбицията по-редовно се сблъскват с нея. Повсеместно представителите и избирателите имат взаимен интерес да използват законодателните процедури за придобиване на политически предимства. Даден член може да използва предимството си, че е председател на комисия, за да се издигне в кариерата си, докато в същото време допринася за интересите на своята област за сметка на областите на други членове. Вместо да осигурява частична проверка на вредните ефекти на амбицията, избирателният процес усилва изкушенията да се търсят нечестни предимства. Основната проверка на тези изкушения са другите членове на законодателството, които действат заедно; но в случая с избирателната честност дори това не е подходящо. Ето защо реализацията на принципа на честността не трябва да се оставя на капризите на избирателния процес. Законодателната етика се нуждае от по-конкретни и приложими стандарти, а не от претенциозни принципи, които да защитават институционалната ценност на честността срещу набезите на амбицията.

## Връзки на корупция

Този закон (актът, реформиращ получаването на подаръци) гласи, че заради 20 долара и 1 цент... не трябва да ни се има доверие...Аз не съм продажник, а и не вярвам, че другите в този орган са такива.

Когато сенаторът Малкълм Уолъп изрече тези думи срещу предложената забрана на подаръците в Сената, той изрази мнение, споделяно от много членове, както и от много дългогодишни наблюдатели на Конгреса.<sup>1</sup> Повечето представители не търгуват гласовете си или службата си за подаръци, твърди той, поради което забраната на подаръците не е необходима за предотвратяването на корупцията.<sup>2</sup> Встъпителната част от доводите на Уолъп естествено е правилна, тъй като повечето представители не са продажни по начина, който той има предвид. Но заключението му е погрешно. Подаръците и другите дарения за членовете на Конгреса повишават ръста на корупцията - обикновено това е вярно не за индивидуалната корупция, към която спадат най-печално известните случаи, а институционалната, която се появява в практиките на всекидневното законодателство.

Тази глава изследва връзките между облагите, които членовете на Конгреса получават и службата, която изпълняват. Става дума за институционална тенденция, която спъва демократичния процес, нарушавайки принципите на законодателната етика. Отделен конгресмен може (дори съзнателно) да допринесе за подобна тенденция, без да има корупционния мотив, който характеризира индивидуалната корупция. Въпреки че даден член на Конгреса не се домогва до службата си поради облагата, неговите или нейните действия създават други връзки между облагата и службата, които трябва да се разглеждат като корупция.

## Корупционни мотиви

Не е учудващо, че концепцията на Уолъп за корупцията е индивидуалистична. Той е служил като председател на Комисията на Сената по етика, която в началото на 80-те е трябвала да решава съдбата на сенатора Харисън Уилямс, един от членовете, хванат в операцията на ФБР, известна като ABSCAM.<sup>3</sup>

Действията на Уилямс се вписват в стандартния модел за индивидуална корупция. Федералното жури призна Уилямс за виновен за вземане на подкуп, както и за други прес-

тъпления. Основното доказателство както за журито, така и за комисията бе видеокасета, показваща Уилямс да се съгласява да помогне на арабски шейх (дегизиран агент на ФБР) да осигури договор с правителството и резидентска виза, в замяна на акции от мина за титан във Вирджиния.

Както за комисията, така и за Уилямс въпросът се сведе до мотивите. Уилямс каза, че „никога не е имал намерение да прави нещо, което ще опозори Сената.“ Той не е взел никакви пари и каза, че е смятал за лишени от стойност акциите, които шейхът му предлагал. Комисията заключи, че Уилямс се е съгласил да използва влиянието си „за да извлече обвързване от страна на шейха с някаква финансова компенсация“.

Въпреки че малцина от членовете на Конгреса се съмняваха, че поведението на Уилямс е корумпирано, много от тях колебливо подкрепиха отстраняването му. Сенатът все пак бе готов да гласува, тъй като петното от обвинението в престъпление на Уилямс застрашаваше репутацията на тази институция. Както каза един от членовете, фактът, че Уилямс е обвинен в углавно престъпление „виси над Сената като облак“.<sup>4</sup> Точно преди Сената да гласува отстраняването му, Уилямс си подаде оставката.

Така дори в почти чистия случай на индивидуална корупция са били нужни необикновено категорични доказателства и потвърждение, осигурено от съдебно обвинение, за да се доведе Сената до положение, в което да наложи най-крайната си санкция. В повечето случаи мотивите на обвинения са по-малко очевидни и преценките на колегите му по-малко строги. С отдалечаването на корупцията от индивидуалистичната парадигма колегите все по-неохотно следят за сериозни престъпления.

Вероятно търсенето на корупционни мотиви е обезсърчаващо. Рядко доказателствата ясно показват, че даден представител е действал или е имал намерение да действа заради печалба, получена от заинтересован гражданин.

Разбира се, че когато комисии по етика открият корупционни мотиви подобно на случаите ABSCAM, те трябва да признаят нарушителите за виновни. В тези случаи се счита за достатъчно, ако съответният представител е нарушил дадено правило съзнателно или по невнимание. Но комисии по етика не поставят всички видове връзки в калъпа на индивидуалната корупция. Те не трябва да предполагат, че е необходимо да докажат, че

даден член на Конгреса е действал, воден от мотиви като алчност или поради придобивка, която заинтересован гражданин му е дал в миналото или обещал за в бъдеще. Членовете не трябва да бъдат „купувани“ по никои от тези начини, за да дадат основание за обвинение в корупция. Каквито и да са мотивите им, те все пак може да са извършители на институционална корупция.

В случая с подаръците тези размисли подкрепят въвеждането на правило за приемане на подаръци, което да е просто, стриктно и обхватно. Първо, правилото трябва да има няколко изключения и никое не трябва да е базирано на предполагаемата добродетелност на даден мотив. Второ, правилото за подаръците трябва да оценява сериозността на престъплението отчасти въз основа на вредите, които нанася тази практика, а не изключително въз основа на порочността на мотива. Трето, забраните трябва да се прилагат не само за членовете на Конгреса и екипите им, но и за лобистите. Забраната за приемане на подаръци трябва да е придружена от забрана за даване на подаръци. Бремето от промяната на „културата на удобството“ не трябва да пада изключително върху членовете на Конгреса. Важна част от това усилие трябва да са правилата за разкрития, които да изискват по-широк кръг от лобисти, от сега отразяващите контактите си с членовете на Конгреса.

Ако Конгресът е подготвен да забрани подаръците, защо да не забрани и даренията от политически активни комисии? Сенаторът Глен отбелязва: „Малко лицемерно е от страна на членовете на Конгреса да казват, че могат да бъдат „купени“ с обяд за 21 долара, докато могат само да наберат един телефон и да помолят за дарение над 200 пъти по-голямо от посочената сума.“

Но даренията не са съвсем като подаръците и ако се отнасяме към тях по същия начин, реформата трябва да отиде по-далеч, отколкото членовете на Конгреса са готови да обсъждат. Докато кандидатите трябва да набират средства за кампаниите си, законодателната етика трябва да намери начини, за да контролира условията, при които те получават дарения. За да разберем по-добре какви трябва да са условията, необходимо е да разгледаме допълнителните трудности при откриването на корупционните мотиви в случаите, в които облагата е по-скоро политическа, отколкото лична.



## Смесени мотиви

Установяването на корупционен мотив е по-трудно, когато облагата е политическа. По-голямата трудност отчасти произтича от факта, че политическата облага е част от работата на законодателя. Подаряване на дял от печалба от петролен кладенец или безплатно пътуване с лимузина изглежда по малко необходимо и по-малко уважително от дарение за предизборна кампания. Но самата връзка между облагата и службата поставя допълнителна трудност. Корупцията не може да бъде открита в мотивите на членовете на Конгреса поради основополагаща черта на представителното управление: законодателите действат, водени от смесени мотиви.<sup>5</sup>

Във всяка представителна система, основаваща се на избори, от законодателите се изисква да отчетат много и различни видове съображения. Те действат в полза на определени гласоподаватели, за благо на цяла област или щат, за благо на нацията, за собствения си интерес от преизбиране и за бъдещи политически цели. Нито едно от тях не е нелегитимно само по себе си и всички в известна степен са необходими за демократичната ни система.

Тази трудност е вградена в структурата на представителното управление. Ролята на представителя изисква от законодателите да свързват политическата подкрепа, която получават, със службата, която осигуряват. На свой ред гражданите трябва да са свободни да използват финансовите си ресурси, за да подкрепят избраните от тях кандидати. Гражданите с право ще са разочаровани, ако представителите никога не реагират в отговор на политическата подкрепа, която получават или очакват да получат. В този смисъл представителите действат заради и дори в замяна на политическа подкрепа, включваща даренията за предизборни кампании.

Изказана на това ниво на обобщеност, връзката е не само приемлива, но и желана: тя изразява част от същността на демократичната отчетност. Само когато връзката стане твърде специфична, трябва да започнем да се притесняваме. Но колко специфична? Точката, в която отчетността към избирателите се превръща в корупция, трудно се разпознава както на теория, така и на практика. Потенциалните трудности могат да се видят в усилията за разграничаване на даренията за предизборните кампании от подкупите.

Правилата на Конгреса и федералните закони забраняват на членовете на Конгреса да осигуряват служба въз основа на, поради или в замяна на дарения за предизборни кампании.<sup>6</sup> Подобна връзка изглежда се вписва в познатата форма на индивидуалната корупция: мотивът е корупционен. В дадено отношение подобни забрани не стигат достатъчно далече, защото пренебрегват институционалните модели. В друго отношение те отиват твърде далече. Трудността е, че този тип корупционна размяна не изглежда толкова различна от много други видове сделки, които съпътстват политиката. Политиката е пълна с услуги, извършвани заради други услуги: ти гласуваш за моя законопроект, а аз подкрепям твоя, ти набираш средства за основната ми кампания, а аз ще те подкрепя на общите избори. Без подобни размени политическият живот трудно би съществувал. Защо тогава случаят с даренията за предизборните кампании да е различен?

Обичайният отговор, предпочитан от комисиите по етика, повечето политици и много съдилища е, че само някои дарения за предизборни кампании са различни от другите политически размени. Само някои относително редки дарения се смятат за корупционни. Чрез настояването за стриктни критерии за това какво се смята за корупционни връзки, защитниците на тази гледна точка вярват, че могат да осъдят неправомерните дарения, без да хвърлят подозрения върху легитимните дарения в подкрепа на членовете на Конгреса. Само когато връзката между дарението и някаква услуга е особено тясна, има основание да се тревожим за корупция. При този подход връзката между дарението и услугата трябва да е тясна в две отношения: близка времево и обозрима чрез гуми или дела.

Предполага се, че времевата близост засилва връзката, защото позволява появата на по-малко намесващи се причини. От друга страна „видимостта“ на услугата е надежден индикатор, че публичният служител припознава връзката. Това условие може да помогне за обясняването на иначе учудващото убеждение, че финансовата облага е единственият вид, който се смята за корупция.<sup>7</sup> Финансовата облага прави връзката по-тясна от другите видове политическа облага (като обещанията за бъдеща подкрепа или политическа поддръжка), защото както цената, така и мотивът са по-определени. Всеки може по-лесно да оцени каква е стойността на дарение от 5000 долара за една предизборна кампания и защо се дава, отколкото каква е

стойността на едно обещание за политическа подкрепа и защо е предложено.

Но толкова ясна ли е границата? „Тънка като косъм е границата“, разделяща подкупите от даренията, казал веднъж Ръсел Лонг в клетвените си показания.<sup>8</sup> Във всеки случай, съдилищата не успяха да предложат принципна основа за разграничаването между двете форми.<sup>9</sup>

Освен това няма разумна причина, за да вярваме, че връзките, които са близки времево и са видими са повече корупционни от онези, които са косвени и скрити. Първите може да са само по-откриваемата, но не и задължително по-преднамерената или вредна форма на корупция. Корупцията, която действа чрез моделите на поведение, установените институционални практики и неформалните норми може да оставя по-малко следи, но и по-голяма разруха по пътя си.

Принудени ли сме тогава да приемем гледната точка на някои критици на политическата ни система, които смятат всичките дарения за корупция?<sup>10</sup> Този подход има качеството да подчертава сериозните структурни дефекти на сегашната система на финансиране на кампаниите. Но той не поощрява типове разграничения, необходими за вида политика, която Съединените Щати всъщност имат сега и вероятно ще имат и в недалечно бъдеще. Този подход не осигурява основа за осъждането на някои форми на корупция като по-лоши от други и така не дава насоки при решаването кои реформи трябва да имат предимство. Разглеждането на корупцията като толкова широко разпространено явление засенчва важни нравствени разлики между видовете и степените на закононарушения, в които политиците могат да се замесят. Това би означавало, че видим и времево близък подкуп е нравствено еквивалентен на обикновено дарение от 1000 долара за кампания на дългогодишен партиен любимец. Нуждаем се от стандарти, които ще очертаят по-отчетливо разликите между разнообразните връзки, свързващи услугата и даренията.

## **Спъване на демократичния процес**

Дарение, дадено без оглед на политическа платформа или убеждение на кандидата, осигурява политическа подкрепа само между другото; основната му цел е да влияе на кандидата, когато е на власт. В чистата му форма то няма друга функция, освен директно да превръща частните желания на дарителя в

управленско действие. Ефектът е спъване на демократичния процес.

Сравнете този вид дарение с онези, дадени в подкрепа на кандидата, с който гражданинът споделя обща политическа ориентация или е в съгласие по въпроси, за които тя или той мислят, че са важни.<sup>11</sup> Дарение от този вид директно изпълнява политическа функция, целта му е да помогне на даден кандидат да бъде избран и то работи чрез политическия процес.<sup>12</sup> То по-скоро стимулира, отколкото заобикаля процеса.

Разграничението е на принципа, че гражданите трябва да оказват влияние върху представителите и представителите трябва да влияят върху политиката единствено по начини, на които може да се съперничи само чрез публично дискутиране и политическо съревнование в рамките на демократичен политически процес. Този принцип е съвместим със схващания за представителството, обхващащи дейностите на делегати и попечители. Той изисква представителите да действат единствено от името на политическа тенденция или на гражданите, които са защитили или са готови да защитят на публичен форум, поемайки риска от поражение.

Връзката между даренията и печалбите е корупционна, ако спъва демократичния процес. Когато законодателите помагат на частните интереси да използват публичния авторитет, без да подлагат техните претенции на пълното изпитание на демократичния процес, те са проводници на корупцията. Те омърсяват публичното с частното.

## **Коренът на някои злини**

Много социални критици предполагат, че парите са задължително корумпиращи в политиката. Те считат, че е признак на политически прогрес, когато обществата не позволяват гласовете и дължностите да бъдат купувани.

Ясно е, че има някаква истина в това виждане. Политическото съревнование не трябва да е като икономическото. Сдобиването с политическа дължност не трябва да е като купуването на акции от компания. Но твърдението, че по самата си същност парите корумпират политиката е твърде широко. Политиката включва голям обсег от дейности, тя е като творческата работа или професионалната практика, в които влиянието на парите е ограничено, но не и изключено. Парите не са нужни само за подкрепата на артистични и образователни проекти, те

могат да стимулират и по-високи нива на постижения в тези сфери. Артистите или учителите не са корумпирани поради това, че приемат пари за работата си. Целта е да се опитваме да не позволим на парите да подкопават качеството на резултатите на творческото усилие.

В политиката има подобна практика в смисъл, че парите могат да влошат качеството на решенията и линията на управлението. Вместо само да ограничаваме парите, трябва да се опитаме да регулираме ефектите и източниците - и особено в случаите на законодателната етика, когато става дума за връзката между източниците на средства и поведението на законодателите. Ако сериозно възприемем първия принцип на законодателната етика, ще се опитаме да намалим влиянието на парите върху преценката на законодателите. Парите са корупционен вид политическа подкрепа, когато нямат никаква връзка със същността на политиката, на която искат да влияят. Тук способността им да приемат облика на което и да било политическо виждане е коренът на злото. Това не означава, че членовете на Конгреса не трябва да търсят гарения, а че трябва да търсят гарения от граждани, които ще изискват от тях да вършат това, за което самите конгресмени имат достатъчно основания.

Но, ако парите не купуват гласове, те все пак могат да купуват достъп.<sup>13</sup> Много дарители се интересуват не толкова от възможността да повлияят върху гласуването по списък, колкото от осигуряване на неформалната подкрепа на даден член на Конгреса. Свързването на дарителя с екипа на ключова комисия, съдействието за влияние върху водача на изпълнителна агенция, даването на публичност на делото на дарителя, промяната на правило или предлагането на поправка в дадена комисия - тези и подобни на тях услуги се правят на граждани, които имат достъп до членовете на Конгреса.

В степенята, в която дарителите получават предимство, парите купуват внимание. Дарителите получават повече от времето и енергията на членовете на Конгреса, отколкото иначе биха получили. Този вид влияние действа не чрез някакви съзнателни мотиви или индивидуални размени, а чрез обичайни действия и институционално установен ред.<sup>14</sup>

Сенаторът Лаутенбърг, коментирайки правилото за подаръците, изрично споменава за възможността от системно отклонение в иначе легитимните връзки и размени: „Кумулативното въздействие ... ще повлияе

върху системата. На повечето от така наречените средни граждани не им се случва да прекарат час, два или три, уикенда или два гена със сенатор. Обикновените граждани по този начин не изграждат лична връзка със сенатор или представител. Те нямат необходимия достъп, за да представят проблемите си и да обяснят грижите си - за разлика от лобистите.“<sup>15</sup>

Лаутенбърг разбира, че кумулативните ефекти могат да създадат корупция дори и в отсъствието на корупционни мотиви. Практиките на отделните членове могат да бъдат повлияни, без те да са го осъзнали, както и практиките на Конгреса могат да бъдат повлияни, без да са повлияни действията на отделен член.

Този вид институционална корупция е вероятно единственият най-коварен ефект на парите върху конгресния живот. Той е най-труден за откриване и най-труден за предотвратяване. Гражданите трябва да са способни да използват по собствено усмотрение дохода си, за да подкрепят политическите си цели. Но в несъвършеното ни общество много от неравенствата са неоправдани и са критикувани както от консерватори, така и от либерали. Дори ако отделните членове на Конгреса не могат да направят много за тези дълбоки неправди, те със сигурност имат задължението да намалят ефектите им върху собственото си поведение в законодателната сфера. Неправдите, които са неизбежни, не са извинение за насърчаването на по-нататъшни несправедливости в достъпа до политическата власт в самото законодателство.

Ето защо един редовен преглед на различните видове достъп и услуги трябва да се институционализира за постове на членовете на Конгреса. Подобен преглед трябва да се провежда за всяка камара като цяло от служба със съответни разследващи длъжностни лица, като тези, посочени по-рано, или от комисиите по етика. Целта на тези прегледи ще е да открива и поправя системните отклонения във взаимоотношенията между дарители и реципиенти. Там, където прегледите открият отклонения, те няма да препоръчат отхвърляне на достъпа до дарителите, но могат да предложат начини за подобряването на достъпа до обикновените граждани. Самоличността на определени дарители, точната природа на услугите или (в случая на институционалния преглед) наименованието на длъжността няма да са от значение и вероятно няма да е нужно да стават публични.

Прегледът ще се фокусира върху моделите и тенденциите, които допринасят за корупцията, за която повечето членове нямат намерения.

В едно отношение по-вероятно е парите да задоволят принципа отчетност, отколкото другите видове политическо влияние: парите могат да бъдат определени количествено и да стават публично достояние. Ето защо има прецизни и сложни правила за финансовите разкрития, но няма нищо подобно за имена на приятели, колеги и групи, които осигуряват друг вид подкрепа на членовете на Конгреса. В други отношения обаче парите представляват значителни трудности за отчетността.

През по-голяма част от времето политическите пари се въртят безшумно, без да повдигат никакви специфични подозрения и без да дават възможности на демократичната отчетност.

Разделението на труда между набирането на средства и законодателната работа в конгресните длъжности ще увеличи вероятността някои проблемни от етична гледна точка начини на изразходване на пари да получат повече публичност. Същото би трябвало да е и с прегледите на достъпа на дарителите. Разширените правила за разкрития би трябвало да спомогнат за разкриване на някои модели на подкрепа и да повдигнат допълнителни въпроси и разследвания. Но при криволичещите пътеки и тайните коридори, по които могат да пътуват парите, гражданите с право могат да настояват за даване на отчет от страна на членовете не само за дискутираните дотук видове връзки. Не е достатъчно гражданите да имат достъп до информация, която би им позволила да разкриват корупционни връзки. Дори не е достатъчно, ако те правят същото и по отношение на институционални практики. Гражданите трябва да са в състояние да призовават членовете на Конгреса да се отчетат за връзки, които на пръв поглед обвързват облагите с определена услуга по тези два начина, без значение дали се разполага със съответни доказателства. Нуждата от подобен вид отчетност е основната причина конгресната етика сериозно да се отнася към така наречените норми на приличие.

## ЧАСТ 5

### Трибунали на законодателната етика

Някои членове на Конгреса се занимават с осъждането на свои колеги, с които трябва да работят всеки ден... Има вроден конфликт на интереси, когато членовете на комисиите по етика биват призовани да съдят колегите си.

Докато настоявал, че е само „в известна степен адвокат на дявола“ в клетвените си показания пред Общата комисия за организация на Конгреса, представителят Лиъ Хамилтън изложил конфликта на интереси в основата на усилията за прилагането на законодателната етика.<sup>1</sup> Конституцията натоварва Конгреса с отговорността да държи под око членовете си.<sup>2</sup> Но принципите на законодателната етика хвърлят подозрение върху всеки процес, в който членовете на Конгреса сами следят за дисциплината си. Как комисиите по етика могат да имат претенцията да осъдят индивидуален конфликт на интереси, когато те самите са в позицията на институционален конфликт на интереси? Основният конституционен инструмент за налагане на етиката изглежда етически компромис сам по себе си. Ситуацията, в която конгресмени съдят конгресмени повдига значителни съмнения за независимостта, честността и отчетността на процеса.

По време на дебатите за организацията на Конгреса сенаторът Ричард Лугар изненадал част от колегите си с предположението си, че „едно от решенията на проблема за Комисията по етика е да няма такава.“ На хората, които внасят жалби, може да им се казва да се „обърнат към местната съдебна система, щатските или федералните съдилища и да им се предостави те да водят съдебния процес по случая“. Други членове от време на време са правили същото предложение. Привлекателността му е понятна. Съдебният процес разполага постоянно с вещината ефективно да разследва жалбите и със съответните процедури, гарантиращи безпристрастни решения. В качеството си на законодателен, а не съдебен орган Конгресът не разполага с подобни предимства. Въпреки че от 1978 г. насам комисиите по етика са наемали външни съветници и са кодифицирали процедурите си (около 40 страници за всяка камара), това не е променило съществено нещата. „За много от случаите - твърди Лугар - „показват, че сме аматьори, игра-

ещи си на съдници“.<sup>3</sup> Тъй като процесът на конгресната етика стои по-близо до политическия процес, малко е вероятно той да е толкова уреден и стабилен, колкото са съдебните процедури.

В известна степен предложението на Лугар бе взето предвид. По много от най-сериозните обвинения е имало наказателно производство. Повече от половината случая, в които са се намесили комисиите по етика от 1978 г. насам, са били и обект на съдебно разследване.<sup>4</sup> Защо тогава не предоставим на съдилищата да поемат всички случаи, включващи обвинения в корупция срещу членове на Конгреса?

Действително би било добре случаите, включващи общи нарушения, да се предават на съдебната система. Въпреки че си запазват правото да поемат даден случай по всяко време, комисиите могат да обявят, че ще предоставят на съдилищата да се занимават с тези нарушения. Все повече комисиите по етика предпочитат да изчакат, докато съдилищата вземат решение или докато прокурорите приключат с разследването си. На практика етичeskият процес се придвижва към решението на Лугар или поне към умерената версия, която той също предложи: нарушенията на обикновеното право да се разглеждат в съдилищата, а нарушенията от „по-висок стандарт“ да се разглеждат от комисиите по етика.<sup>5</sup>

Въпреки че по този начин съдилищата могат да играят важна роля за налагането на някои етични решения, те не са подходящият трибунал за много от обвиненията срещу членовете и не трябва да са единственият или крайният трибунал, за което и да било етичeskо обвинение. Тъй като целите и методите на съдебния и на етичeskия процес се различават по принцип, те трябва да останат разделени и на практика.

Най-просто казано, етичeskият процес търси да установи дали поведението на даден член е навредило на институцията; а съдебният процес отсъжда дали даден гражданин е навредил на обществото. В тази насока, както отбелязват двама опитни наблюдатели, етичeskите правила и комисиите са като „професионалните стандарти и дисциплинарния съвет на асоциацията на медици или адвокати: също както критерият пред подобен съвет е професионална честност и поведение, предписано от стандартите, така и въпросът пред комисията е (конгресна) честност и поведение, предписано от Кодекса.“<sup>6</sup>

Дори още по-значителен за целите на законодателната етика е целият обхват от нарушения, които създават институционална корупция като даването на специална помощ на големите дарители на кампаниите или оказването на натиск върху федералните регулатори. Повечето от тези нарушения не са престъпления не защото само законодателите могат да ги извършват, а защото включват неопределено поведение, което е трудно да се дефинира предварително и е сложно, за да бъде порицано впоследствие. При този вид поведение липсва корупционният мотив, който съдебното разследване обикновено изисква.

### **Засилване позициите на комисиите по етика**

Въпреки че както изборите, така и съдилищата имат важна роля за налагането на стандартите на поведение за законодателите, те не могат да заменят самия Конгрес. Комисиите по етика ще останат и Конгресът трябва да търси начини, за да може процедурите им да следват по-добре принципите на законодателната етика. Най-важната реформа, според нас, би трябвало да се изрази в създаване на нова външна комисия. Но дори и без подобна комисия, известен брой промени могат да подобряват начина, по който комисиите провеждат работата си.

### **Партийна пристрастност и предварително отсъждане**

Когато се отправят предизвикателства към независимостта на етичeskия процес, партийната пристрастност е главното опасение на представителите. През 1964 г. Сенатът създаде добре балансирана двупартийна комисия, отчасти в отговор на пристрастните диспути върху разследването на секретаря на мнозинството Боби Бейкър (по-късно той бе осъден за углавни престъпления, свързани със злоупотребата с публичната му дължност и дарения за предизборни кампании). Камарата на представителите образува дело през 1967 г. след спорния случай на Агам Клейтън Палъл, който бе „изключен“ от Конгреса, но по-късно бе възстановен на същата длъжност от Върховния съд. За да се предотврати партийната пристрастност, комисиите по етика имат еднакъв брой членове от всяка партия, които са и единствените комисиите с толкова балансирано представителство. Членовете, избирани за

тази служба, са общо взето известни като умерени и обикновено са по-малко пристрастни от колегите си. Представителите рядко предлагат услугите си за служба в тези комисии.

Публичните решения, които комисии са взели досега, общо взето не изглеждат пристрастни.<sup>7</sup> Крайните гласувания почти винаги са единодушни и различаващите се мнения са редки.

Една от причините комисии да са успели да запазят духа на сътрудничеството е, че вършат голяма част от работата си тайно. Ако разискванията са публични, е вероятно да се появи партийна пристрастност. В бъдеще обаче на комисии може да им е по-трудно да поддържат традициите на двупартийност дори и тайно. През 1990 г. повечето от членовете на Комисията на Камарата на представителите, като и председателят, са нови. Освен това, според бившите членове на Комисията, и атмосферата на тези срещи става все по-пристрастна.<sup>8</sup> С влошаването на взаимното уважение в Конгреса безпристрастността на комисии се гарантира все по-трудно. Доколкото са творение на Конгреса, комисии носят характеристиките му. Затова евентуална външна институция за разрешаване на нравствени обвинения би представлявала по-добра гаранция за независимостта на преценката.

По-различна заплахата за независимата преценка на комисии идва от структурата на самия процес. Комисията, която решава дали има задоволителни доказателства, за да се продължи със случая, е същата, която отсъжда дали обвиненият представител е виновен и трябва да се накаже. То е като да се съберат прокурорът, съдебните заседатели, които решават дали да се предаде даден въпрос на съда, редовите съдебни заседатели и самият съдия в един-единствен орган. Самите членове на комисии твърдят, че е трудно при тези обстоятелства да не си създават предварително мнение.<sup>10</sup> За обикновения член и за обществеността на предварително формираната преценка често предreshава крайното решение.

За да се избегнат тези трудности, правилата на комисията на Камарата на представителите сега постановяват, че предварителното разглеждане трябва да се проведе от подкомисия, а крайното съдебно решение да се вземе от останалата част от комисията.<sup>11</sup> Но новата процедура все още трябва да се изпробва, а някои наблюдатели

смятат, че е малко вероятно тя да не бъде компрометирана от предварително формираната преценка. Председателят на комисията и старшият ѝ член по силата на длъжността си членуват в подкомисията, а същият екип служи едновременно в подкомисията и в цялата комисия. Предложената от сенатора Рудман реформа би избегнала проблема в Сената със създаването на отделна комисия за вземане на съдебно решение; тя ще бъде съставена само от сенатори, които не са членове на комисията по етика и които ще членуват в нея еднократно за разрешаване на един-единствен случай.<sup>12</sup>

Подобни предложения са в правилна посока. Постъпателният процес бе създаден с намерението експедитивно да се освободи от лъжливите и повърхностни обвинения и така да служи на честността, но имаше противоположен ефект. Той придава известност на обвиненията по-рано и дълго преди да се е достигнало до каквато и да била крайна присъда. Двустепенният процес би намалил ненужното забавяне и дублиране и би създавал по-малко объркване около значението на разкритията от всяка стъпка. Вероятно той ще служи по-добре на интересите на членовете и обществеността.

Ето защо в комисии по етика и на двете камари разследването трябва да се разделя от произнасянето на присъдата.<sup>13</sup>

Във всеки двустепенен процес назначаването на специален съвет ще бъде изисквано за фазата на разследване, освен ако няма необорима причина за обратното. Това е близо до настоящата *de facto* процедура в Сената.<sup>14</sup> В първата фаза съветът действа основно като откривател на факти и правен консултант. Съветът трябва да продължи нормално и във фазата на оформяне на съдебно решение, но ролята му тук ще е на адвокат на решението на комисията, оформило се през първата фаза.

## **Справедливост за членовете на Конгреса**

Вероятно най-обезпокояващото несправедливо отношение идва от последствията на лъжливото обвинение. Самото повдигане на обвинение, с основание или не, е понякога достатъчно, за да навреди на репутацията или кариерата на даден член на Конгреса. Дори и ако въпросният представител е оправдан, вредата вече е нанесена. Обвинението може да нанесе сериозна вреда и на самата институция.

В настоящата система главната защита срещу лъжливите обвинения е изискването всеки индивид, подаващ жалба към комисията, да се закълне в истинността ѝ и да удовлетвори няколко други изисквания. В Камарата на представителите ищецът трябва да се опита да намери трима членове, които да подпишат жалбата преди да отиде при комисията.<sup>15</sup> Член от екипа признава, че „направихме по-трудно за обикновените граждани внасянето на жалби“.<sup>16</sup> Изглежда стратегията е да се поддържа висок праг при подаването на жалби с надеждата за обезкуражаване на нечестните обвинения. Това обаче би било погрешно. Високият праг не успява да блокира някои необосновани обвинения, а обратното - може да попречи на някои добре обосновани жалби.

Може да се окаже, че евентуално опростяване на процедурите би защитило интересите на представителите по-добре. Въпреки че позволява подаването на повече лъжливи жалби, този подход осигурява по-ефективен начин за разрешаването им. Ако дадена жалба е отхвърлена поради технически причини, обществеността би продължила да таи съмнения. Така отхвърлените жалби обикновено не умират, а подхранват журналистически интерес. По такъв начин по-високият праг придава на всяка жалба по-голяма легитимност.

Вместо да вдига прага, Конгресът трябва да обмисли увеличаване на цената за подаване на лъжливи обвинения. За предпочитане е една отчасти независима комисия да отправя официални критики към представители, които преднамерено или от недоглеждане правят лъжливи обвинения. В някои случаи комисии по етика могат да наложат по-сериозни санкции върху такива членове. Въпреки че първата поправка възпира Конгреса от наказването на частни граждани или членове на пресата за правенето на лъжливи обвинения, тя не възпира комисии по етика за критикуването им. Често, разбира се, е спорно дали дадено обвинение е лъжливо или повърхностно, но в крещящите случаи трябва да има достатъчно съгласие за налагането на заслужени санкции.

Друг потенциален източник на непочтеност са разтегливите правила, по които се съдят членовете на Конгреса. Формулировки от типа „поведение, което ще се отрази по похвален начин на Камарата на представителите“ или „избягването на непристойно поведение, което може да се отрази върху Сената“ сами по себе си не са ясни.<sup>17</sup>

Все пак този вид най-обща правила е ва-

жен и трябва да се запази. Никакъв специфичен кодекс не може да обхване различните типове поведение, които могат да навредят на Конгреса. Невъзможността да бъдат отчетени особените обстоятелства, при които работят конгресмените, неминуемо би довело до грешки и пропуски. Защитата срещу институционалната корупция е особено трудна за кодифициране.

Освен това, колкото един кодекс е поизчерпателен, толкова по-сложен става той и по-лесно се превръща в обект на подценяване или на злоупотреба от онези, които биха отпразнили лъжливи или политически мотивирани обвинения. Евентуален всеобхватен стандарт позволява отправянето на повече обвинения, но придава непосредствена легитимност на по-малка част от тях. Подобни обвинения биха имали малко публично влияние освен ако успее да идентифицира сериозните престъпления. Затова трябва да се апелира към ясното съзнание, че въпросното поведение нарушава някои широко споделяни морални принципи, а не просто някакво неясно техническо правило на Сената или на Камарата на представителите. Институционалната корупция може да бъде подведена под такъв общ морален принцип чрез подчертаване на вредата, която нанася на демократичния процес и по този начин на правата и благоговението на всички граждани.

Честността е въпрос не само за правата, но и за задълженията на членовете на Конгреса. Задължението за честна игра, индивидуалният принос на всеки в дейността на институцията налагат институционални отговорности за всички членове.<sup>18</sup> Представителите са отговорни за поемането на неприятни задачи (като служба в комисии по етика), за опитите да се подобри институцията, вместо тя само да се атакува, и за призоваването на колеги да отговорят за непристойното си поведение. Неспособността да се поеме отговорност за колективните проблеми създава сериозни заплахи пред възможността институцията да функционира и допринася за ерозията на публичното доверие в нея. Ако всеки член се грижи само за своята политическа съдба, тогава не остава никой, който да се грижи за етичския облик на институцията.

Не е нито реалистично, нито честно за който и да е отделен член да изпълнява тези институционални задължения в отсъствието на някакво разумно уверение, че другите членове ще правят същото. Разчитането на доброволни самопожертвования за общото благо

вероятно няма да е достатъчно. На членовете на Конгреса може да им е нужно допълнително насърчаване, като например т.нар. „подбрани стимули“, ако трябва да вземат насериозно институционалните си задължения.

Във всеки случай ще е трудно да се въведат реформи, които ще институционализират подобни стимули в Конгреса. Същата логика, която прави стимулите необходими, преняства институционализирането им. Обикновено не е в интерес на отделните членове да се отдават на провеждането на тази реформа. Нито пък е лесно да се намерят достатъчно силни стимули, за да се надделее над политическия натиск, работещ в обратна посока.

Стимулите не трябва да са само наказателни. Трябва да полагаме еднакви усилия както за почитането на достойните законодатели, така и за осъждането на престъпните. Например някоя независима институция може да бъде упълномощена да награждава членове, които са се отличили при изпълняването на институционалните си задължения. Ако бъде създадена, тя ще трябва да се предпазва от естествената тенденция към инфлация и обезценяване на наградите. Но ако последните се раздават разумно, те могат да служат не само за да възнаградят приносите на отделни индивиди, но евентуално и да подобрят репутацията на институцията.

## Отчетност пред обществеността

В законодателство, което е най-откритото в целия свят, комисии по етика са относително затворени.<sup>19</sup> Сенатската комисия е организираща публични разглеждания по обвинения само пет пъти от 1977 г. насам, а Камарата на представителите - само три пъти.<sup>20</sup> Правилата за процедури и на двете комисии съдържат много клаузи, за да предотвратят разкрития, но малко са тези, осигуряващи легитимна публичност. По-голямата част от работата на комисии се извършва без каквото и да е публичен отчет. Членовете, често само председателят, подпредседателят или старшият член се занимават с повечето жалби и провеждат предварителни разисквания, когато е необходимо. Екипът прекарва по-голяма част от времето си в даване на съвети на представителите, като само малка част от тях се вписват в протокола под формата на консултативни мнения.

Част от тази секретност е разбираема. Тя не само защитава правата на членовете и свидетелите, но насърчава гражданите да

поставят на разискване жалби и позволява на комисии да ги разследват ефективно и обективно. Ако с по-ранните фази на процеса се нагърби агенция с по-голяма независимост, може би поверителният характер на разискванията би бил по-приемлив. Но имайки предвид проблема, който възниква, когато конгресмени съдят колегите си, секретността подкопава публичното доверие и вреди на отчетността. Ако настоящата структура на етичния процес не се промени, от комисии по етика трябва да се изисква да направят публични съдържанието на жалбите и разпореждането с тях. Ако жалбата е отхвърлена, трябва да се дадат причини. Комисии трябва да изготвят цялостен отчет в края на всяко разследване и в края на всяко съдебно решение.

Освен това, няма нужда (а и не трябва) законодателите да очакват да получат такава защита, когато се отправят публични критики към миналото им, каквото гражданите справедливо изискват. Дял от цената за заемане на публична длъжност е жертването на част от тази сигурност.

## Нуждата от комисии по етика

Независимо колко се засилват комисии по етика и колко се подобряват процедурите им, ще продължава да съществува институционалният конфликт на интереси, възникващ когато конгресмени съдят свои колеги. Повечето групи професии и повечето групи институции вече са оценили, че саморегулацията на етиката не е адекватна и са предприели макар и често показни мерки. Конгресът трябва да направи същото.

Трябва ясно да се изтъкнат предимствата на делегирането на част от авторитета на относително независим орган. Един външен орган е по-вероятно да достигне до обективни и независими преценки. Той би могъл по-достойно да защитава правата на членовете и да наложи институционални задължения, без оглед на политическа или лична преданост. Той би осигурил по-ефективна отчетност и би спомогнал за възвръщането на публичното доверие към етичния процес. Има и едно допълнително предимство, което би трябвало да се понарава на всички членове: създаването на външен орган би намалил времето, което всеки член трябва да прекарва върху неприятната ежедневна работа за регулирането на етиката.

Нуждата от външен орган е особено важна в случаите на институционална корупция.



Тук институционалният конфликт на интереси е най-ожесточен. Когато конгресмени съдят свои колеги за поведение, което е част от работата им, гледните точки на съдиите и подсъдимите се сближават твърде много. Въпросното поведение не може да бъде отделено от нормите и практиките на институцията и преценката в случая включва всички, които са управлявани от тези норми и практики. Политическата съдба на съдиите и подсъдимите също е взаимно обвързвана. Дори и ако са от различни партии, те са изправени пред сходни политически напрежения. В частност, когато институцията е замесена в корупция, някои от онези, които трябва да отсъждат, би следвало да дойдат отвън и да не са свързани с институцията.

## Ролята на комисиите по етика

При подобно решение няма да е необходимо задължително да се променя съставът на комисиите по етика. Същевременно функциите им ще бъдат значително модифицирани. Ще се разглеждат и разрешават случаи едва след като комисията е открила достоверни доказателства за нарушение. Тогава те ще вземат крайно решение или ще отправят препоръка към цялата камара. Ако работата на комисията и отчетите ѝ са достатъчно пряци и честни, много случаи вероятно щяха да се уреждат без разисквания, а при останалите - разискванията биха били доста по-кратки.

Опростяването на задачите на комисиите по етика по такъв начин би спестило много от критиките, предизвикани от сегашната система.

## Заклучение

Институционалната корупция не е нова, но просперира от скоро. В САЩ законодателната власт е създала благодатна почва за този вид корупция. Много от големите управленски скандали в последните години включваха голям дял институционална корупция: Уотъргейт, аферата „Иран - контри“, както и поредицата от скандали, широко известни с инициалите си - HUD, BCCI и BNL.<sup>1</sup>

Но именно в Конгреса проблемът е особено остър. Това се дължи на факта, че условията, които подхранват институционалната корупция, се предпоставят от самата роля на представителите. За да вършат работата си, законодателите трябва да търсят подкрепата на частните интереси, да осигу-

рват услуги на избирателите, от които зависят за даренията за предизборните кампании и да защитават репутацията си пред избиратели, които се интересуват повече от това, какво са направили за областта или за цялата, отколкото за Конгреса или държавата.

Тези изисквания са част от засилващото се усложняване на законодателната среда и насърчават институционалната корупция. С усложняването на работата на законодателя се умножават и подозренията за институционална корупция. Действайки с напълно правомерни мотиви и в опита си просто да си свършат работата, членовете на Конгреса са изправени пред все по-големи нравствени раздвоения.

Можем по-добре да се предпазим от коварните пътища на тази форма на корупция, ако сме в състояние да отличим характеристиките ѝ черти. В чистата си форма тя се различава във всеки един от елементите си от индивидуалната корупция, която е по-познатата разновидност. При институционалната корупция облагата, която законодателят търси, е по-скоро политическа, отколкото лична. Политическата облага е част от работата и ако стремежът към нея е правомерен, тя е не само допустима, но и достойна за уважение. Насърчаването на тесния интерес на законодателите за сметка на общия публичен интерес само по себе си не я прави нередна. И обратното - тя е неправомерна, защото нарушава институционалните норми, които защитават демократичния процес. Използването на служебния конгресен екип за провеждане на кампании за преизбиране на отделен представител е типична форма на неправомерна политическа облага.

Линията между личната и политическата облага не е толкова ясна и точното ѝ определяне е основна грижа на законодателната етика.

Услугата, която даден член осигурява на избирателя, се смята за индивидуална корупция, когато избирателят не я заслужава. При институционалната корупция това, което прави услугата неправомерна, не са достойнствата на каузата, а начинът, по който се осигурява услугата. Тя нарушава нормите на институцията и следователно подкопава демократичния процес.

Връзката между благата и услугата, която създава индивидуална корупция, преминава през ума на отделния законодател. Това е корупционен мотив.

При институционалната корупция връзката се осъществява чрез практиките и нор-

мите на законодателството. Връзката се състои от институционална тенденция, която вреди на законодателството и на демократичния процес по различни начини. Дори когато членовете на Конгреса несъзнателно осигуряват услуга заради облага, действията им могат да създадат други връзки между облага и услуга, които причиняват институционални вреди.

На комисиите по етика им е по-лесно да обвиняват колегите си за изолирани и преднамерени злодеяния. За такъв род поведение е по-малко вероятно да се повдигнат въпроси за институционалните практики, в които също участват и самите членове на комисиите.

В известна степен тази нерешителност е разбираема. Прекалено ревностна кампания срещу институционалната корупция може да има смразяващ ефект върху много от напълно легитимните практики, които поощряват здравословното политическо съревнование: правенето на сделки за спечелване на политическа подкрепа, помагане на гражданите да се борят с бюрократичните злоупотреби, заемането на позиции срещу ръководствата на партии или на камари. Все пак, точно опасността от този смразяващ ефект би трябвало да накара членовете да обръщат повече внимание на институционалната корупция и да дефинират по-внимателно границите ѝ.

Друга причина, поради която институционалната корупция не получава дължимото внимание, е доминирането на наказателно-правния модел в етичния процес. Въпреки неколкото изявления на комисии по етика и клетвените показания на други комисии, наблюдаващи на разликите между етичните стандарти и наказателното право, дори толкова опитен сенатор като Ричард Лугар се придържа към мнението, че всичките етически обвинения трябва да се разглеждат от прокурорите и съдилищата. В законодателство, пренаселено от юристи, чиято политическа култура е проникната от легализма, натискът за вкарването на всички случаи в наказателно-правния казус е почти неустоим. Но изискванията на съдебния процес - нуждата от корупционни мотиви и доказателства отвъд едно разумно съмнение - не могат да се приложат успешно спрямо случаи на корупция, която взема институционална форма.

Друг източник за подценяването на институционалната корупция е самото обществено мнение. Сложността на институционалната корупция не допринася за видовете истории, с които пресата или обществеността с удоволствие се занимават. В репорта-

жите си за Конгреса медиите се концентрират повече върху драмата на личния скандал, отколкото върху анализа на институционалните процеси.<sup>2</sup> Все повече граждани приписват проблема с корупцията на неуспеха на отделни членове, отколкото на някакви недостатъци на конгресната система.<sup>3</sup> Още повече, колкото по-добре непристойното поведение се вписва в модела на индивидуалната корупция, за толкова по-лошо го мислят гражданите.

Като всяка политическа корупция, институционалната включва неправомерното използване на публичната длъжност за лични цели. Корупцията се появява, когато служебни лица или граждани преследват частни интереси чрез заобикаляне на демократичния процес. Принципиите на законодателната етика, вкоренени в целите на институцията, могат да помогнат за идентифициране на нарушенията в демократичния процес, които създават най-вече институционална корупция. Агентите на институционалната корупция си остават индивиди, но корупцията им може да бъде разбрана само в контекста на институцията.

Когато законодателите отговарят на надеждите ни, те пораждават почит към длъжността си. Когато прекратят границите, които сме определили, те предават доверието ни. Колкото по-близо етичните стандарти следят основните цели на институцията, толкова по-похвални са добродетелите и по-осъдени са пороците. Ето защо институционалното служене и институционалната корупция трябва да имат видно място в законодателната етика.

## БЕЛЕЖКИ

### Увод

<sup>1</sup> От 1879 до 1977 г. (година преди Закона за етика в управлението) Конгресът официално е обърнал внимание на обвинения по пресъпване на етичността към петдесет и три конгресмена, като двадесет и един от тях са санкционирани или от комисии, или от Конгреса, единадесет са подали оставка, а двама са излежали наказанието си в затвор. От 1978 до 1992 г. Конгресът е разгледал обвинения към шестдесет и трима свои членове, като тридесет и един са санкционирани или осъдени и шестнадесет са подали оставка или обявили намерението си да се оттеглят.

Единствено в Сената общият брой след 1978 г. е по-нисък от този в предишния период, въпреки че годишното ниво на подобни случаи е много по-високо (около 1,1 сравнено с 0,15). Вж. приложението за списък на случаите и за критериите, по които са класифицирани.

<sup>2</sup> Congressional Ethics History, Facts and Controversy (Washington Congressional Quarterly, 1992), p. vii.

<sup>3</sup> Проучване на организацията Gallup, CNN/U.S.A. Today, национална извадка от 1007 пълнолетни, проведена на 22-25 октомври 1994 г. (Roper Center за изследване на общественото мнение, Университетът в Кентъки, 1995 г.); Проучване на Hart and Teeter, NBC News/Wall Street Journal, национална извадка от 1502 пълнолетни, проведена на 10-14 юни 1994 г. (Roper Center за изследване на общественото мнение, Университетът в Кентъки, 1995 г.), и проучване на организацията Gallup, CNN/U.S.A. Today, национална извадка от 1010 пълнолетни, 28-30 декември 1994 г. (Roper Center за изследване на общественото мнение, Университетът в Кентъки, 1995 г.) През март 1995 г. общественото доверие в Конгреса остана на рекордно ниски нива, като само 13% от американците са имали голямо или значително доверие в институцията. Вж. проучване на общественото мнение на Los Angeles Times, национална извадка от 1285 пълнолетни, 15-19 март 1995 г. (Roper Center за изследване на общественото мнение, Университетът в Кентъки, 1995). За повече вж. Карлун Bowman and Everett Carl Ladd „Общественото мнение за Конгреса Исторически преглед и Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein „Конгресът, Пресата и Обществеността“ (American Enterprise Institute and Brookings, 1994 г) стр. 48-53.

<sup>4</sup> Newt Gingrich, „Foreword“, в изданието на Gordon S. Jones и John A. Marini „The Imperial Congress“ (Pharos Books, 1988), с. x. Може да се предполага, че оценката му за институцията след 1994 г. ще е по-великодушна.

<sup>5</sup> Richard Allan Baker, „The History of Congressional Ethics“ в изданието на Bruce Jennings и Daniel Callahan, Representation and Responsibility: Exploring Legislative Ethics (Plenum Press, 1985), стр. 8. Въпреки че поведението на Уебстър е било критикувано, „голяма част от обществото вероятно го е намирала за приемлива.“ Вж. Charles Stewart III, „Ain't Misbehavin“, Om Reflections on Two Centuries of Congressional Corruption“, occasional paper 94-4, Center for American Political Studies, Harvard University, Април 1994, стр. 10-11.

<sup>6</sup> Congressional Ethics (1992), стр. 51.

<sup>7</sup> Historical Summary of Conduct Cases in the

House of Representatives, Committee Print, House Committee on Standards of Official Conduct (Government Printing Office, April 1992), стр. 7. Цялата обига, произнесена на подиума през 1875 г. от представителя John Young Brown, заслужава да се възпроизведе. Той е определил друг конгресмен като „човек, прогонен от почтеното общество в собствения си дом, името му е синоним на лъжата, а той е и винаги е бил защитник на измамата, защитник на крадците и е такова възплъщение на порочността и низостта, че описанието му ще отврати представите и ще изчерпи всички нападки“ и още като „малодушен по време на война, нечовечен в мирно време, лишен от морал и неизвестен в политиката“. Други обиги, които са водели до бламиране, са били по-мекки. През 1832 г. конгресменът Уилям Стенбъри е бил остро критикуван за коментара си, че „очите на Говорителя са твърде често насочени от собственото му място към Белия дом“ (Historical Summary, стр. 1).

<sup>8</sup> Congressional Ethics (1992), стр. 18-19, 168, 170-171.

<sup>9</sup> Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, 4th ed. (Washington: CQ Press, 1994) стр. 443; and Brit Hume, „Now It Can Be Told... Or Can It?“ More, vol. 5. (April 1975), стр. 6ff.

<sup>10</sup> Edmund Beard and Stephen Horn, Congressional Ethics: The View from the House, (Brookings, 1975, стр. 77) По-ранно изследване на етичността в Конгреса през този век заключи, че конгресмените „не са били достатъчно заинтересовани от общественото мнение, за да защитават репутацията на партиите си или на самия Конгрес. Те не са изисквали... от Конгреса да се разследват голословните твърдения за измама и корупция... на отделните членове на Конгреса.“ Н. Н. Wilson, Congress: Corruption and Compromise (Rinehart, 1951), стр. 11.

<sup>11</sup> Congressional Ethics (1992), стр. 3. Обвиненията към Хиншал бяха във връзка със събития, случили се преди избирането му в Камарата на Представителите.

<sup>12</sup> Davidson and Oleszek, Congress and Its Members, с. 441; Norman J. Ornstein, „Less Seems More: What to Do about Contemporary Political Corruption“, Responsive Community, vol. 4 (Winter 1993-1994), стр. 8; and Morris P. Fiorina, Congress: Keystone of the Washington Establishment (Yale University Press, 1989), стр. 129. Няма системно изследване, сравняващо вещината или искреността на конгресмените от последните години с тези на членовете на Конгреса от предишните периоди. Такова изследване трудно ще се проведе системно и едва ли ще

е по-убедително от клетвените показания на наблюдателите, които следят отблизо Конгреса и са запознати с историята му.

<sup>13</sup> James J. Doyle, „Will and Ariel Durant: Two Authorities of the Past Look Ahead,“ *Chicago Tribune*, 10 Декември 1977 г., секция 1, стр. 11, цитирано в Paul Simon, *The Glass House: Politics and Morality in the Nation's Capital* (Continuum, 1984), стр. 3.

<sup>14</sup> Simon, *Glass House*, стр. 5.

<sup>15</sup> Част от общото влошаване на доверието към Конгреса най-вероятно трябва да се отгледат именно на увеличилата се прозрачност на институцията, което отчасти е резултат от реформите от 70-те. Други последиствия от тези реформи, а именно отслабеният контрол върху лидерите и в двете камари, разделението на управлението и увеличилата се партизанщина най-вероятно са увеличили публичното недоверие. Вж. Ornstein, „Less Seems More,“ стр. 10-17. Самите доклади за етически нарушения допълнително оказват негативно влияние върху публичните оценки за Конгреса, въпреки че трудно могат да повлияят директно на публичното доверие в Конгреса. Samuel C. Patterson and Gregory A. Caldeira, „Standing up for Congress: Variations in Public Esteem since the 1960s“, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 15 (Февруари 1990 г.), стр. 25-47.

<sup>16</sup> В периода 1978 - 1982 *New York Times* публикуваше годишно средно около 70 статии за етичността в Конгреса. В периода 1988 - 1992 средният брой достигна 200 годишно.

<sup>17</sup> Нито една от комисиите, следящи за етичността, не води отчет за броя или естеството на обвиненията, които получават, дори и на тези, за които има задоволителни причини да заслужат разследване от екипите. Все пак съветниците към екипите смятат, че броят на обвиненията се е увеличил значително през последните години. Интервюта са проведени по телефона с Бет Райън (съветник към екип, комисия на Сената по етика) и Елън Уейнтруб (съветник, комисия към Камарата на представителите за нормите на служебно поведение), март 1994 г.

<sup>18</sup> През 1976 г. екипът на комисията към Камарата на представителите се състоеше от пет души, а този на комисията към Сената от двама. През 1993-1994 г. екипът на комисията към Камарата имаше единадесет члена, а този на комисията към Сената - дванадесет. Вж. *Congressional Directory* (GPO, 1976), стр. 280, 302; (1993-1994), стр. 413, 471. Разноските на комисията към Сената възлязоха от 195 000 долара през 1977-1978 г. на 333 000 долара през 1992-1993 г. Вж. *Report of*

*the Secretary of State* (1977-1978), стр. 104-05; (1992-1993), стр. E381-82. Съответно цифрите на комисията към Камарата за по-ранния период могат да се научат само чрез разкриване на отделните разписки, но изглежда, че увеличението е приблизително толкова, колкото и за комисията към Сената.

<sup>19</sup> *Congressional Ethics* (Washington Congressional Quarterly, 1977), стр. 13-24; и *Congressional Ethics* (1992), стр. 145-61.

<sup>20</sup> *Congressional Research Service, Legislative Ethics in Democratic Countries: Comparative Analysis of Financial Standards* (1994), стр. 8.

<sup>21</sup> Suzanne Garment, *Scandals: The Culture of Mistrust in American Politics* (Random House, 1991), стр. 7, 8, 9.

<sup>22</sup> Benjamin Ginsberg and Martin Shefter, *Politics by Other Means: The Declining Importance of Elections in America* (Basic Books, 1990).

<sup>23</sup> За кратко изследване на федерално ниво вж. John P. Burke, „The Ethics of Deregulation - or the Deregulation of Ethics?“ in John J. Dilulio, Jr., ed., *Deregulating the Public Service: Can Government be Improved?* (Brookings, 1994), стр. 62-66. Също вж. Garment, *Scandal*, стр. 4-5.

<sup>24</sup> Department of Justice, *Report to Congress on the Activities and Operations of the Public Integrity Section* (1988), стр. 30; и *Report to Congress on the Activities and Operations of the Public Integrity Section* (1985), стр. 40.

<sup>25</sup> Imogene Akms, ed., *State Yellow Book* (Monitor Publishing, 1993), стр. 935.

<sup>26</sup> Интервю по телефона с Деет Спенсър, служба по управленска етика, служба по образованието и връзките с обществеността, 25 септември 1991 г. За анализ на службата вж. Burke, „Ethics of Deregulation,“ стр. 66-84.

<sup>27</sup> Cynthia B. Cohen, „Ethics Committees: Birth of a Network,“ *Hastings Center Report*, vol. 18 (Февруари-Март 1988 г.), стр. 11; Marc Rodwin, *Medicine, Money and Morals: Physicians' Conflicts of Interest* (Oxford University Press, 1993), стр. 19-52, и *National Institute of Health, NIH Guide for Grants and Contracts*, vol. 21 (27 ноември 1992 г.), стр. 2.

<sup>28</sup> Изследване на 2000 корпорации в щатите откри, че 85% от тях имат кодекс на етичност или негов еквивалент и 50% изискват като част от ориентацията на новите служители да са преминали през подобна подготовка. David Perry, *Ethics Policies and Programs in American Business Report of a Landmark Survey of U.S. Corporations* (Washington: Ethics Resource Center and the Behavior Research Center, 1990), стр. 6, 8.

<sup>29</sup> David B. Wilkins, „Who Should Regulate Lawyers?“ *Harvard Law Review*, vol. 105 (Февруари 1992 г.), стр. 801-87.

<sup>30</sup> За неофициално изследване на някои от тези развията вж. *Ethics: Easier Said Than Done*, списание, основано през 1988 г. и публикувано от Josephson Institute for the Advancement of Ethics, Los Angeles, California.

<sup>31</sup> Вж. Seymour Martin Lipset и William Schneider, *The Confidence Gap: Business, Labor and Government in the Public Mind*, rev. ed. (Johns Hopkins Press, 1987). Също Arthur H. Miller и Stephen Borrelli, „Confidence in Government during the 1980s,“ *American Politics Quarterly*, vol. 19 (Април 1991 г.), стр. 141-73; и Larry Huggick и Graham Hueber, „Pharmacists and Clergy Rate Highest for Honesty and Ethics,“ *Gallup Poll Monthly*, номер 308 (май 1991 г.); стр. 29-31.

<sup>32</sup> Вж. Davidson and Oleszek, *Congress and Its Members*, стр. 31-34; David E. Price, *The Congressional Experience: The View from the Hill* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1992); Bruce Cain, John Ferejohn, and Morris Fiorina, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence* (Harvard University Press, 1987), Frank J. Sorauf, *Inside Campaign Finance: Myths and Realities* (Yale University Press, 1992); и Eric M. Uslaner, *The Decline of Comity in Congress* (University of Michigan Press, 1993), стр. 21-43.

<sup>33</sup> Съюзът Гармънт отдава подобна гледна точка на реформаторите на етичността „Задълбочаващата се криза на корупция в обществото е основната причина за продължаващите политически скандали и се нуждае от продължаване и дори засилване на кампанията за повече етичност в управлението. Но тази криза на корупция в обществото почти със сигурност не съществува“ (*Scandal*, стр. 5) Въпреки твърдението си, че „тази криза на корупция в обществото почти със сигурност не съществува“, тя все пак казва, че някои форми на корупцията като тези, разкрити в случая Keating Five, представляват сериозна заплаха за политическата система: в такъв случай „годините на педантичен легализъм са направили комисии, следящи за етичността, неспособни да вземат този вид решения, от които политическата система наистина зависи“.

<sup>34</sup> Тази идея е замислена в съзвучие със значително разнообразие от определения от социологическата литература. Все пак по-нататъшни конкретизации, отвъд това ниво на обобщеност, остават спорни (най-вече по въпроса какво трябва да се смята за неправомерно). За преглед на различните подходи вж. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Vic-

tor T. LeVine, eds. *Political Corruption: A Handbook*, 2nd ed. (New Brunswick, N. J.: Transaction, 1989) стр. 7-14, и John G. Peters and Susan Welch, „Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory,“ *American Political Science Review*, vol. 78 (септември 1978 г.), стр. 974-84. По-голямата част от социологическата литература е доминирана от индивидуалния подход към корупцията. Едно от видните изключения е Peter de Leon, *Thinking about Political Corruption* (Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1993).

<sup>35</sup> Елементът на институционално непристойно поведение е необходимо, но недостатъчно условие, за да се определи дадено поведение като институционална корупция За последното е нужно сериозна обвързаност с частни интереси. Ако това не е налице, то злоупотребата с длъжността (обикновеното престъпление или дори нарушаването на конституцията) въобще не би се сметнала за корупция. Както е показано във втора глава, една от основните характеристики на общата идея за корупция е опетняването на публичното от частното. Когато даден законодател просто престъпни правилата на институцията, това поведение все още не поражда корупция - в този смисъл престъплението трябва да служи на частен интерес. Ето защо в случая Keating Five, фактът, че петимата сенатори са подкрепяли интересите на Чарлз Кийтинг, е задължително условие, за да отнесем поведението им към понятието корупция.

<sup>36</sup> Трета глава обяснява критериите за класифицирането на случаите като институционална корупция, а приложението предлага списък на случаите от всяка категория. В по-различно изследване на историческите тенденции на етичните случаи Чарлз Стюарт е открил промяна в обвиненията от такива, които включват „целостта на националното обединение“ към такива, включващи „честността на отделните законодатели“. Откритието му правилно обхваща голямата разлика между случаите от XIX и XX век, но не прави разграничението, което се прави в настоящото приложение между индивидуалната и институционалната корупция на този век. Категорията „индивидуално“ при Стюарт обхваща не само случаите, които тук са определени като индивидуална корупция, но и част от тези, които трябва да се разглеждат като институционална.

## ЧАСТ 1

<sup>1</sup> Паук е допуснал, че американците могат да научат още нещо за етичността: „Ние го-

ри не сме и сигурни дали думата (етика) е в единствено или множествено число.“ Congressional Ethics Reform, Изслушвания пред двупартийна комисия към Камарата на представителите, разследваща етичността, 101-ви Конгрес. 1-ва сесия (Government Printing Office, май 1989), стр. 34-35, „Може и да не сме способни да дадем дефиниция, но етиката е навлязла в нашия живот и вече и е дошло времето“ (стр. 31).

<sup>2</sup> M. A. DeWolfe Howe, *Portrait of an Independent: Moorfield Storey, 1845-1929* (Houghton Mifflin, 1932), стр. 151.

<sup>3</sup> *Congressional Ethics History, Facts and Controversy* (Washington: Congressional Quarterly, 1992), стр. 88-89. По-общо за уместността на личното поведение при съденето на служебни лица вж. Dennis F. Thompson, *Political Ethics and Public Office* (Harvard University Press, 1987), стр. 123-47.

<sup>4</sup> Charles R. Babcock and Bob Woodward, „Tower: The Consultant as Advocate,“ *Washington Post*, 13 Февруари 1989 г., стр. A1.

<sup>5</sup> Lamar Alexander „Cut Their Pay and Send Them Home“, *Governors' Forum Lecture*, Heritage Foundation, Washington, 27 юли 1994 г., стр. 7. За по-нюансирани и квалифицирани аргументи за условията на мандатите вж. Mark P. Petracca, „Restoring The 'University in Rotation': An Essay in Defense of Term Limitation,“ в изданието на Edward H. Crane и Roger Pilon *The Politics and Law of Term Limits* (Washington: Cato Institute, 1994), стр. 57-82, и George F. Will, *Restoration: congress, Term Limits and the Recovery of Deliberative Democracy* (New York Free Press, 1992).

<sup>6</sup> Често цитираният лозунг „публичната длъжност е публично доверие“ отразява в проста форма идеята, че служебните лица имат задължения, основани на доверието, които както в закона, така и в морала изискват повече в сравнение с обикновените задължения. Грувър Клийвланд е популяризировал тази идея по време на кампанията си от 1884 г. въпреки че никога не е успял да постигне сбитостта и формата, която неговият помощник Хъдсън е предлагал. Според автора на биографията на Клийвланд „по време на кампанията и до края на живота си Клийвланд е продължавал да изразява това свое най-високо ценено убеждение не с думите на гениалния лозунг на Хъдсън, а с тромави собствени фрази, за които настоявал, че са по-добри, защото са по-дълги.“ Robert McElroy, *Grover Cleveland: The Man and the Statesman*, vol. 1 (Harper, 1923), стр. 88. Идеята, разбира се, има дълга история; тя е била изразена по различни начини от други, между които Едмънд Бърк и

Томас Джеферсън. През 1872 г. Чарлз Съмнър вече е можел да изрече, че „фразата „публичната длъжност е публично доверие“ отдавна е станала общо достояние. William Safire, *Safire's New Political Dictionary* (Random House, 1993), стр. 623.

<sup>7</sup> Има, разбира се, важни разлики между законодателната политика и професии като медицината и правото (вж. Thompson, *Political Ethics*, стр. 96-97). Законодателите не регулират образованието и лицензирането на бъдещите членове на законодателството. „Клиентите“ на законодателя конституират определена класа от индивиди (избиратели), които разполагат със силата да попречат на законодателя да упражнява професията си. Но законодателното призвание дели заедно с медицината, правото и много други професии една критична характеристика, която прави задължителна професионалната етика: подобно на другите професионалисти, законодателите също действат за доброто на другите, които трябва да им осигурят известна свобода на действие, но пред които те са отговорни.

<sup>8</sup> Това отношение отчасти се дължи на епидемията от етични престъпления, която избухна в средата на 80-те години в законодателната власт. Повече от 100 федерални служебни лица (повечето политически назначени) бяха погледени под отговорност или обвинени в етични нарушения през първите години от управлението на Рейгън. George Lardner, Jr., „Conduct Unbecoming an Administration,“ *Washington Post National Weekly Edition*, 3 януари 1988 г.; стр. 31-32. Този изблик на неравномерно поведение отчасти бе резултат от увеличаването на самия брой и разнообразието от етически правила и закони, но изглежда, че е и продукт на скритото отношение на неуважение към службата на управлението, на скептицизма към нуждата от забрани за издигнали се граждани, които все пак често са приемали значителни финансови пожертвувания, за да работят във Вашингтон.

<sup>9</sup> Правило на Сената XXXV, прието чрез поправка в Конституцията от 11 май 1994 г. Вж. *Congressional Record*, vol. 140 (11 май 1994 г.), стр. S5532.

<sup>10</sup> Сред съвременните учени Джоузеф М. Бесет представя най-обширната дискусия за ролята на обмислянето в Конгреса, вж. *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government* (University of Chicago Press, 1994). Концепцията му за обмисляне - „обсъждане въз основа на достойнства-

та на публичните политики“ (стр. 46) - е в много отношения съвместима с гледната точка за законодателната етика, развита тук. Все пак поне в три аспекта концепцията му отива отвъд това, което законодателната етика има нужда да приеме. Първо, той слага по-голямо ударение върху ценността на обмислянето като филтър на страстните и спонтанни изяви на масовото мнение; един от скритите изводи е, че той предпочита повече секретност, отколкото е позволена от принципа отчетност. Второ, концепцията му е по-забранителна; тя изключва повечето форми на политическо пазарене и всяка политическа дискусия, която не успее да предизвика промяна на мнението. Трето, той спори, че обмислянето оказва огромно влияние върху правенето на политиката в съвременния Конгрес, и то в по-голяма степен, отколкото си мислят повечето политолози. Законодателната етика не прави никакво подобно обяснение, защото поставя ударението на нормативните аспекти на концепцията за обмислянето.

<sup>11</sup> The Debates and Proceedings in the Congress of the United States, 4 Cong. 1 sess. (Washington Gales and Seaton, 1849), стр. 494. Александър Хамилтън е забелязал, че в сравнение с изпълнителната, законодателната власт се характеризира с „разлики в мнението и споренето между партиите... въпреки че понякога може да възпрепятстват полезните планове, все пак често съдействат на обмислянето“. The Federalist Papers, Clinton Rossiter, ed. (New American Library, 1961), no. 70, стр. 526-27. Основна отговорност пред законодателите, според гледната точка на Медисън, е „да изясняват и разширяват публичните възгледи“ и да подсигурират гражданите, че „истинските интереси на страната им“ не стават жертва на „временни и непълни обсъждания“ (Federalist Papers, no. 10, стр. 82). Той също вярвал, че една от двете основни грижи за определяне размера на законодателството трябва да е „ползата от безплатните консултации и дискусии“ (Federalist Papers, no. 55, стр. 342). По време на конституционалната конвенция Медисън се обявил в подкрепа на политическата дискусия, в която „членовете на Конгреса променят мнението си... Голяма е ползата от подобен дух на съгласие и разбирателство“, при който никой гражданин „не е длъжен да се спира на дадено мнение, ако вече не го смята за уместно или истинно“. Вж. „Jared sparks: Journal,“ част от коментарите на Медисън са обобщени в изданието на Max Farrand: The Record of the Federal Convention of 1787 (Yale University Press, 1966), vol. 3, p. 479.

<sup>12</sup> Тези принципи изразяват по политически начин формалните изисквания на нравствеността, както и условията, които философи с различни убеждения са установили за възможността да се правят каквито и да било морални преценки. За обща дискусия на тези условия и приложението им в законодателната етика вж. Thompson, Political Ethics, стр. 96-122 (там те са обозначени като автономия, общоприложимост и публичност). Условията са опростени или политизирани версии на това, което Джон Ролс нарича „формални ограничения на концепцията за право“ и това, което някои други философи наричат условията за „нравствена гледна точка“. Вж. Rawls, A Theory of Justice (Harvard University Press, 1958) стр. 187-213.

<sup>13</sup> Въпреки че идеалът изглежда да е по-близо до теориите, разбиращи представителството като попечителство, дори Едмънд Бърк, които е най-знаменитият защитник на тази гледна точка, е вярвал, че представителите трябва да взимат предвид местните интереси, чувствата на избирателите и лоялността на партията. Вж. Burke's Politics, Ross J. S. Hoffman and Paul Levack, eds. (Knopf, 1959), стр. 42, 114-20, 397-98. За ограниченията на дихотомията „попечител-делегаат“, вж. Thompson, Political Ethics, стр. 99-102.

<sup>14</sup> За осъждане на личната облага вж. Federal Register, vol. 56, 23 юли 1991 г., стр. 33788.

<sup>15</sup> Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, Renewing Congress: A First Report (American Enterprise Institute and Brookings, 1992), стр. 4.

<sup>16</sup> Congressional Ethics Reform, стр. 18. Също вж. David E. Price, The Congressional Experience: A View from the Hill (Boulder, Colo.: Westview Press, 1992), особено стр. 137-53.

<sup>17</sup> Ценността отчетност, разбира се, се простира по-надалеч от това да поддържа доверието в управлението. За по-обширната концепция (представена като форма на отговорност) вж. Dennis F. Thompson, „Representatives in the Welfare State“ в изданието на Amy Gutmann, Democracy and the Welfare State (Princeton University Press, 1988), стр. 131-55. За теория на конгресната отчетност, която се фокусира върху това как законодателите очакват потенциалните предпочитания на гласоподавателите, вж. R. Douglas Arnold, The Logic of Congressional Action (Yale University Press, 1990).

## ЧАСТ 2

<sup>1</sup> Също наречен Таммани, мястото, където се намира изпълнителната комисия на

Демократичната партия в Ню Йорк.

<sup>2</sup> William L. Riordan, *Plunkitt of Tammany Hall* (E.D. Dutton, 1963), стр. 3.

<sup>3</sup> William Safire, *Safire's New Political Dictionary* (Random House, 1993), стр. 334. Авторът на информативен журналистски отчет на финансирането на предизборните кампании признава дълга си към хрониката на Уилям Руърдън за „политическата философия“ на Плънкит: Brooks Jackson, *Honest Graft: Big Money and The American Political Process* (Knopf, 1988), стр. 322. В модернизацията на Плънкит, Джеймс Уилсън възприема по-толерантен възглед към честните далавери, които според него съдържат както политическа, така и лична облага. Вж. „Corruption Is Not Always Scandalous“ в изданието на John A. Gardiner and David J. Olson, *Theft of the City: Reading on Corruption in Urban America* (Indiana University Press, 1974), стр. 29-32.

<sup>4</sup> Joseph R. Weeks, „The Institutionalized Corruption of the Political Process, the Importance of Criminal Law to Reach It, and a Proposal for Change,“ *Journal of Legislation*, vol. 13 (1996), стр. 123-48. Amitai Etzioni, *Capital Corruption: The New Attack on American Democracy* (Harcourt Brace Jovanovich, 1984); and John T. Noonan, Jr., *Bribes* (University of California Press, 1984), стр. 621-51, 687-90, 696-97. Даниел Хейс Лоуенщайн е съгласен, че даренията са форма на корупция и смята, че трябва да се обявят за незаконни: „Political Bribery and the Intermediate Theory of Politics,“ *UCLA Law Review*, vol. 32 (Април 1985), стр. 826-28; и „On Campaign Finance Reform: The Root of All Evil is Deeply Rooted“ *Hofstra Law Review*, vol. 18 (есен 1989), стр. 301-35.

<sup>5</sup> Вж. специално Baron de Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, in *Montesquieu: Oeuvres Completes*, ed. Roger Caillois (Paris: Gallimard, 1949-51), vol. 2, book 11, chap. 6, и за по-общо, vol. 2, book 8, („The Corruption of Principle in the Three Governments“), стр. 349-66. За дискусия върху Монтезкьо и гледните точки на други традиционни политически теоретици вж. J. Patrick Dobell, „The Corruption of a State“, *American Political Science Review*, vol. 72 (септември 1978), стр. 958-73; и J. Peter Euben, „Corruption“ в изданието на Теодор Бал, Джеймс Фарр и Русел Л. Хансон, *Political Innovation and Conceptual Change* (Cambridge University Press, 1989), стр. 220-45.

<sup>6</sup> Ето защо е грешка, въпреки дългата традиция, да се опитва да се определят предварително интересите като частни и публични и да се създават правила, които да блокират частните интереси. Вж. Beth Nolan, „Public Interest, Private Income: Conflicts and Control Limits on the Outside Income of Government Offi-

cial, *Northwestern University Law Review*, vol. 87 (Есен 1992), стр. 73-77. Нолан признава, че интересите може да са смесени, но тя не наглежда достатъчно на това, че публичната им значимост е легитимирана чрез политическия процес.

<sup>7</sup> Investigation of Senator David F. Durenberger, Committee Print, Senate Select Committee on Ethics, 101 Cong. 2 sess. (Government Printing Office, юли 1990), стр. 14.

<sup>8</sup> Разбира се, барьерата между личните средства и средствата за предизборната кампания не е абсолютна. Всеки дарител на предизборни кампании, поне на теория, замества средства, които кандидатът би осигурил от личните си ресурси и по този начин реализира непряка икономическа печалба (лична облага). Но за повечето кандидати количеството, което самите те могат да осигурят, е много малка част от разходите за кампанията. Още повече традиционните начини за превръщането на средствата за кампаниите в средства за лична употреба, са вече забранени. Например на конгресмените не е разрешено да използват средствата за кампаниите си дори и след като се оттеглят. *Congressional Ethics: History, Facts and Controversy* (Washington: Congress Quarterly, 1992), с. 155-57. Почти всички членове на Конгреса, оттеглили се през 1992 г., които можеха да превърнат даренията за кампаниите си в средства за лична употреба дадоха средствата за благотворителност на фондации с идеални цели, на политически партии или ги върнаха на дарителите. Вж. Richard L. Hall and Robert P. Van Houweling, „Avarice and Ambition in Congress: Representatives' Decisions to Run or Retire from the U. S. House,“ *American Political Science Review*, vol. 89 (Март 1995), стр. 121-36.

<sup>9</sup> В случаите на изнудване даден член на Конгреса обикновено лишава или заплашва, че ще лиши гражданина от службата, която заслужава. Но дори и тук основно съображение е дали каузата на въпросния гражданин удовлетворява общите стандартите на справедливостта. За анализ на това как престъпленията подкупване и изнудване се засъществяват вж. James Lindgren, „The Elusive Distinction between Bribery and Extortion: From the Common Law to Hobbs Act,“ *UCLA Law Review*, vol. 35 (Юни 1988), стр. 815-909.

<sup>10</sup> Дори в случаи на индивидуална корупция услугата все пак може да е институционална, в смисъл че е оказвана на избиратели или на други хора, с които членовете на Конгреса са свързани само по силата на институционалната им роля (каквото например е случаят,



когато избирател подкупва определен член на Конгреса). Ето защо може да се каже, че по-чистата форма на индивидуална корупция е тази, която се появява тогава, когато служебното лице осигурява услугата на човек, чиито отношения със служебното лице са най-вече лични (член от семейството или приятел), а не официални.

### ЧАСТ 3

<sup>1</sup> Този анализ на концепцията за конфликта на интереси е заимстван от Dennis F. Thompson, „Understanding Financial Conflict of Interest,” *New England Journal of Medicine*, vol. 329 (19 август 1993 г.), стр. 573-76.

<sup>2</sup> „Senator Kerr Talks about Conflict of Interest,” *US News and World Report*, 3 септември 1962 г., стр. 86.

<sup>3</sup> Robert S. Getz, *Congressional Ethics: The Conflict of Interest Issue* (Princeton, N.J.: Van Nostrand, 1966), стр. 57-58.

<sup>4</sup> Senate Manual, S. Rule XXXVII; and Brown, *Rules of the House*, H. rule 47.

<sup>5</sup> Този подход също подценява другите цели на забраните върху външния доход, така наречените допълнителни нарушения от 18 U.S.C. § 209 (1992), които не изискват намерение за влияние или по този въпрос каквато и да е връзка между допълнителните нарушения и действията на длъжностното лице. Тяхната цел е да не допуснат разделение на лоялността („служене на двама господари“). Вж. Beth Nolan, „Public Interest, Private Income: Conflicts and Control Limits on the Outside Income of Government Officials,” *Northwestern University Law Review*, vol. 87 (Есен 1992), стр. 88-93.

<sup>6</sup> Senate Manual, S. rule XXXVII, sec. 7.

<sup>7</sup> Да вземам в предвид коментара на сенатора Дейвид Боурън за ефектите на практиките тип „въртяща се врата“: „Те насаждат в умовете на американския народ погзрението, че тези хора са мислили предварително за следващата си работа, вече са мислили занаягред, за задоволяване на интересите на хора извън страната ни, когато от тях се е очаквало да представляват нашите собствени национални интереси.“ *Congressional Record*, daily ed., 5 май 1994, стр. S5242.

<sup>8</sup> За разлика от комисарите, които не са заели работа в някоя институция, много вероятно е било тъкмо комисарите на Федералната комисия по комуникации, които са започнали работа в радиопредавателния бизнес, след като са напуснали публичната си длъжност, да дават гласове за гадената ин-

дустрия през последната година от мандата им, но не и по-рано. Jeffrey E. Cohen, „The Dynamics of the ‘Revolving Door’ on the FCC,” *American Journal of Political Science*, vol. 30 (ноември 1986), стр. 689-708. Връзката между гласуването и работата не изключва възможността комисарите да са получили работата си поради гласуването си, а не че са гласували така, защото са искали работата. Все пак, общо казано, проблемът не е на чия страна гласуват длъжностните лица, а дали са или само изглежда, че са повлияни. Не по-малко неправомерно би било, ако длъжностните лица са гласували против гадена индустрия, за да впечатлят бъдещия си работодател с твърдост и независимост.

<sup>9</sup> Сенатът прие поправка на законопроекта за забрана на подаръците през май 1994 г., която увеличава забраната за лобирание от една на две години, след като на членовете на Сената им изтече мандата. Законопроектът на Камарата на представители за забрана на подаръците не упоменава този въпрос, а клаузите отпаднаха при разискванията. През 1995 г. крайният законопроект все още бе неуреген.

<sup>10</sup> Lamar Alexander, „Cut Their Pay and Send Them Home,” a Governors’ Forum lecture, Washington: Heritage Foundation, 1994 г., стр. 7.

<sup>11</sup> В красноречивия му апел за мандатни ограничения George F. Will, *Restoration: Congress, Term Limits and the Recovery of Deliberative Democracy* (Free Press), стр. 211 потвърждава проблема. „Възможно“ е законодателите с мандатни ограничения да се „корумпират от изкушенията да използват последните си години във властта, за да спечелят благоразположението на потенциални работодатели.“ Тогава той пита „такава корупция по-лоша ли би била...от това, което знаем за законодателния карьеризъм?“ Но не това е правилният въпрос. Мандатните ограничения няма да елиминират изцяло корумпиращите ефекти на карьеризма (в тези ограничения законодателите може да се притесняват поне колкото се притесняват и сега за преизбирането си). Въпросът трябва да е дали предполагаемият спад в корупцията от карьеризма ще надделее над предполагаемото увеличение на корупцията, резултат от мандатните ограничения. Но какъвто и да е отговорът потвърждението на Уил е съвместимо с тезата ми, че при режим на мандатни ограничения ще са необходими повече правила, забраняващи след-мандатните назначения.

<sup>12</sup> Inquiry into the Operation of the Bank of the Sergeant-Arms of the House of Representatives,

Report, House Committee of Standards of Official Conduct, 102 Cong. 2 sess. (GPO, март 1992), стр. 2

<sup>13</sup> Пак там, стр. 29.

<sup>14</sup> Los Angeles Times, национално интервю по телефона с 1521 пълнолетни, 27-29 март 1992 г. (Roper Center for Public Opinion Research, University of Connecticut).

<sup>15</sup> Glenn R. Simpson, „One Year after Bank Revelations,“ Roll Call, 21 септември 1992 г., стр. 1. Вж. и Gary C. Jacobson and Michael A. Dimrock, „Checking Out: The Effects of Bank Overdrafts on the 1992 elections,“ American Journal of Political Science, vol. 38 (август 1994), стр. 601-24; и решенията в глава 6.

<sup>16</sup> Бившият представител Том Дауни, коментирайки действията на Сената за правилата за подаръците, твърди че „страничните печалби, на които се радват членовете на Конгреса, а те наистина се радват на някои от тях, са вероятно същите като тези на управителите в средния бизнес. Те не са толкова разточителни, колкото са тези на върха на корпоративния свят или университетските президенти.“ National Public Radio, Morning Edition, 12 май 1994 г.

<sup>17</sup> За дискусия и препоръки, засягащи системата на поддържане, вж. Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, Renewing Congress: A First Report (American Enterprise Institute and Brookings, 1992), стр. 69-74. За изследване на конгресните привилегии и освобождаванията от задължения вж. Congressional Pay and Perquisites: History, Facts and Controversy (Washington: Congressional Quarterly, 1992).

<sup>18</sup> За скорошна дискусия, засягаща личното използване на даренията за предизборната кампания, вж. Beth Donovan, „Elections Commission Hearing Revisits Personal Spending,“ Congressional Quarterly, 15 януари 1994 г., стр. 58-59; и „Defining 'Personal Use',“ Roll Call, 17 януари 1994 г., стр. 4.

<sup>19</sup> „Lawmakers Rush to Admit Check Problems,“ New York Times, 13 март 1992 г., стр. A19.

<sup>20</sup> Изследователски труд, който дава примери както за силата, така и слабостта на този подход е този на Susan Rose-Ackerman, Corruption: A Study in Political Economy (Academic Press, 1978), особено стр. 6-10.

<sup>21</sup> Дискусията върху всички облаги, които са неправомерни, като резултат от връзката им с услуга или служба, която политиките осигуряват, е отложена за пета глава. Заключениета от принципа отчетност са изследвани в шеста глава.

## ЧАСТ 4

<sup>1</sup> Сенатор Малкълм Уолъп, Congressional Record, daily ed. 5 май 1994 г., стр. S5224. Законодателството, което в крайна сметка бе прието, забрани подаръците с каквато и да било цена, което според гледната точка на Уолъп загатва, че на членовете на Конгреса не може да се има доверие дори и за един цент. Вж. и Norman J. Ornstein, „Lobbying Reform: Gift Horse Looks Back at Members,“ Roll Call, 12 май 1994, стр. 5, 51.

<sup>2</sup> Някои членове, които иначе биха се съгласили с Лалоп, все пак смятаха забраната за необходима, за да възвърнат публичното доверие и гласуваха за нея, поради тази причина. Вж. за пример коментарите на сенатора Франк Лаутенбърг, Congressional Record, daily edition, 4 май 1994, стр. S5156-57.

<sup>3</sup> Investigation of Senator Harrison A. Williams, Jr., Report, Committee Print, Senate Select Committee on Ethics, 97 Cong. 1 sess. (Government Printing Office, септември 1981).

<sup>4</sup> Сенаторът Дейл Бъмперс цитирал Roberts, „Senators and the Senate on Trial,“ стр. B2.

<sup>5</sup> Възражението на изключителното преобладаване на мотивите като тест за корупция, се отнася също така и за някои видове лична облага, особено към тези, които са иначе легитимни и са тясно свързани с мотивите, които могат да бъдат разглеждани като част от задължението на законодателите. Например интересите на Райт в петролни кладенци, въпреки че е лична облага, трудно може да се раздели от интереса му да представлява избирателите, чиято прехрана зависи от петролната индустрия.

<sup>6</sup> House Committee on Standards of Official Conduct, Ethics Manual for Members, Officers, and Employees of the U.S. House of Representatives, 102 Cong. 2 sess. (GPO, април 1992), стр. 250-51, 257-58 (отсега нататък Етическият наръчник на Конгреса); и правило на Сената XLII. Правилото на Сената, прието в отговор на случая Keating Five, основно забранява осигуряването на подпомагане на базата на дарения или служби към политическите кампании на членове на Конгреса или други организации, в които дарения член има интереси (S. Res. 273, 102 Cong. 2 sess., 2 юли 1992 г.). Секцията от Етическият наръчник на Конгреса за подпомагане на поддръжници повтаря заключението на комисията по етика от случая Гингрич от 1990: „Докато няма услуга за услуга, дарен член на Конгреса е свободен да подпомага едновременно всички.“ (стр. 250) Най-дългата дискусия

в Етическия наръчник на Конгреса е цитат от доклада на комисията на Сената по етика върху случая Keating Five. (стр. 250-51, вж. и по-общо, с. 257-58). Все пак и Наръчникът, и докладът на комисията предупреждават членовете на Конгреса да „внимават за появата на нередности“ при подпомагането на дарителите.

<sup>7</sup> Вж. и James Q. Wilson, „Corruption Is Not Always Scandalous,“ в изданието на John A. Gardiner and David J. Olsen, *Theft of the City: Readings on Corruption in Urban America* (Indiana University Press, 1974): „Парите, поради причини, които не разбирам напълно, превръщат компромиса или размяната на услуги в акт на корупция“ (стр. 31).

<sup>8</sup> Russell Long, „Statement“, *Financing Political Campaigns, Hearings before the Senate Committee on Finance, 89 Cong. sess. (GPO, 1996)*, цитирано в John T. Noonan, *Bribes* (University of California Press, 1984), стр. 650. По-общо вж. Noonan, стр. 621-51, 687-90, 696-97.

<sup>9</sup> Daniel H. Lowenstein Етическия наръчник на Конгреса, „Political Bribery and the Intermediate Theory of Politics,“ *UCLA Law Review*, vol. 32 (април 1985), с. 808-09, особено бележки 86, 87. Вж. и мненията на съдиите William Brennan and Byron White in *U. S. v. Brewster*, 408 U.S. 521, 558 (1977).

<sup>10</sup> Вж. за пример Amitai Etzioni, *Capital Corruption: The New Attack on American Democracy* (Harcourt Brace Jovanovich, 1984) и „Keating Six?“ *Responsive Community*, vol. 1 (зима 1990-91), стр. 6-9; Francis Wilkinson, „Rules of the Game: The Senate’s Money Politics,“ *Rolling Stone*, 8 август 1991 г., стр. 31 ff.; and Noonan, *Bribes*, стр. 621-51. Вж. и клетвената декларация на сенатор Ърнест Холинс, *Preliminary Inquiry, exhibits of Sen. Dennis DeConcini*, стр. 493-95. Даниел Лоуенщайн заключава: „Законодателният процес не е корумпиран, но е опетнен с корупцията. Законодателите като цяло не са корумпирани...макар че понякога са такива. Системата на финансиране на предизборните кампании е корумпирана.“ „On Campaign Finance Reform: The Root of All Evil is Deeply Rooted,“ *Hofstra Law Review*, vol. 18 (Есен 1989), стр. 335.

<sup>11</sup> Известни допълнителни уточнения за това какво се смята за обща политическа ориентация или за важен въпрос може да са необходими в някои обстоятелства, но трябва да е ясно, че съгласие по самата ценност на служенето на избирателите (принципът, с който очевидно Кийтинг и Keating Five най-ясно са били съгласни) не е задоволителен. Служенето на избирателите само по себе си може да подкопава демократичния процес. По-ната-

тък действията на Кийтинг предполагат, че той е бил по-малко заинтересован от служене на избирателите като обща практика, която може да бъде оправдана с всички граждани, отколкото от специфични услуги, осигурени за един избирател.

<sup>12</sup> Даниел Лоуенщайн предлага подобно разграничение между дарения, които „са дадени с намерение да повлияят на служебното поведение и са приемани със знанието, че са дадени с подобни намерения“ и между дарения, направени с „единственото намерение да помогнат на кандидата да бъде избран“ („Political Bribery“, стр. 847). Разграничението, прокарано в текста, се различава поне в три аспекта: то възприема по-скоро функцията, отколкото действителните намерения като критерий и се отнася към изборите като само една от уместните части на политическия процес. Джон Нуунун също разграничава даренията за предизборните кампании от подкупите (*Bribes*, стр. 696-97), но двете характеристики, които той разглежда като критични - размер и секретност - са по-добре интерпретирани като индикатори за основните разграничения, направени в текста. Ако дадено дарение е по-малко в сравнение с другите дарения, които даден кандидат получава (не по отношение с общите дарения) и ако е получило публичност (или вида дарения, към които принадлежи, е получил публичност), на дарението е по-вероятно да се гледа като подкрепа за кандидата, отколкото като опит за влияние върху длъжностното му поведение.

<sup>13</sup> За критически преглед, според който дарителите упражняват повече влияние, отколкото предполага голяма част от социологическата литература, вж. Lowenstein, „On Campaign Finance Reform,“ стр. 313-35.

<sup>14</sup> „Твърдението не трябва да е, че законодателите са продажни, а че те рутинно действат в позиция на конфликт на интереси. Вероятно законодателите биха действали по същия начин, ако отсъстваше конфликтът на интереси. Тази вероятност не променя факта, че когато са действали, конфликтът е съществувал.“ Lowenstein „On Campaign Finance Reform,“ стр. 335.

<sup>15</sup> *Congressional Record, daily ed.*, 4 май 1994 г., стр. S5157.

## ЧАСТ 5

<sup>1</sup> *Ethics Process: Testimony of Hon. Louis Stokes, Hon. James Hansen, and a Panel of Academic Experts, Hearing Before the Joint Committee on the Organization of Congress*, 103 Cong. 1

sess. (Government Printing Office, февруари 1993), стр. 7-8. Вж. и коментарите на лидерите на мнозинството и малцинството, обявяващи основаването на Senate Ethics Study Commission: „има вродена трудност в настоящата система, при която Сенатори да съдят колеги.“ „Senate Leaders Announce Ethics Study Commission,“ press release, U. S. Senate, Office of the Majority Leader, 4 март 1993 г.

<sup>2</sup> Член 1-ви, 5 секция на Конституцията гласи: „Всяка Камара може да определя правилата на заседанията си, да наказва членовете си за нарушаване на реда и с мнозинство от две трети да ги изключва от своя състав.“

<sup>3</sup> Ethics Process, стр. 15.

<sup>4</sup> Вж. глава 3, с. 32-33.

<sup>5</sup> Ethics Process, с. 16.

<sup>6</sup> Lee Hamilton and H. Richardson Preyer, 'Additional Views' in Korean Influence Investigation, Report, Committee Print, Committee on Standards of Official Conduct, 95 Cong. 2 sess. (GPO, декември 1978), стр. 124. Това общо твърдение остава една от най-обмислените кратки дискусии на разликата между закон и етичен процес от който и да било член на Конгреса.

<sup>7</sup> По време на дългото управление на Луис Стоукс (председател) и Джеймс Хансен (най-висш член за част от времето) в комисията на Камарата на представителите, имало е общо съгласие, както твърдят под клетва двамата членове, че „не е имало случай, който да е решен от позициите на партийната пристрастност“ (Ethics Process, стр. 8). Според скорошно изследване една от тенденциите, която се откроява в историята на конгресната етика, е, че разглежданията са станали по-малко пристрастни; вж. Charles Stewart III, „Ain't Missbehavin' or Reflections on Two Centuries of Congressional Corruption,“ occasional paper 94-4, Center for American Political Studies, Harvard University, април 1994 г., стр. 21-22.

<sup>8</sup> Авторско интервю, април - май 1994 г.

<sup>10</sup> Сенаторът Уорън Рудмън, цитирац сенатор Хауъл Хелфин и представителя Робърт Ливингстън, Recommending revisions, Hearings, стр. 48-49, 235-36.

<sup>11</sup> Brown, Rules of the House, 103 Cong. (GPO, март 1993), с. 12-13.

<sup>12</sup> Recommending Revisions, Hearings, с. 228-37.

<sup>13</sup> Терминът „раздвояване“ обикновено се използва, за да опише промяната към двустепенния процес (вж. Recommending Revisions, Hearings, стр. 47, 220; и Recommending Revi-

sions, Report, стр. 21-22). Въпреки че бъдещето на републиката не може да зависи от този проблем, терминът е подвеждащ и не трябва да се използва за описание на този процес. Раздвояването не обозначава процес на разделяне на два коловоза, които вървят в различни посоки. Всички предложения за така нареченото раздвояване всъщност препоръчват процес, в който една стъпка или фаза следва първата. Това би било по-точно описано като процес на разделени власти или функции или по-просто като двустепенен процес.

<sup>14</sup> Senate Select Committee on Ethics, Rules of Procedure, rev. ed. (GPO, февруари 1993 г.), правило 16(b)(3).

<sup>15</sup> Brown, Rules of the House, стр. 20-21; and Senate Rules of Procedure, стр. 16-17.

<sup>16</sup> Авторско интервю, февруари 1994 г.

<sup>17</sup> Правило на Камарата на представителите 43, клауза 1, House Ethics Manual, стр. 12. Res. 338 sec. 2(a)(1), 88 Cong. 2 sess. (1964); Congressional Record, vol. 110 (1964), с. 16939; and S. Rep. No. 1125, 88 Cong. 2 sess. (1963).

<sup>18</sup> За пълна дискусия на колегиалната отговорност от гледна точка на политолог, служил в Конгреса от 1987 г., вж. David E. Price, The Congressional Experience: A View from the Hill (Boulder, Colo.: Westview Press, 1992), особено стр. 137-53.

<sup>19</sup> Поради поверителността е трудно да се опише, а още по-малко да се оценят някои части на поверителния процес. В интервюта с автора членове на Конгреса и хора от екипите говориха свободно за някои от дискусиите, които комисиите тайно са имали, дори и за някои специфични случаи, но винаги при условието, че няма да са идентифицирани чрез имената им. Тъй като тази анонимност възпира което и да било потвърждаване, отчетът в текста е сведен до общи заключения, които могат да бъдат изведени от публичните доклади или с готовност ще бъдат публично потвърдени от повечето членове на Конгреса.

<sup>20</sup> Публични разглеждания в Сената са се състояли по случаите Keating Five (1990-91), David Durenberger (1990), Harrison Williams (1981), Herman Talmadge (1979) и the Korean Influence Affair (1978). В Камарата на представителите публични разглеждания са се състояли по случаите Austin Murphy (1987), James Weaver (1986) и the Korean Influence Affair (1978). Камарата на представителите направи по-обширен публичен доклад на повече случаи от този период, отколкото направи Сенатът.

## Заклучение

<sup>1</sup> Инициалите се отнасят съответно до The Department of Housing and Urban Development (при секретаря Samuel Pierce), the Bank and Credit and Commerce International, and the Atlanta branch of Banca Nazionale del Lavoro. За дискусия, която набляга на институционалните аспекти на част от тези скандали, вж. Peter deLeon, *Thinking about Political Corruption* (Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1993).

<sup>2</sup> Mark J. Rozell, „Press Coverage of Congress, 1946-92,“ в изданието на Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, *Congress, the Press, and the Public* (Washington: American Enterprise Institute and Brookings, 1994), стр. 71. Вж. и Stephen Hess, „The Decline and Fall of Congressional News,“ в същата книга.

<sup>3</sup> Изследване на Time/CNN/Yankelovich Partners, национална извадка от 600 пълнолетни, 2 юни 1994 г. (Roper Center for Public Opinion Research, University of Connecticut, 1995).

## II. КОРУПЦИЯ И ИКОНОМИКА

### КОРУПЦИОННИ МРЕЖИ, БЕЗОПАСНОСТ НА СДЕЛКИТЕ И НЕЗАКОННА СОЦИАЛНА РАЗМЯНА

Жан Картие Бресон\*

#### Увод

Икономистите по традиция смятат, че корупцията става възможна с появата на три икономически страни: агент, принципал и, на последно място, една трета страна, чиито придобивки или загуби зависят от действията на агента. В този вид литература агентът се смята за уязвим спрямо корупцията в смисъл, че разполага *a priori* с възможността да прикрива корумпираността си от своя принципал. Един агент се превръща в корумпиран, когато пожертва интересите на своя принципал за собствени цели, като по този начин наруши закона.

От тази дефиниция следва, че корупцията е само един модел на отношения между отделните агенти. Бенфийлд<sup>1</sup> предлага три вида мерки за ограничаване на корупцията, която е хипотетично неизбежна, имайки предвид човешкия опортюнизъм:

- подхранване на лоялност с помощта на политиката за заплатите;<sup>2</sup>
- използване на заплахата от прилагане на санкции, за да се представят за по-сериозни последиците от евентуални разкрития;<sup>3</sup>
- контрол върху действията на агентите с помощта на системни финансови проверки с цел увеличаване на вероятността за разкрития.

В съответствие със стандартната практика по въпросите на икономиката на корупцията<sup>4</sup>, към политическите линии за борба с корупцията можем да прибавим и следните:

- правила, които засилват конкуренцията между политиците, при условие че политическите претенденти бъдат принудени да отрекат корупцията, силовите групировки се установят легално и открито, а гласоподавателите се интересуват живо от резултатите на публичните линии на поведение;
- мерки, насочени както към подобряване на прецизността на публичните нужди, определени от вземащите за това решения, така и към конкуренцията между фирмите, тър-

сещи договори за обществени поръчки;

- стъпки, които биха поддържали конкуренцията между административните учреждения, прилагащи на практика политическите решения.

Съществува хипотезата, че изграждане на подобни видове конкуренция ще подобри качеството на информацията, достигаща до принципалите и потенциалните жертви (гласоподавателите в случаите на корупция в законодателството, политиците и данъкоплатците в случаите на административна корупция).

В заключението на своята книга Роуз-Акерман ни припомня, че за да бъдат ефективни подобни мерки е необходимо наличието на демократична идеология и чувство за лична етика.<sup>5</sup> Авторката изгражда твърдението си на базата на плуралистичния модел на американските политолози (Дал, например). Следвайки тяхната логика, между и вътре в организациите (политически партии, администрация, силови групировки) съществува непрекъснатата конкуренция, което подсилва твърдението за наличие на политически и бюрократични пазари, взаимодействащи си с икономическия.

Независимо от това, в по-голяма част от случаите размяната между различните страни, заподозрени в корупция, е на практика неинституционализирана; тя се извършва между формални общности, които се познават и оперират в съответствие с определени организационни модели, имащи за цел да се осигури безопасност на сделката и известна стабилност на цените. В този контекст, рискът от разкриване и санкциониране вече не е растяща количествена функция, а цената, искана от политиците, вече не се определя от вероятността действията им да бъдат санкционирани. В условията на системна корупция рискът от налагане на санкции на некоректни сделки е много нисък. Нормализираната незаконност<sup>6</sup> е само показател, че определени сделки се извършват тайно, го-

като същевременно глобалното присъствие на явлението е известно на големи групи хора. Те обаче остават пасивни, следвайки стратегията на „свободния ездач“.<sup>7</sup> Изводът, до който Хайденхаймер<sup>8</sup> и Падиолу<sup>9</sup> стигат, е, че политикономията на корупцията засяга само случаи на нередовна и неорганизирана размяна между агенти от общ характер (пазарната корупция) и игнорира тясната корупция. Съответно, според хипотезата на икономистите, в условията на съвременната икономика архаичната (тясна) корупция отстъпва място на модерната (пазарна) корупция. Роуз-Акерман<sup>10</sup> ни предоставя сравнително добра дефиниция за основните източници на теориите за корупционния пазар: „Главната ми цел бе да изуча патологията на сравнително здрави организми; аз обаче се концентрирах върху политически системи, при които правно-бюрократичните заговори не са централен проблем“ (курсивът е добавен).

От момента, в който заговорът между политическите партии, висшите ешелони на администрацията и частния и публичен бизнес се превръща в основа за процъфтяването на широкомащабна корупция в Европа, възниква и необходимостта от разширяване на икономическия подход. За тази цел е необходимо да се изучат механизмите на размяна на различните ресурси (икономически, политически, социални и символни). Размяната между политически, икономически и социални системи не е плуралистична. Тя е по-скоро модел на неокорпоративистките демокрации, при които консултациите и съвместното управление съставляват основите на политико-икономическата система.<sup>11</sup> Според нас в съвременните общества много често тясната корупция е по-забележима от пазарната корупция.

## **Дефиниране на социално-икономическа мрежа на корупцията**

Както отбелязва Падиоло<sup>12</sup>, политикономията на корупцията се занимава само с ограничена и неорганизирана размяна от страна на анонимни агенти, макар че явлението започва да представлява икономически и политически проблем, ако се институционализира и организира, променяйки по този начин своята рамка на взаимоотношения.<sup>13</sup> Корупционната размяна може да бъде ограничена и неорганизирана (пазарна корупция или корупция на икономическата размяна) или, напротив, редовна и организирана (корупция на социалната размяна). В първия случай няма правила на играта, размяната е нестабилна

по своята същност и води до пазарене между анонимни агенти, които не се познават помежду си. При такива условия съществува подчертана несигурност както за цената на корупционната сделка, така и за изхода от нея. Във втория случай корупцията се превръща в политическа, икономическа или социална размяна. Тогава тя се организира в социални мрежи, което позволява институционализирането на процедурите.

Повечето икономисти правят разграничение между пазарна и йерархична координация.<sup>15</sup> Пазарите обаче са само една от многобройните алтернативни, а често и от допълнителните координиращи механизми. Йерархиите, мрежите, асоциациите и държавите често са били важни механизми за координиране на участниците в капиталистическите общества при сливането на адекватни модели.<sup>16</sup> И все пак логиката на йерархията е отворена за логиката на конкуренцията и солидарността; логиката на конкуренцията е отворена за тази на организацията и солидарността.<sup>17</sup> Доверие, реципрочност и дълготрайни връзки се поддържат чрез структури, подобни на общностите.<sup>18</sup>

При нашия подход към социално-икономическите мрежи<sup>19</sup> всяка форма на действие на микросоциално ниво е комбинация от цяла система принципи на координация. Във всяко действие ние откриваме принципите на пазарната координация К (т. е. конкуренция, егоизъм, с вариращи цени като основен регулатор), координацията на йерархията Й (съществуваща на базата на авторитет и подчинение) и тази на солидарността С (при която близостта поражда доверие).<sup>20</sup> Ние приемаме, че една форма на координация не може да оцелее без другите. Всяко едно действие мобилизира в променливи и неделими пропорции К, Й и С. Вътрешните и международни пазари<sup>21</sup> се подчиняват на същата тази логика на смесеното регулиране и изпитват модалностите на хибридната координация.

Следователно икономическите действия се пораждат от социалните структури. Смесеното регулиране се отнася за съществуването на комбинации от открити и скрити, формални и неформални правила, поддържащи творческото напрежение при всички случаи на избор и действия. Докато неокласическата парадигма приема, че индивидите са напълно независими, ние твърдим, че действията на всеки човек се влияят от участието, което институциите имат във вземането на индивидуални решения.<sup>21</sup> В случаите на мащабна корупция сред елитите,

най-често свързани с финансиране на политически дейности, обобщаването на сделките се постига чрез неформална социална размяна (джентълменско споразумение), която обаче е също толкова незаконна.

Незаконното организиране на корупцията моделира поведението на отделните страни, които притежават различни по размер средства и различни по характер цели и които желаят да създадат известна съвместна и координирана стабилност, необходима поради характера на техните действия. Сред възможните форми за организиране на корупционни сделки (на базата на пазара, йерархията, близостта или солидарността) един вариант са мрежите. Те ни позволяват да си изградим примерен модел, който се вмести успешно в действителността на институционализираната мащабна корупция. Тук възниква аргументът на неокорпоративните теории, че посредническата роля на организираните интереси между държавата и гражданското общество наистина предлага възможност за утвърждаване на публичен авторитет, но само при ограничен държавен суверенитет.

В този смисъл корупционните мрежи са продължение на социалните правни мрежи (мрежи на отношения).<sup>22</sup> Нормализирането на актовете на корупция позволява на пропастта между устното нареждане и серията конкретни скрити практики, подходящи за всяка среда, да се превърне в нещо обикновено.

Подобни тайни действия не са задължително незаконни. В задълбоченото си изследване на политическите практики Мени<sup>23</sup> говори за „универсални принципи и конкретни типове поведение“. Тук той споменава объркването на ценностите: организиране на политиката по модела на гражданската служба и организиране на гражданската служба по модела на политиката. Подобно объркване обаче невинаги се изразява с въвеждането на пазарни ценности в професии, които са извън сферата на търговията, тъй като властта и признанието невинаги се свеждат до натрупване на пари.

Следователно, когато корупцията е това, което определя една политическа система, а не поведението на отделните индивиди, налице е нещо повече от монетарна размяна, а самата тенденция да се нарушават предполагаемите ценности на една система (политическа, икономическа, административна), се гради на объркването на роли, ценности и центрацията на функции. Корупционната размяна е многостранна, в смисъл че различни видове размени се наслаждат в един и същ про-

цес: материална размяна, информационна размяна, размяна на знаци, символна размяна и т. н. Това е и причината, поради която отдадохме предпочитание на хипотезата за социалната, а не икономическата размяна. Ценностните системи, които поддържат всяка сфера, стават хибридни. Възниква противоречие между обявения идеал, отделянето на функциите от ценностите, свързани с тях, и конкретна практика, основаваща се на пълното отричане на този идеал. Резултатът е слабост вследствие на несъвместимост, натрупване на мандати, *rap-toufflage* („въртяща се врата“ между публичния и частния сектор). Терминът „хибриден“ предполага, че неутралитетът, приписван на действията на администрацията, е ценност без реално основание. Най-важните административни учреждения обучават агенти, които ще вземат важни решения във всички сфери. В резултат на това корупцията е размяна на различни блага, принадлежащи на нормите за социално възпроизводство на елита.

Според нашия подход<sup>24</sup> ние разглеждаме корупционната мрежа като структурирана прикрита мобилизация на многобройни „ресурси“, например финансови интереси, подчинение на йерархичния ред, солидарност, семейство, приятели, насилие, което би могло да бъде етническо или племенно, религиозно, политическо, регионално, секторно, корпоративно и т.н. Нейните цели, не по-малко на брой от ресурсите, варират от прикриване на незаконни дейности - дребни или мащабни - до пресъздаването на конкуренция, практикувана на законния пазар. Сред тях е и финансирането на политически партии. Увеличеното възпроизводство на корупционни актове на размяна може да бъде обяснено със сложната мрежа междуличностни отношения и сгружания. Разнообразието от действителни форми на корупционни мрежи в зависимост от тяхната официалност, централизация и финализиране на дейностите, степента, на която се делегират решения, разделението на труда и стабилността им, очевидно варират в зависимост от конкретната страна, регион, дейност, и т. н. Според гела Порта и Ванучи,<sup>25</sup> предсказуемата палитра включва структури от най-формален характер (например племето: *il clan, il comitato d'affari, la frazioni di partito*) до най-неформалния възможен, каквото е случайното асоцииране.



## Хетерогенността на ценностите и процедурната рационалност на поведението в корупционните мрежи

Политикът иска да получи власт изобщо и/или да натрупа собствено богатство, докато предприемачът търси ренти и/или контакт с „известни личности“; партийният член се стреми да натрупа фондове за партийната кауза и/или да подобри шансовете си в живота, а лишеният от граждански права се стреми да получи достъп до жилище и до услугите на здравеопазването. Но в стремежа си да „максимизират“ дадена цел, всички те мобилизират цяла серия от ресурси (политически, икономически и социални) и принципи на координация (конкуренция, йерархия и солидарност), които действат като общ механизъм. Комбинацията от приятелски отношения, интереси и подчинение води до нежелани и непредвидими резултати. Подобни отношения са по-скоро породени на принципа на имитация, отколкото от същинска рационалност; съответно, често пъти използването на икономическата рационалност е недостатъчно, за да се даде удачно обяснение на явлениято.

Корупционната мрежа е арена, на която се интегрират и взаимно поддържат многобройни системи от ценности и от хибридни видове мотивация. Ефикасността на организацията на една мрежа се дължи до голяма степен на нейната способност да предлага минимално общи цели на индивиди с максимално хетерогенни култури, ресурсна надареност и мотивация. Хетерогенността на страните е в основата на корупционната размяна. И на последно място, мрежата е авторитет, който интегрира икономическото и социалното - в стремежа към натрупване на финансова и политическа мощ, мрежата се развива чрез принципите на взаимопомощ и солидарност. Мрежите се организират чрез институционализиране на системи от права и задължения, които са наложени на индивида и имат предимство пред други системи от права и задължения: семейство, фирма, държава. Всеки индивид се определя от своята „приоритетна“ мрежа: съобразяването с правата и задълженията на мрежата идва преди защитата на индивидуалните утилитарни интереси.

Корупционната мрежа спомага за осъществяването на незаконни сделки на базата на меркантилни отношения на конкуренция, йерархия (подчинение) и солидарност (доверие).

Силата на мрежите се дължи на това, че те позволяват развитието на процедурна рационалност на базата на познавателни процеси в комбинирането и оперирането с тези три променливи.

Понятието за мрежа, разбрано в този смисъл, довежда до разрушаване на някои категории (например администрация и предприемач) за сметка на други форми на взаимоотношения (например приятелство между служител в министерството на промишлеността и някой предприемач). Понятието за мрежа е като механизъм за разбиране на определени вече категории.

Построяването на корупционна мрежа е насочено към използването на фрагменти от средата на една организация в резултат от съюзяване между двама индивиди или колективни страни срещу трета страна (жертвата). Това съюзяване има за цел намаляването на зависимостта на страните от правно-организационните ограничения, като на тяхно място се изгражда благоприятна среда, условията за която се договарят тайно. Целта е да се постигне проникване (на агенти) в сърцето на организациите, като се смекчат ограниченията на достъп до тях. По този начин мрежата създава паяжина от подходящи, междинни партньори, които са заинтересовани както от дефиниране на проблемите, подлежащи на разрешаване, така и от тяхното разрешаване.<sup>26</sup> Корупционната мрежа се характеризира със заплетената си дейност и с многообразието на уменията, прилагани официално от членовете ѝ. Уейг<sup>27</sup> описва корупционната мрежа в напоителния сектор в Индия. В нея се включват разнообразни страни: например селяни (които закупуват вода), кметове (които купуват сключването на договори за поддръжка, като по този начин осигуряват работни места на членовете на общността и гарантират преизбирането си), инженери от местните държавни учреждения (които вземат пари от селяните и дават част от тях на началниците си с цел или да се издигнат по йерархичната стълба на администрацията, или да си осигурят разпределение в райони, които предлагат по-големи възможности за корупция), предприемачи от публичния сектор (които купуват сключването на договори за строежи на язовирни съоръжения или за осигуряване на поддръжката на висши държавни служители) и политически партии (които продават договори на фирми от публичния сектор от страна на висши държавни служители и купуват гласове от селяни и кметове). Така незаконните форми

на размяна се интегрират в по-широката законна мрежа на клиентелизма и вършенето на услуги.

Този вид мрежа се организира на базата на спорадични срещи, при които представителят на посредника е този, който предлага гаранции за сигурност и осигурява добри условия за осъществяването на операцията. С помощта на повтарящи се действия, съучастничество, стремеж към поддържане на връзките и тяхната стабилност спорадичната организация започва да изглежда незаменима и постепенно заздравява своята структура.

### **Корупционни мрежи, знания, сигурност, доверие и защита**

Като се вземе предвид, че корупционната размяна не може да бъде подкрепена от неутрален юридически авторитет, към който участниците биха могли да се обърнат в случай на конфликт, корупционната мрежа представлява пространство със сложни междуличностни отношения, които пораждаат доверие в процеса на научаване чрез действие. Организираната форма на сделките гарантира гладкото протичане на операциите. Политическите съюзвания на местно или държавно ниво, в рамките на едната или между няколко от страните, са необходими за манипулиране на политическите власти. Съюзванията са в основата на съучастническото бездействие от страна на политическите актьори, които макар и да са извън корупционните мрежи, не могат да ги разобличат, защото са свързани с тях чрез многобройни задължения.

Идеята за мрежа се налага веднага след като натрупаното по незаконен път богатство пороци необходимостта от защита. В този случай „клиентелното“ преразпределение е най-ефикасно. В отсъствие на единодушие по въпросите за преразпределението, заплахите и насилието са често единственият останал начин да се „задържат заедно“ многобройните партньори (или пасивни наблюдатели) и да се принудят да провеждат корупционните сделки по установения ред.

### **Заклучение**

В сравнение с един традиционен политикономически подход, нашата теория за социалните мрежи на корупция дава по-добро обяснение на периодите, характеризирани се със стабилност на цените на корупционните сделки и дребните суми, искани често от ко-

рупирани участници. И наистина има множество важни публични решения, които са били „продадени“ на мизерна цена, като например семейна почивка или построяване на плувен басейн; от друга страна, наддаването - с изключение на Италия през 80-те - е рядко срещано явление в Европа. Сигурността на корумпиращите и корумпираните е плод на тяхната способност да си поставят ограничения в рамките на своята социална размяна.

Истинските корупционни мрежи комбинират, във вариращи пропорции, трите променливи на координацията и съпътстващите ги форми на рационалност. Предлагам три хипотетични примера, илюстриращи преобладаваща степен съответно на солидарност, конкуренция и йерархия.

Племенната система на корупция издига силни бариери срещу всякакво проникване (идеологическо, икономическо, етническо и т.н.), което прави издигането ѝ на власт по-сигурно, но също така и по-сложно. Подобна мрежа се гради на отношения на доверие и относително стабилна йерархия от „селски тип“. Корупцията в мафиотските кланове е особен пример, тъй като в мобилизираните си ресурси тя интегрира заплахи, изнудване и насилие. Изнудването с цел подкуп е една от дейностите на този вид мрежа. В резултат е налице тенденция за инфлация на цената на сделките. В тази рамка наличието на корупция често надвишава търсенето.

В ситуации, характеризирани се с интеграцията на отделни единици в мрежа от определени дейности (например политик, държавен служител, мениджър, принадлежащи към една и съща политическа партия), е необходимо да се изследват принципите на вътрешноорганизационната координация и ефектът ѝ върху разпределението на печалбите между партията и отделните индивиди. В подобен контекст наличието и нуждите от корупция се намират в равновесие и никоя от страните в сделката не играе водеща роля. Имиджът на чисто пазарен модел на координация в този случай е просто деформация на корупционната действителност. Той трябва да бъде заместен с принципи, управляващи конструкциите на власт и йерархия в мрежата. Следователно конструкцията на тази власт е постоянно противоречива и предполага, че формата на организация може да премине през фази на стабилност и нестабилност. Фазите на стабилност придават авторитет на общото и относително абстрактно фиксиране на цените на сделките, докато фазите на нестабилност

водят до конфликти на преразпределение, подновяване на преговори, конфликти на интереси и колебания в цените на сделките.

В случаите, когато участниците в корупционната дейност нямат преки връзки (едно и също село, политическа партия, училище), налице са две независими структурирани единици, преговарящи по сделката. В този случай е необходимо да се изследва междуорганизационната координация, като се вземе предвид, че в зависимост от всеки конкретен случай наличието на корупция може да надвишава търсенето, и обратно (сравнете и ефектът върху цените). Изхождайки от социоекономиката на организациите, необходимо е да се анализира какво става във всяка от двете „черни кутии“ преди и по време на сделката. Ефектът от колективните процедури на всяка една от организациите върху преговорите и самата сделка не представлява предмет на анализ от гледна точка на равновесието (теория за конкурентните пазари). Всяка от двете единици е сцена на колективни процедури, стремящи се към контролиране на конкуренцията ѝ (каквато очевидно съществува) и осуетяване на прекалено голяма гъвкавост на цените, което би разрушило подобен „пазар“. Тази трета ситуация изглежда най-крехка, тъй като включва риск от напрежение и провал, което може да доведе до измяна.

Гореизброените три варианта разкриват, че със задълбочаване на знанията ни за корупционните мрежи се запазва и необходимостта от многобройни емпирични изследвания, които да придадат валидност на началните теоретични хипотези, направени в тази статия. Само тогава може да се завърши една нова теория за цените на сделките и ефектът им върху оценката на явлението корупция.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> E. C. Banfield, „Corruption as a feature of governmental organisation“, *Journal of Law and Economics*, 18/3 (1975).

<sup>2</sup> G. S. Becker и C. Stigler, „Law enforcement, malfesance and compensation of enforcers“, *Journal of Legal Studies*, 3/1 (1974).

<sup>3</sup> G. S. Becker, „Crime and punishment: an economic approach“, *Journal of Political Economy*, 76 (1968).

<sup>4</sup> S. Rose-Ackerman, *Corruption: A Study of Political Economy*, (Ню Йорк, Academic, 1978).

<sup>5</sup> „Фундаменталният извод, който може да се направи от този случай (вторият по сполучливост модел на демокрация) не е, че корупцията може да е добър начин за постигане мажоритарния принцип, а че личните морални схващания на избиратели, политици и бюрократи играят съществена роля в съвременните демокрации.“ Rose-Ackerman, *Corruption*, стр. 234.

<sup>6</sup> S. Trento, „Introduzione“ в книгата на Вагса и Trento, *L'Economia della corruzione*.

<sup>7</sup> J. Cartier-Bresson, *L'economie de l'information et l'analyse des reseaux de corruption*, Hermes (CNRS, „Democratic et democratisation, 1996). Икономиката на информацията и колективната мобилизация разкриват, че ако дадено количество информация е достатъчно за да се предизвика морална реакция у ръководителите, то по-рационалната и по-утилитарна реакция спрямо миналото им ще ги доведе до две различни заключения относно разходите и ползите. Първото изчисление, което потенциалните жертви (ръководителите) трябва да направят, е на рационалните усилия, необходими за получаване на информацията, която ще им осигури контрол над действията на агентите с помощта на ревизионни комисии. Ако впоследствие избраните ревизионни комисии открият доказателства за предателство, трябва да се извърши второ изчисление. С него се прави опит да се изчислят положителните последици, които ще са резултат от използването на тази информация (придобивки, получени впоследствие от санкции и компенсации), след като се вземе решение за предприемане на някакви действия (разходи). Високата цена на получаването на информация и предприемането на мерки е причина за пасивността на жертвите от момента, в който загубите се разпределят между многобройни участници (данъкоплатци), а печалбите се концентрират в ръцете на малка група агенти (фирми и публични фигури), M. Olson, *The Logic of Collective Action* (Кеймбридж, Масачузетс, Harvard University Press, 1965).

<sup>8</sup> A. Heidenheimer (ред.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (Ню Йорк, Rinehart and Winston, 1970), стр. 18-19.

<sup>9</sup> J. G. Padioleau, *L'Etat au Concret* (Париж, Presse Universitaires de France, 1982), глава 6.

<sup>10</sup> Rose-Ackerman, *Corruption*, стр. 212.

<sup>11</sup> Schmitter отбелязва, че водещата парадигма на плуралистичната теория постулира свободна конкуренция между интересите за достъп до публичните ресурси, което не

важи за специфичната за някои европейски страни връзка между заинтересовани групи и публични линии на политика. Неокорпоратизмът „може да бъде определен като система за представяне на залози, система, в която съставлящите я тела са обособени в категории, които са специфични, задължителни, неконкуриращи се, признати и приети - а понякога и създадени - от държавата и на които преднамерено е поверен монопол върху представителството в рамките на собствената им категория в замяна на прилагането на някои форми на контрол върху подбора на техните лидери и върху връзката между нужди и интереси“. P. Schmitter, „Still the Century of Corporatism“, в редактираната от R. Schmitter и C. Lehmbuch Trends Towards Corporatist Intermediation (Sage, 1979).

<sup>12</sup> Padioleau, L'Etat au Concret, глава 6.

<sup>13</sup> „В такава ситуация (корупция на икономическата размяна или бартерна корупция) е налице размяна, при която агент А извършва действие X само, ако агент В му отвърне с реципрочно действие Y. Следователно в случаите на бартерна корупция, условията на „договор“ са ясни и за двете страни; богатта се разменят по време на сделката и договорът съвсем ясно определя реципрочните задължения на участниците (...). От друга страна, в едно сложно политическо общество, в което властта е „широко разпространен посредник“, корупцията на базата на размяна на услуги може да приеме форми, наподобяващи други видове сделки, които са по-сложни и диференцирани, отколкото обикновените отношения на икономическа размяна (...). При корупцията, която ще наречем „корупция на социалната размяна“, условията на сделката не са ясно изложени и изпълнението на „договора“ зависи до голяма степен от едния от корумпираните агенти - този, който ще получи услугите. Следователно, ако се очаква някаква неизказана реципрочност, то точната природа на компенсациите и времето на размяната не са точно определени.“

<sup>14</sup> O. E. Williamson, The Economic Institutions of Capitalism (Ню Йорк, Free, 1985).

<sup>15</sup> R. Hollingsworth и L. Lindberg, „The Role of Markets, Clan Hierarchies and Associative Behavior“ в редактираната от W. Streeck и P. Schmitter „Private Interest Government: Beyond Markets and State“ (Sage, 1988), J. Campbell, R. Hollingsworth и L. Lindberg (ред.), „The Governance of American Economy“ (Кеймбридж. Cambridge University Press, 1991), J. R. Hollingsworth, P. Schmitter и W. Streeck (ред.) „Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Eco-

nomical Sectors“ (Ню Йорк, Oxford University Press, 1994).

<sup>16</sup> E. Friedberg, Le Pouvoir et la Regie. Dynamique de l'Action Organisee (Seuil, 1993).

<sup>17</sup> K. Polanyi, The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time (Beacon, 1957), D. North, Structure and Change in Economic History (Norton, 1981).

<sup>18</sup> Granovetter, Economic Action and Social Structure, R. Swedberg, Current Sociology (Sage, 1987), Granovetter и Swedberg, The Sociology of Economic Life.

<sup>19</sup> Според Бойър и Холинсуърт неформалните мрежи са неорганизиранни групи от индивиди и организации, между които се извършват сделки на основата на взаимно доверие. То от своя страна се поддържа от отношения, които са стабилни, специфични, задължителни за всяка от страните и неподлежащи на контрол от страна на закона. Те могат да останат незасегнати както благодарение на широкия консенсус по въпроса за ценностите, така и благодарение на зависимостта от ресурсите - т. е. чрез „културата“ и „общността“ или чрез господстващи единици, които поставят други в позиция на зависимост. В повечето случаи начините им на взаимодействие с пазари, йерархии и държави са различни. R. Boyer и R. Hollingsworth, „From national embeddedness to spatial and institutional nestedness“ и „Coordination of economic actors and social system of production“ in Mimeo (1995).

<sup>20</sup> C. Sabel, „Studies Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy“, в редактираната от F. Pyke и W. Sengenberger Industrial Districts and Local Economic Regeneration (Женева, International Institute for Labor Studies, 1992).

<sup>21</sup> A. Etzioni, The Moral Dimension: Towards a New Economy (Ню Йорк, Free, 1988).

<sup>22</sup> (а) Мрежи на контакти и правни мрежи. „Тази система (френската администрация), която е скована, затворена в отделни учреждения, централизирана, често се оказва нефункционална и трябва да се създават допълнителни мрежи, които правят йерархията по-гъвкава, преминават границите и преодоляват разделенията или структурния антагонизъм. Комбинация от тези два елемента завършва процеса: няма нищо по-ефикасно в една система от обединената власт или усещането за такава или - при възможност - включването в няколко мрежи. Намръщването на атрибути и ресурси намалява способността за действие, влияние и контрол (...). Във Франция отделните мрежи не влизат често в преговорни отношения, те се изоли-

рат една от друга: всяка постига интересите си чрез подбрана малка група и без да притеснява останалите.“ Y. Meny, *La Corruption de la Republique* (Париж, Fayard, 1992). „Това явление на социална олигополия се гради върху няколко мрежи, при което съществена монархична власт е концентрирана в ръцете на един човек.“ J. F. Medard, „France-Afrique: des affaires de famille“ в редактираната от D. della Porta и Y. Meny *Democratie et Corruption en Europe* (La Decouverte, 1995). „Висшите гържавни служители създават мрежи, които пресичат границите между администрация и политика, между ляво и дясно, между частния и публичния сектор. Не може да не се отчете фактът, че подобни контакти са в услуга на процеса на вземане на решения и публичните курсове на политика. Налице са обаче и известни опасности, главната от които е обръкването между лоялност и компетентност.“ E. Suleiman, „Les elites de l'administration et de la politique dans la France de la V Republique: homogeneite, puissance permanence“ в редактираната от E. Suleiman и H. Mendras *Le Recrutement des Elite en Europe* (La Decouverte, 1995); (б) Корупционни мрежи „Корупцията се осъществява с помощта на колективни мрежи, появяващи се една след друга, което води до редуциране на чувството за вина и отговорност.“ J. Vesquart-Leclercq, „Paradoxes de la corruption politique“, *Pouvoirs*, 31 (1984). „Корупционната размяна обикновено се нуждае от широка мрежа от защита (...). Предлагам няколко разсъждения за това къде се създава цялата тази мрежа на размяна, т. е. кои са позициите на тайната власт, подсиуряващи възпроизводството и разпространението на корупцията (...). Увеличеното възпроизводство на корупционната размяна е възможно поради сложната мрежа от връзки и отношения, които обединяват публични и частни агенти, както и посредници. Това от своя страна поражда една реципрочна лоялност, която осигурява непрекъснатостта на размяната.“ D. della Porta, „L'echange corrompu“ в редактираната от P. H. Claes и A.-P. Frogner *L'echange Politique* (Edition libre de Bruxelles, 1995). „В третия случай (на корупция) полученото благоприятно решение е резултат от мрежи на приятелски отношения. Възможността за придвижване от една сфера в друга, както и привилегираният достъп до вземащите решения на политико-административно ниво, смекчават трудностите.“ Y. Meny, „La fin de l'ethique republicaine?“ в редактираната от D. della Porta и Y. Meny *Democratie et Corruption en Europe* (La Decouverte, 1995). „От предшните страници ясно се оформя една константа, а

именно, значението на мрежите от междуличностни отношения във връзките между Франция и африканските гържави. Ето защо анализът на социалната размяна хвърля една оригинална и уместна светлина върху традиционната логика на тези връзки.“ J. F. Medard „Theorie de l'echange et echange politiques“ в Claes и Frogner „L'echange Politique.“ „Тъй като финансовите залози са огромни, организаторите на мащабни измами са организирани и структурирани по същия начин, както и традиционните търговски бизнеси: към този начин на работа можем да прибавим и още една характеристика, наречена „мрежа“, която предполага система от отделни звена, всяко от които е със специализирана задача (...) някои измами са възможни само чрез корупционните мрежи, в които участват представители на публичните власти в една или повече гържави“. „Тези практики показват наличието на мрежи, чийто обхват може да е неизвестен дори за участниците им: става дума за наличието на операционни мрежи и търговски канали, създадени с дългосрочни цели; колкото и важна да е корупцията, тук тя не е ограничено действие, а по-скоро продължително, дългосрочно явление“; „Мрежи, канали, контракти - подобно на матрьошки, организацията на големите търговски измами е структурирана и организирана в йерархии; тя се нуждае от участието на съществен брой специализирани агенти“ Service Central de Prevention de la Corruption, „Commerce International et Corruption“ в редактираната от J. Cartier-Bresson *Pratiques et controles de la Corruption* (Association d'economie financiere, Montchestier, 1997) сmp. 188-199.

<sup>23</sup> Meny, *La Corruption de la Republique*.

<sup>24</sup> J. Cartier-Bresson, „Les reseaux de corruption et la strategie des „3S, Sleep, Silence, Smile“,“ в редактираната от M. Borghi и P. Meyer-Birsch *La Corruption, l'envers des drous de l'homme* (Editions Universitaires de Fribourg (Suisse), 1995).

<sup>25</sup> D. della Porta, *Lo Scambio Occulto* (Il Mulino, 1992), D. della Porta и A. Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica* (Il Mulino, 1995).

<sup>26</sup> Scmitter и Lehmbuch, *Trends Towards Corporatism Intermediation*. S. Berger (peg.) *Organising Interests in Western Europe* (Кембридж, Cambridge University Press, 1981). J. H. Goldthorpe (peg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (Оксфорд, Clarendon, 1984). G. Lehmbuch „Concentration and Structure of Corporatist Networks“ в *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, peg. Goldthorpe.

<sup>27</sup> R. Wade, „The system of administrative and political corruption: canal irrigation in south India“,

The Journal of Development Studies, 18/3 (1982).  
R. Wade, „The market for public office: why the Indian state is not better at development“. World Development, 13/4 (1985).

# ВЛИЯНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА ВЪРХУ РАСТЕЖА, ИНВЕСТИЦИИТЕ И ДЪРЖАВНИТЕ РАЗХОДИ: СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ

Паоло Мауро\*

Проучването на причините и последиците от корупцията има дълга история в икономиката като се започне със съществения принос на Беавати (1982 г.), Крюгер (1974 г.), Роуз-Акерман (1978 г.), Тюълк (1967 г.) и други. Все пак емпиричната работа в тази сфера е била ограничена, отчасти, защото ефективността на държавните институции не може лесно да бъде метрифицирана. Корупцията в частност по самата си същност е много трудна за оценка.

Възобновеният интерес по този въпрос говеде редица изследователи до опита да метрифицират степента, в която корупцията навлиза в икономическите взаимоотношения, като използват регресионен анализ и индикатори, разработени от частни рейтингови агенции. Тези индикатори обикновено се базират на отговори на стандартни въпросници от страна на консултанти в различни страни и очевидно имат недостатъка на субективизма. Независимо от това, корелацията между индикаторите на различните агенции е много висока, което подсказва определен консенсус по отношение ранжирането на страните съобразно тяхното ниво на корупция. Освен това, високите цени, които агенциите вземат от клиентите си (обикновено мултинационални компании и международни банки) за достъпа до тези проучвания са непряко доказателство, че тази информация е полезна.

В същото време преценките на консултантите, които формират базата на тези индикатори, могат да бъдат повлияни от икономическата дейност на страните, които наблюдават. Ето защо изследователите, които използват такива индикатори, трябва да са извънредно предпазливи при изтъкването на причинно-следствена връзка между корупцията и които и да са икономически променливи величини, за които е установена корелация с нея. Един от начините за третиране на този вероятно ендогенен проблем е чрез използването на инструментални променливи, както ще стане дума по-нататък в този раздел.

Още един от недостатъците на наличните индикатори за корупция е техният общ характер: те например не разграничават ви-

сока степен на корупция (като напаките към един министър на отбраната за закупуването на скъп воен самолет) и ниска степен на корупция (например когато някой по-ниско стоящ чиновник вземе подкуп, за да ускори издаването на шофьорска книжка). Те не разграничават също така добре организираната и слабо организираната корупция. При последната необходимата сума и подходящият получател на подкупа остават неясни и плащането не гарантира, че исканата услуга ще бъде получена. Неопределеността на лошо организираните системи на корумпиране може да ги направи по-вредни от добре организираните (Шлайфер и Вишни, 1993 г.). Но дори и с тези ограничения, индикаторите предоставят изобилие от информация, от която изследователите са получили редица интересни резултати.

Този раздел разглежда и очертава няколко възможни причини и последици на корупцията, с ударение върху онези връзки, които са били или които биха могли по принцип да бъдат изследвани чрез използването на сравнителен регресионен анализ по страни. Разделът прави преглед и синтезира резултатите от последните проучвания, които са използвали подобни регреси. Въпреки че ограничеността на данните поставя емпиричната работа пред редица трудности, тези проучвания дават сигурно доказателство, че корупцията може да има значителен отрицателен ефект върху икономическата дейност, която е обект на внимание на хората, които определят политиката. Още по-интересно е, че идентифицирането на възможните причини за корупция подсказва редица начини за тяхното преодоляване. Въпреки че, в някои случаи разграничаването между причини и следствие се размива, има случаи, когато такава неяснота относно посоката на причинно-следствената връзка не бива да бъде пропускана при определяне политиката на действие, както се твърди по-долу.

Този раздел представя също и нови резултати за ефекта на корупцията върху инвестициите и икономическия растеж. Тези резултати са получени чрез използване на по-обширни данни, които разширяват анализа на Мауро (1995 г.). Нови доказателства са пред-

\* Чарил Грей, Даниел Кауфман, Световна банка.

Материалът е публикуван на български в *Икономическата цена на корупцията*. С., Коалиция 2000/Център за икономическо развитие, 1999.

ставени и за отношението между корупцията и определянето на държавните разходи. Тези резултати трябва да бъдат интерпретирани внимателно, но въпреки това те показват, че корупцията намалява цялостните инвестиции и икономическия растеж и променя структурата на държавните разходи, по-специално чрез намаляване дела на разходите за образование.

## ПРИЧИНИ И СЛЕДСТВИЯ ОТ КОРУПЦИЯТА

### Причини за корупция

Съвременните емпирични проучвания, базирайки се на теоретичния принос на литературата по въпросите на поведението, търсещо облаги, анализират вероятните причини за корупция чрез регресионна връзка между индикаторите за корупция и поредица потенциално обясними променливи. Някои от тези фактори променливи са свързани със степента на държавната намеса в икономиката и по-общо, с променливите (като нивото на вносните мита или заплатите в сферата на държавната администрация), които се определят от *държавната политика*. Там, където разпоредбите са широко разпространени и официалните държавни служители имат широки правомощия за тяхното прилагане, частниците биха желали да плащат подкупи на държавните служители, за да получат облаги от възможните недостатъци на разпоредбите. Идентифицирането на такива индуцирани от политиката източници на корупция очевидно е полезно при поставянето им под контрол. Следващите редове изброяват някои от източниците на корупция, идентифицирани в литературата.

Оригиналната литература по въпросите на търсенето на облаги поставя ударение върху търговските ограничения като основен пример на индуцирани от държавата източници на облаги (Крюгер, 1974 г.). Например, количествените ограничения на вноса правят необходимите вносни лицензи много ценни; вносителите биха желали в такъв случай да подкупят съответните чиновници, за да получат лицензи. По-общо казано, защитата на местната индустрия от международна конкуренция генерира облаги, за които местните предприемачи биха желали да платят, под формата на подкупи. Агес и Ди Телла (1994 г.) откриват, че по-голямата отвореност на едина икономика, измерена чрез стокообмена като дял от БВП, е до голяма степен свързана с по-ниска степен на корупция.

Държавните субсидии също могат да се превърнат в източник на облаги, както Клементс, Хюгонхенс и Шварц (1995 г.) посочват в трудовете си. Агес и Ди Телла (1995 г.) обясняват корупцията като функция от *индустриалната политика*, показвайки, че субсидиите за преработвателната промишленост (измерени като дял от БВП) са свързани с индикаторите за корупция.<sup>1</sup>

Контролът върху цените (който може да бъде количествено оценен на базата на индикатори, като тези на Световна банка от 1983 г.) е също потенциален източник на облаги и следователно на поведение, насочено към търсене на облаги. Например предприемачите биха желали да подкупят държавни чиновници, които да поддържат цените на стоките за междинно потребление под пазарните цени.

Сходно на това, системите на множествени валутни курсове и схемите за разпределение на чужда валута също водят до облаги. Например, представете си, че в дадена страна управителите на държавни търговски банки разпределят чуждата валута в съответствие с приоритети, които сами са определили; тогава предприемачите от страната може да решат да ги подкупят, за да получат чуждата валута, необходима за закупуване на вносни стоки.

Ниските заплати в сферата на държавната администрация, съотнесени към заплатите в частния сектор или БВП на човек от населението също са потенциален източник на корупция (на ниско ниво), следвайки механизмите на ефективната заплата (Краай и Ван Рийкегем, 1995 г.; Хаг и Сахай, 1996 г.) Това е случаят, в който служителите в държавната администрация не получават достатъчна заплата, за да свързват двата края и може да се наложи да използват своето положение за да събират подкупи, особено когато очакваната цена за това да бъдат хванати и уволнени е ниска. Страните трябва да вземат такива положения предвид, когато се сблъскат с трудния избор да намаляват разходите в сферата на заплатите в общественния сектор чрез намаляване на заплатите или броя на персонала. Отделът за фискални въпроси към МВФ предупреждава за опасностите от остро снижаване на заплатите в сферата на държавната администрация, което може да доведе до засилване на корупционното поведение.

Други източници на облаги или фактори, които правят възможно възползването от облаги се дължат не на държавната политика,



а на определени заложи характеристики на икономиката или обществото. Ето и някои от причините за корупция, които не са свързани с държавната политика.

Залежите на полезни изкопаеми са класически пример за източник на облаги, защото обикновено могат да се продават на цена, която далеч надхвърля разходите за тяхното добиване. Сакс и Уорнър (1995 г.) твърдят, че икономиките с богати залежи на полезни изкопаеми са по-устойчиви от бедните икономики по отношение на поведение, насочено към извличане на облаги. Те установяват (макар не на конвенционално ниво на статистическа значимост), че делът на износа на първични продукти на дадена страна в цялостния износ е свързан с индикаторите за бюрократична ефективност.

Социологичните фактори биха могли да допринесат за създаването на среда, в която наличието на облаги по-вероятно би породило поведение към търсене на облаги. Шлайфер и Вишни (1993 г.) предполагат, че в страните, населени от няколко етнически групи, вероятно може да се установи по-слабо организиран - и поради това потенциално по-разрушителен вид корупция. Тази хипотеза е използвана и при Мауро (1995 г.), където е установено, че индексът на етнолингвистичната фракционализация е свързан с корупцията. Танци (1994 г.) твърди, че държавните служители са по-склонни да извършват услуги за приятели и роднини в общества, в които отношенията са по-персонализирани.

### **Последици от корупцията**

Корупцията има редица отрицателни последици. В частност, последните емпирични проучвания сочат, че корупцията намалява икономическия растеж. Това става по много и най-разнообразни начини.

Там, където съществува корупцията, предприемачите са наясно, че някои от доходите от бъдещите им инвестиции могат да бъдат поискани от корумпирани служители. Плащането на подкупи често се иска преди да бъдат издадени необходимите разрешителни. Следователно, инвеститорите могат да считат корупцията като данъчно облагане - и то от особено деликатен характер, като се имат предвид необходимостта от секретност и несигурността, която я съпътства. Това намалява стимулите за инвестиране. Мауро (1995 г.) предоставя сериозни емпирични доказателства, че корупцията намалява инвестициите и икономическия рас-

теж. Наблюдаваният ефект е значителен по мащаб и обхват. В анализ, в който са използвани индикаторите за корупция на Бизнес Интернешънъл, подобрение с едно стандартно отклонение в индекса на корупцията е довело до нарастване на инвестициите с 5% от БВП и промяна на годишния ръст на БВП на човек от населението с 0,5 процентен пункт. Това показва, че повечето от ефектите върху икономическото развитие се изявяват чрез ефекта върху инвестирането. При използването на индикаторите на институционалната ефективност от Международното Ръководство за рисковите страни Кийфър и Кнак (1995 г.) получават доста сходни резултати и в техните оценки институционалните променливи имат значителен пряк ефект върху растежа, в добавка към непрекия ефект чрез инвестирането.<sup>2</sup> Понататъшните доказателства за тези отношения са представени по-долу.

Мърфи, Шлайфер и Вишни (1991 г.) твърдят, че в ситуации, в които търсенето на облаги дава по-големи възможности от продуктивната дейност, разпределението на таланта ще е по-лошо: талантливите и високо образовани индивиди вероятно ще се ангажират с търсене на облаги, отколкото с продуктивна дейност, с отрицателни последици за коефициента на растеж на техните страни.

От особено значение за развиващите се страни е възможността корупцията да намали ефективността на потоците от помощи, чрез отклоняване на средства от проектите, към които са насочени. Обширната литература по въпросите на потоците от помощи е изследвала дали отклоняването на ресурси от помощи непременно дава резултат в потоци от помощи, финансиращи непродуктивни обществени разходи. Може би в резултат на тези продължаващи дебати, много страни-дарителки са се фокусирали все повече върху въпросите на доброто управление и в някои случаи при които то е установено като много лошо, някои донори са намалили помощта си.

Корупцията може и да породи загуба на данъчни приходи, когато приеме формата на избягване на данъците или неправилно използване на произволни данъчни облекчения. Поточно казано, тези феномени попадат в дефиницията за корупция само когато има насрещно плащане до съответния данъчен служител.

Като повлиява събирането на данъци или нивото на обществените разходи, корупцията може да има отрицателни последици вър-

ху бюджета. Алтернативно, там където корупцията приема формата на неправилно използване на пряко отдаване на средства при лихва, по ниска от пазарната от страна на финансови институции от обществения сектор, корупцията може да доведе до нежелано отслабена парична ситуация.

Разпределението на договорите за обществени поръчки чрез една корумпирана система може да доведе до подчинена обществена инфраструктура и услуги. Например, корумпираните бюрократи може да допуснат използването на евтини, нискокачествени материали при изграждането на сгради и мостове.

Накрая, корупцията може да окаже влияние върху структурата на държавните разходи. Това е тази възможност, върху която се фокусира емпиричният раздел на тази глава. Корумпираните държавни чиновници може да предпочетат онези видове разходи, които им позволяват да събират подкупи и да ги пазят в тайна. Шлайфер и Вишни (1993 г.) допускат, че големите разходи за специализирани продукти, като оръжие или мостове, чиято точна пазарна стойност трудно се определя - водят до по-благоприятни възможности за корупция. Възможностите за вземане на подкупи може да са по-големи във връзка със стоки, произведени от фирми, които оперират на олигополистични пазари, където има облаги. Може да се очаква априори, че големите подкупи се събират по-лесно по големи инфраструктурни проекти или високотехнологично оборудване за отбрана, отколкото от учебници и заплати на учители. Например, Хинес (1995 г.) твърди, че международната търговия с въздухоплавателни средства е особено податлива на корупция. В други сфери, като здравеопазване, картината е по-неясна; възможностите за събиране на подкупи може да са много при възлагане изпълнението на болнични сгради и съвременна медицинска технология, но по-ограничени при заплащането на заплатите на лекари и сестри.

Емпиричната работа върху потенциалните връзки между корупцията и съставянето на държавните разходи е твърде ограничена. Сред малкото трудове на тази тема Раух (1995 г.) анализира детерминантите и ефекта от съставянето на правителствените разходи в извадка от няколко американски градове. Той установява, че вълната общински реформи през Ерата на прогреса е увеличила дела на общите общински разходи, отделени за инвестиране в строителство на пътища и канализация, което от своя страна е

увеличило растежа на заетостта в производството в тези градове. За да навлезе още по-навътре в този сравнително слабо изучаван въпрос, този раздел анализира данни от различни страни и намира явни доказателства, че корупцията може да доведе до намаляване на държавните разходи за образование като дял от БВП.

## ЕМПИРИЧЕН АНАЛИЗ

### Описание на данните

Този раздел използва индикатори за корупция, получени от две частни фирми: Политикъл Риск Сървисиз Инк., която публикува Международното ръководство за рисковите страни (МРРС) и Бизнес Интернешънъл (БиАй, сега инкорпорирана в Икономист Интелиджънс Юнит).

Индикаторите на МРРС са описани по-робно от Кийфър и Кнак (1995 г.) Индикаторът, използван тук, който е създаден от ИРИС Център в университета в Мериленд, е усреднена стойност за годините 1982-1995 от МРРС и е изчислен за повече от сто страни. Този индикатор цели да измери за всяка страна вероятността дали „висши държавни чиновници (ще) изискват специално заплащане“ и дали „незаконните плащания се очакват най-общо на по-ниските нива на държавната администрация при разпределението на вносни и износни лицензи, чужда валута, данъчни ставки, кредити и други подобни (Кийфър и Кнак, 1995 г., 23).

Пълният набор от данни на БИ, използван в този раздел е предоставен, заедно с по-пълно описание при Мауро (1995 г.). Индикаторът, използван в проучването е усреднен за 1980-1983 г. и е представен за 67 страни. Този индикатор прави опит да измери „ниво на което деловите сделки включват корупция или съмнителни плащания“ (Мауро 1995 г., 684). Индикаторите и на МРРС и на БИ са степенивани от 0 (най-корумпирани) до 10 (най-слабо корумпирани), със сходно разпределение.

Индикаторът на корупцията, използван в този раздел, е проста средна на индикаторите на МРРС и БИ, там където и двата са налични или в други случаи - индикаторът на МРРС. Двата индикатора са силно корелирани ( $r = 0.81$ ) и усредняването им може да намали грешките във всеки от тях. В извадката на Баро (1991 г.) има 106 наблюдения, за които е изчислен индекс за корупция. Статистическите характеристики на извадката са: средна = 5.85, стандартно отклонение = 2.38, минимум = 0.59, максимум = 10.

В отговор на аргумента, че икономическият растеж може да допринесе за подобряване на институционална ефективност, аз използвам инструментални променливи в някои оценки в този раздел, за да разгледам потенциалното ендеогенно отклонение. Първият, индекс за етнолингвистична фракционализация<sup>3</sup> е полезен инструмент, защото, както твърдят Шлайфер и Вишни (1993), по-фракционализираните страни клонят към по-непочтена бюрокрация. Индексът е в добра корелация ( $r = 0.39$ , значителен на конвенционални нива) с индексът на корупцията. Останалите инструменти са две фиктивни променливи, които трябва да представят (като следваме Тейлър и Хъдсън, 1972 г.) дали страната е била колония (от 1776 г.) и дали е получила независимост след 1945 г.. Тези колониални фиктивни променливи (данни за които идват от Енциклопедия Британика) са добри инструменти, защото и те са тясно свързани с индекса за корупция на страната ( $r = 0.46$  и  $0.38$  респективно, като и двете стойности са значителни). Освен това, тези три променливи могат да бъдат добри инструменти доколкото етнолингвистичната фракционализация и колониалната история не са свързани с икономическия растеж, инвестициите или структурата на държавните разходи, освен чрез ефекта им върху корупцията.

Този раздел използва три стандартни източници на данни за структурата на правителствените разходи: Баро (1991 г.), Деваражан, Суаруп и Зоу (1993 г.), както и Истърли и Ребело (1993 г.).

Данните на Баро (1991 г.) съдържат усреднени стойности за 1970-1985 г. за държавните разходи за отбрана, образование, социално осигуряване и помощи, публични инвестиции и общи държавни разходи за повече от 100 страни. Първоначалните източници са Държавните финансови статистики на МВФ и ЮНЕСКО. Всички макроикономически променливи са взети от Баро (1991 г.), тъй като този набор данни даде основа за по-съвременна емпирична работа върху детерминантите на икономическия растеж.

Данните за индустриалните страни бяха добавени към набора данни на Деваражан, Суаруп и Зоу (1993 г.) за развиващите се страни, за да се получи по-детайлна извадка за около 95 страни. Данните идват от Статистика на държавните финанси и се отнасят за 1985 г. Компонентите на разходите за образование (основно, средно, висше и друг вид образование) и здравеопазване (болници, клиники и други) са дадени за около 60 страни.

Наборът данни на Истърли и Ребело (1993 г.) консолидира разходите за публични инвестиции на държавата с тези, направени от публични предприятия за 96 страни. Той осигурява данни за структурата на публичните инвестиции по сектори (земеделие, образование, здравеопазване, строителство и градска инфраструктура, транспорт и комуникации както и индустрия и добив на полезни изкопаеми) в извадка от около 40 развиващи се страни. Данните за публичното инвестиране са налични и за около 50 страни. Основните източници са докладите на Световната банка за отделните страни, данните на ООН по националните сметки, както и годишният доклад на Световна банка за *Световното развитие*.

### **Ефектът на корупцията върху инвестициите и икономическия растеж**

Като използва сравнителни регресии за страните, подобни на тези на Мауро (1995 г.), този раздел изучава по-обширен набор данни, за да предостави още доказателства за това, че корупцията може да повлияе върху инвестициите и икономическия растеж.<sup>4</sup> Регресията на средния инвестиционен коефициент за периода 1960-85 само върху индекса на корупцията показва връзка между тези променливи, която е доста съществена на конвенционални нива (Таблица 1, първа колона). Еднофакторната регресия на средния годишен растеж на БВП на глава от населението за периода 1960-85 г. върху индекса на корупцията (Таблица 2, колона 1) също създава сериозно взаимоотношение.

Големината на ефекта е значителна: подобряване с едно стандартно отклонение (2.38 пункта) в индекса на корупцията се свързва с повече от 4 процентни пункта увеличение на коефициента на инвестициите за дадената страна и повече от 1/2 процентен пункт увеличение в коефициента на нарастване на глава от населението. Това означава, че ако в дадена страна се подобрява индикаторът за корупция от 6 (от 10) до 8 пункта, то нейното съотношение инвестиции/БВП би нараснало с почти 4 процентни пункта, а годишният растеж на БВП на глава от населението ще се увеличи с почти половин процентен пункт.

Оценените коефициенти стават още по-големи когато се използват двустепенните най-малки квадрати, заедно с индекса на етнолингвистичната фракционализация като инструмент, за разглеждане на възможно ендеогенно отклонение (таблицы 1 и

**Таблица 1. Резултати от регресиите, оценяващи ефекта на корупцията върху съотношението Инвестиции/БВП (а)**

Независима променлива	Егноварианти OLS	Егноварианти 2SLS	Мултварианти OLS	Мултварианти 2SLS
Константа	0.0780 (4.19)	-0.0025 (-0.05)	0.1226 (3.66)	0.0543 (0.47)
Индекс на корупция	0.0187 (7.03)	0.0320 (3.93)	0.0095 (2.09)	0.0281 (0.99)
БВП на глава от населението през 1960 г.			-0.0062 (-0.91)	-0.0213 (-0.96)
Средно образование през 1960 г.			0.1749 (2.95)	0.1241 (1.21)
Ръст на населението			-0.8226 (-0.82)	-1.0160 (-1.05)
R2	0.32	неприложимо (б)	0.44	неприложимо (б)

OLS - обикновени най-малки квадрати

2SLS-гвустепенни най-малки квадрати

(а) Съществуват 94 резултата от наблюденията. Зависимата променлива е средното съотношение инвестиции/БВП за 1960-85. Индексът на корупция е проста средна на индикаторите, изготвени от Политикал Риск Сървисиз Инк. (съставени от ИРИС Център в Университет Мериленд за 1982-95) и Бизнес Интернешънъл за 1980-83. Стандартното отклонение от индекса на корупция се равнява на 2.38. По-висока стойност на индекса на корупцията означава, че страната има добри институции в това отношение. Коригираните t-статистики са отразени в скоби. При 2SLS регресиите индексът на етнолингвистичната фракционализация от Тейлър и Хъдсън (1972) е използван като инструментална променлива.

(б) R2 е неподходяща мерна единица за сходството или положителността на 2SLS.

Източници: Баро (1991 г.), Бизнес Интернешънъл, Политикал Риск Сървисиз Инк., ИРИС Център, Университет Мериленд.

2, колона 2). Връзката остава съществена дори и при мултвариантните регреси, които вземат предвид ефекта от други стандартни детерминанти на растежа и инвестициите (таблицы 1 и 2, колона 3)<sup>5</sup> Големината на коефициентите също нараства когато инструменталните променливи се използват за индекса на корупцията при мултвариантните регреси (таблицы 1 и 2, колона 4). Накрая, когато коефициента на инвестициите се добави към списъка на независимите променливи в регресията на растежа, коефици-

ентът на индекса на корупцията спада с две трети (сравнете таблица 2 колона 5 с таблица 1 колона 3), въпреки че остава доста значителен на ниво 5%. Този резултат подсказва, че по-значителна част от ефекта на корупцията върху икономическия растеж се изразява чрез инвестициите, въпреки че, остава открита възможността някой от ефектите да възникне пряко.

Обобщените резултати от тези анализи - а именно, че корупцията може да има се-

**Таблица 2. Резултати от регресиите, оценяващи ефекта на корупцията върху нарастването на БВП на глава от населението (а)**

Независима променлива	Егноварианти OLS	Егноварианти 2SLS	Мултварианти OLS	Мултварианти 2SLS	Мултварианти, включващи инвестиции, OLS 2SLS
Константа	0.0035 (0.85)	-0.0284 (-2.12)	0.0012 (1.50)	-0.0404 (-0.81)	-0.0012 (-0.16)
Индекс на корупция	0.0029 (4.74)	0.0081 (3.61)	0.0038 (2.95)	0.0175 (1.40)	0.0028(2.01)
БВП на човек от населението през 1960			-0.0075 (-4.49)	-0.01821 (-1.79)	-0.0069 (-4.78)
Средно образование през 1960 г.			0.0401 (3.09)	0.0034 (0.09)	0.0217(1.82)
Ръст на населението			-0.4124 (-1.83)	-0.5192 (-1.29)	-0.3255 (-1.81)
Инвестиции					0.1056 (3.09)
R2	0.14	неприложимо (б)	0.31	неприложимо (б)	0.42

OLS - обикновени най-малки квадрати

2SLS-гвустепенни най-малки квадрати

(а) Съществуват 94 резултата от наблюденията. Зависимата променлива е средният коефициент на нарастване на БВП за 1960-1985 г.. Индексът на корупция е проста средна на индикаторите, изготвени от Политикал Риск Сървисиз Инк. (съставени от ИРИС Център в Университет Мериленд за 1982-1995 г.) и Бизнес Интернешънъл за 1980-1983 г. Стандартното отклонение от индекса на корупция се равнява на 2.38. По-висока стойност на индекса на корупцията означава, че страната има добри институции в това отношение. Коригираните в било t-статистики са отразени в скоби. При 2SLS регресиите индексът на етнолингвистичната фракционализация от Тейлър и Хъдсън (1972 г.) е използвана като инструментална променлива.

(б) R2 е неподходяща мерна единица за сходството или положителността на 2SLS.

Източници: Баро (1991 г.), Бизнес Интернешънъл, Политикал Риск Сървисиз Инк., ИРИС Център, Университет Мериленд.

риозен отрицателен ефект върху икономическия растеж - вече получи сериозно внимание навсякъде.<sup>6</sup> Следващият раздел отразява друг канал, различен от инвестициите, чрез който корупцията може да повлияе върху икономическата дейност, а именно възможната връзка между корупцията и структурата на държавните разходи.

### Ефектът на корупцията върху структурата на държавните разходи

Потенциалният ефект на корупцията върху структурата на държавните разходи остава все още почти неизследван, най-малкото в контекста на сравнителната работа по съпоставяне на отделни страни. Този раздел задава въпроса дали корумпираните политици предпочитат да изразходват повече средства за онези компоненти от публичните разходи, за които ще е по-лесно или по-вероятно вземането на подкупи. Моделът на Баро (1990 г.) разкрива, че ако корупцията действува просто като данък върху дохода, тогава размера и структурата на публичните разходи би бил независим от корупцията. Като последица изглежда напълно разумно да се интерпретират всякакви емпирични отношения между индикаторите на корупцията и отделни компоненти на държавните разходи като очевидно доказателство, че корумпираните бюрократи получават повече приходи за себе

си не просто чрез увеличаване на държавните разходи и техния дял от последните, а също и чрез преместване структурата на държавните разходи към онези сфери, в които подкупите могат да бъдат събирани по-ефикасно.

Въпросът е интересен, защото досега емпиричната литература предоставя смесени резултати относно ефекта на държавните разходи, и в частност от организирането им, върху икономическия растеж<sup>7</sup>.

Вероятно част от причината, поради която се оказва трудно да се намерят значими и силни ефекти на структурата на държавните разходи върху икономическия растеж е, че качеството на наличните данни може да е сравнително ниско, защото е трудно да се установи дали всички страни прилагат едни и същи критерии при разпределението на проекти сред различните категории държавни разходи и защото всеки компонент на обществените разходи вероятно съдържа и продуктивни и непродуктивни проекти. Относителната откритост на данните по разходите подсказва, че това проучване трябва непременно да е откривателско и че не бива да се очаква априори да се открият значителни връзки. Все пак този раздел представя нови теоретични доказателства, че корумпираните правителства биха могли да демонстрират грабителско поведение при подбора на

**Таблица 3. Резултати от регресиите, оценяващи връзката между корупцията и структурата на държавните разходи, чрез използване на набора данни на Баро (а)**

Зависима променлива (средни стойности за 1970-85 като процент от БВП)	Константа	Индекс на корупция	БВП на човек от населението (1980)	R2	N
Регреси, които не включват БВП на човек от населението като променлива					
Държавни разходи за образование	0.028 (7.48)	0.0023 (3.97)	0.13	103	
Държавни потребителски разходи	0.213 (11.85)	-0.0047 (-1.70)	0.03	106	
Държавни потребителски разходи, без образование и отбрана	0.146 (10.69)	-0.0070 (-3.35)	0.10	93	
Държавни разходи за отбрана	0.032 (3.64)	0.0004 (0.28)	0.00	93	
Държавни трансферни плащания	-0.039 (-2.22)	0.0208 (7.22)	0.45	73	
Социално осигуряване	-0.044 (-4.41)	0.0156 (7.94)	0.48	75	
Регреси, които включват БВП на човек от населението като променлива					
Държавни разходи за образование	0.029 (6.85)	0.0020 (2.20)	0.0003 (0.43)	0.13	103
Държавни потребителски разходи	0.189 (10.20)	0.0052 (1.46)	-0.0094 (-4.88)	0.16	106
Държавни потребителски разходи, без образование и отбрана	0.116 (7.79)	0.0049 (1.41)	-0.011 (-4.54)	0.25	93
Държавни разходи за отбрана	0.030 (2.25)	0.0009 (0.25)	-0.0004 (-0.17)	0.00	93
Държавни трансферни плащания	0.013 (0.78)	0.0001 (0.03)	0.018 (5.60)	0.64	73
Социално осигуряване	-0.015 (-1.70)	0.0041 (1.64)	0.010 (4.47)	0.59	75

а. Индексът на корупцията е проста средна на индикаторите на Политикъл Риск Сървисиз Инк. (съставени от ИРИС Център, Университет Мериленд за 1982-95) и Бизнес Интернешънъл (за периода 1980-93) Едно стандартно отклонение в индекса за корупция е равно на 2.38. По висока стойност на корупционния индекс означава, че страната има добри институции в тази сфера. В скоби са коригираните t-статистики. N е броя на наблюденията.

Източници: Баро (1991 г.); Бизнес Интернешънъл; Политикъл Риск Сървисиз Инк.; ИРИС Център, Университет Мериленд

структурата на държавните разходи. В частност държавните разходи за образование като че ли са намалени поради корупцията.

Таблица 3 анализира връзката между всеки компонент на обществените разходи (както съотношение към БВП) отразени в набора данни на Баро (1991 г.) и индекса на корупцията.<sup>8</sup> Държавните разходи за образование като съотношение към БВП са положително и значимо корелирани с по-ниските нива на корупция (т.е. по-високо степенуване на индекса). Магнитудата на коефициента е значителна: подобряване с едно стандартно отклонение в индекса на корупцията е свързано с увеличение на държавните разходи за образование с около половин процент от БВП. Този резултат означава, че ако дадена страна е подобрила „точките“ си за оценка на корупцията от 6 на 8 от 10, то нейното правителство би трябвало да увеличи разходите си за образование с около половин процент от БВП.

Други компоненти на държавните разходи (но, което е интересно, не от общите държавни потребителски разходи) са също тясно свързани с индекса на корупцията на конвенционални нива, най-видно в случая с трансферните плащания и социалното осигуряване. Все пак е важно да се вземе предвид добре познатото емпирично наблюдение - известно като закона на Вагнер<sup>9</sup> - че делът на публичните разходи в БВП има тенденция към нарастване колкото по-богата става дадена страна. Когато нивото на доходите на човек от на-

селението през 1980 г. е използвано като го-пълнителна обяснима променлива, образованието се явява като единствен компонент на обществените разходи, чиято връзка с индекса на корупцията остава значима на ниво 95%.<sup>10</sup> Магнитудата на коефициента остава най-общо същата като при едновариантната регресия.

Таблица 4 отразява резултатите, получени при използването на данни от Статистика на държавните финанси (GFS), които са по-прецизно дезагрегирани, макар че това вероятно е за сметка на по-ниска сравнимост между отделните страни на нивото на по-детайлизираните позиции.

Общите държавни разходи отново не са свързани с корупцията и получените резултати при разпределяне на публичните разходи по функции съответствуват на онези, получени чрез използване на базата данни на Баро. В частност, когато БВП на човек от населението се контролира, държавните разходи за образование са негативно и значимо свързани с по-високи нива на корупция (по-ниски стойности на индекса). Държавните разходи за здравеопазване също са негативно и значимо свързани с корупцията. Накрая, нито отбраната нито транспорта показват някакви значими връзки с корупцията. Разбира се това не означава, че няма корупция, свързана с разходите по тези пера, а само че този прост анализ не открива никакво значимо доказателство за това.

**Таблица 4. Резултати от регресиите, оценяващи връзката между корупцията и структурата на държавните разходи при използване на GFS данни (а)**

Зависими променливи (наблюдения от 1 985 като коефициент към БВП)	Константа	Индекс на корупцията	БВП на човек от населението 1980 г.	R2	N
Обща стойност на държавните разходи	0.233 (4.16)	0.0043 (0.36)	0.0112 (1.59)	0.1222	88
Текущи държавни разходи	0.141 (3.33)	0.0124 (1.34)	0.0094 (1.64)	0.238 8	85
Капиталови държавни разходи	0.081 (4.54)	-0.0064 (-1.61)	0.0011 (0.43)	0.1188	86
Държавни разходи за образование	0.021 (3.95)	0.0030 (2.29)	-0.0020 (-1.93)	0.070 0	85
Държавни разходи за училищата	0.012 (2.01)	0.0028 (1.60)	-0.0022 (-1.69)	0.077 0	57
Държавни разходи за университети	0.004 (2.71)	0.0008 (2.45)	-0.0006 (2.79)	0.074 4	56
Други държавни разходи за образование	0.007 (1.93)	0.0001 (0.01)	-0(0002 (-0.29)	0.003 3	54
Държавни разходи за здравеопазване	0.001 (0.13)	0.0027 (2.34)	0.0012 (1.27)	0.301 1	86
Държавни разходи за болници	0.006 (1.62)	0.0006 (0.64)	0.0005 (0.69)	0.063 3	54
Държавни разходи за клиници	-0.002 (-0.41)	0.0012 (1.02)	0.0003 (0.31)	0.093 3	28
Други държавни разходи за здравеопазване	0.001 (0.32)	0.0011 (0.83)	-0.0009 (-1.18)	0.042 2	44
Държавни разходи за отбрана	0.034 (2.42)	-0.0009 (-0.24)	0.0010 (0.41)	0.003 3	82
Държавни разходи за транспорт	0.013 (4.130)	0.0009 (1.02)	-0.0003 (-0.39)	0.023 3	85

(а) Индексът на корупцията е проста средна на индикаторите на Политикъл Риск Сървисиз Инк. (изготвени от ИРИС Център, Университет Мерленд за 1982-95) и Бизнес Интернешънъл (за периода 1980-93). Едно стандартно отклонение от индекса на корупция е равно на 2.38. По висока стойност на индекса на корупция означава по-добри институции в тази връзка в съответната страна. Коригираните в Т- статистики са отразени в скобите. N е броя на наблюденията.

Източници: Държавни финансови статистики (МВФ); Бизнес Интернешънъл; Политикъл Риск Сървисиз Инк., ИРИС Център, Университет Мерленд.

Връзката между корупцията и подкомпонентите на разходите за образование и здравеопазване е по-неясна. Връзката е значителна само при разходите за основно и средно образование и за университетите и при това само на ниво 90%.

Таблица 4 показва и резултатите от теста на една хипотеза, често излагана при публичните дебати - а именно, че корупцията вероятно би могла да доведе до високи капиталови разходи от страна на държавата, например за безполезни проекти. Данните отговарят на тази хипотеза, но не дават достатъчни доказателства в тяхна полза. Въпреки това, подобрение в индекса на корупцията не съвпада с намаляване на капиталовите разходи от страна на държавата като съотношение от БВП, но тази връзка е доста значима на ниво 90%. Съответно, подобрение в индекса на корупцията се свързва с увеличаване на текущите разходи като отношение спрямо БВП, но не толкова значително. Следователно тези резултати са интересни, но на този етап само внушават дадена идея.

Влиянието на корупцията върху нивото и структурата на публичните инвестиции са анализирани при използването на данни от Истърли и Ребело (1993), което за съжаление намалява доста размера на извадката.

Интересното е, че повечето от отношенията не са статистически значими (таблица 5). В частност, въпреки че има достатъчно ясно доказателство, че корупцията намалява общите инвестиции (и частните инвестиции - виж Мауро, 1995), не се появява никаква ясна връзка между корупцията и публичните инвестиции. Едно от възможните обяснения е, че грабителското поведение от страна на корумпираните правителства може да помага за поддържане на нивото (макар не и на качеството) на публичните инвестиции като отношение към БВП, дори и когато частните инвестиции намаляват. Освен това нито един от компонентите на публичните инвестиции (включително компонента образование) не е значително свързан с индикаторите на корупцията. Отчасти това може да се дължи на факта, че извадката е сравнително малка и се състои само от развиващи се страни, което допуска сравнително малка промяна в независимите променливи. Възможно е също така да се твърди и че, подкупите трудно могат да бъдат взети от учителските заплати, но лесно от онези, които строят училищни сгради.

Накрая, таблица 6 отразява резултатите от редица прости тестове за силата на връзката между корупцията и държавните

**Таблица 5. Резултати от регресии, оценяващи връзката между корупцията и структурата на публичните инвестиции, (а)**

Зависими променливи (наблюдения от 1985 г. като коефициент към БВП)	Константа	Индекс на корупцията	БВП на човек от населението 1980 г.	R2	N
Публични инвестиции	0.110 (8.45)	-0.0041 (-1.95)		0.051	84
Публични инвестиции	0.098 (6.67)	0.0009 (0.29)	-0.0060 (-2.75)	0.021	84
Общи държавни разходи	0.051 (4.76)	-0.0014 (-0.92)		0.021	51
Общи държавни разходи	0.038 (2.34)	-0.0030 (0.85)	-0.0040 (-1.98)	0.126	51
Публични предприятия	0.060 (4.93)	-0.0022 (-1.21)		0.028	42
Публични предприятия	0.042 (3.83)	0.0052 (2.15)	-0.0079 (-4.21)	0.024	42
Селско стопанство	0.021 (2.15)	-0.0010 (-0.55)		0.013	44
Селско стопанство	0.023 (2.42)	-0.0007 (-0.37)	-0.0021 (-1.34)	0.033	44
Образование	0.006 (2.58)	0.0001 (0.11)		0.001	42
Образование	0.0058 (2.68)	0.0003 (0.49)	-0.0008 (-1.69)	0.035	42
Здравеопазване	0.004 (2.59)	-0.0001 (-0.14)		0.001	37
Здравеопазване	0.0046 (2.92)	0.0001 (0.19)	-0.0016 (-1.82)	0.038	37
Жилищно строителство	0.004 (1.41)	0.0003 (0.57)		0.006	31
Жилищно строителство	0.0049 (1.60)	0.0008 (1.16)	-0.0003 (-0.28)	0.056	31
Промишленост	0.011 (1.79)	-0.0001 (-0.10)		0.001	32
Промишленост	0.011 (1.88)	-0.0001 (-0.05)	-0.0005 (-0.43)	0.002	32
Транспорт	0.018 (3.94)	0.0004 (0.45)		0.004	36
Транспорт	0.019 (3.93)	0.0005 (0.55)	-0.0005 (-0.43)	0.007	36

(а) Индексът на корупцията е проста средна на индикаторите на Политикъл Риск Сървисиз Инк. (изготвени от ИРИС Център, Университет Мериленд за 1982-95) и Бизнес Интернешънъл (за периода 1980-93). Едно стандартно отклонение от индекса на корупция е равно на 2.38. По-висока стойност на индекса на корупция означава по-добри институции в тази връзка в съответната страна. Коририраните Т- статистики са отразени в скобите. N е броя на наблюденията.

Източници: Баро (1991); Бизнес Интернешънъл; Политикъл Риск Сървисиз Инк., ИРИС Център, Университет Мериленд.

разходи за образование.

Тази връзка се проверява първо, чрез олекотяване на някои от възприетите за предходни оценки допускания за функционална форма и второ, чрез контролиране за възможни ендогенни проблеми при използване на инструментални променливи. Когато съотношението на държавните разходи за образование е регресирано с индекса на корупция и общите държавни разходи като съотношение към БВП, връзката остава значима, но е несъществена, когато БВП на човек от населението е включено в спецификацията. Държав-

ните разходи за образование като дял от общите държавни разходи за потребление са значителни, корелирани с индекса на корупцията, но само когато БВП на глава от населението не е включен в регресията. Така връзката между корупцията и държавните разходи за образование като че ли е чувствителна към промени в спецификацията, но не изцяло.

Дотолкова, доколкото посоката на причинно-следствената връзка е тази от корупция към държавни разходи за образование, интересно е да се направи оценка на тази връзка, като се използват инструментални

**Таблица 6. Резултати от регресиите, оценяващи отношението между корупцията и държавните разходи за образование (а)**

Зависима променлива (средни стойности за 1970-85 като процент от БВП)	Константа	Индекс на корупция	БВП на човек от населението (1980)	Държавни разходи за потребление като съотношение към БВП	R2	N
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо БВП	0.010 (2.25)	0.0027 (5.48)	0.0013 (1.75)	0.0863 (4.74)	0.278	103
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо БВП	0.009 (2.15)	0.0014 (1.62)		0.1042 (4.74)	0.318	103
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо държавните разходи за потребление	0.103 (4.11)	0.0256 (5.40)	0.0187 (5.00)		0.262	103
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо държавните разходи за потребление	0.149 (6.49)	0.0056 (1.09)			0.424	103
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо БВП; инструмент: фракционализация	0.036 (4.08)	0.0011 (0.74)			Н.п.	100
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо БВП; инструмент: фракционализация, колониална история, следвоенна независимост	0.033 (5.08)	0.0015 (1.36)			Н.п.	100
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо държавните разходи за потребление. Инструмент: фракционализация	0.068 (1.11)	0.0318 (3.04)			Н.п.	100
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо държавните разходи за потребление. Инструмент: фракционализация, колониална история, следвоенна независимост.	0.059 (1.23)	0.0331 (3.95)			Н.п.	100

Н.п. - не приложимо

(а) Индексът на корупцията е проста усреднена стойност на индикаторите на Политикъл Риск Сървисиз Инк. (изготвени от ИРИС Център, Университет Мериленд за 1982-95) и Бизнес Интернешънъл (за периода 1980-93). Едно стандартно отклонение от индекса на корупция е равно на 2.38. По висока стойност на индекса на корупция означава по-добри институции в тази връзка в съответната страна. Коригираните Т- статистики са отразени в скобите. N е броя на наблюденията. „Фракционализация“ е индексът на етнолингвистична фракционализация през 1960 г., от Теълър и Хъдсън (1972). „Колониална история“ е показател дали страната е била някога колония (от 1776) „Следвоенна независимост“ означава дали страната все още е била колония през 1945.

(б) R2 не е подходяща мярка за добър съвпадение с инструменталните променливи (двустепенни най-малки квадрати)

Източници: Баро (1991); Бизнес Интернешънъл; Политикъл Риск Сървисиз Инк., ИРИС Център, Университет Мериленд.



променливи (индексът на етнолингвистична фракционализация и колониалната принадлежност). Коефициентът на корупция пада с около половината в регресията на държавните разходи за образование като съотношение към БНП, когато се използват инструментални (сравнете таблица 6, редове 5 и 6, с таблица 3, ред 1). Все пак, използването на инструментални променливи покачва коефициента на корупцията в регресията на държавните разходи като дял от общите държавни разходи за потребление (в таблица 6, сравнете редове 7 и 8 с таблица 3, ред 3). Ето защо налице е предполагаема подкрепа на хипотезата, че корупцията причинява намаление на държавните разходи за образование, но резултатите са малко смесени.

Като цяло, доказателствата имат смисъл, но не водят до заключение, че корупцията е негативно свързана с държавните разходи за образование и за здравеопазване. Независимо от някои индикации, че посоката на причинно-следствената връзка би била най-малко частично от корупция към структурата на разходите, въпросът за посоката на причинно-следствената връзка остава неразрешен. В същото време, степента в която потенциалните политически заключения зависят от посоката на причинно-следствената връзка не бива да бъде преувеличавана - въпрос, разгледан в следващия раздел.

### **Посоката на причинно-следствената връзка - свързана ли е тя с политиката?**

В интерес на яснотата списъкът на променливите, които биха могли да бъдат свързани с корупцията е представен като че ли тези променливи биха могли недвусмислено да бъдат категоризирани или като причини или като последици от корупцията. Но в действителност посоката на причинно-следствената връзка в някои случаи не е ясна. Например, не е ясно дали съществуването на разпоредби кара бюрократите да искат подкупи, за да помогнат на предприемачите да ги преодолеят, или дали корумпираните бюрократи по-скоро биха увеличили броя на разпоредбите като начин за създаване на възможности за подкупи. Същото е вярно и за емпиричната връзка, върху която се фокусира този труд: така, както съществуването на корупцията би могло да породи структура на държавните разходи по-лоша от оптималната, така и високите държавни разходи по пера, там където наблюдението е затруднено, може да създаде възможности за корупция. Емпиричната част на този раздел направи из-

вестни опити да идентифицира правилната посока на причинно-следствените връзки. Но въпросът за причинно-следствената връзка не е - и може би никога няма да бъде - напълно разрешен, тъй като причинно-следствената връзка би могла да работи добре и в двете посоки.

Най-общо, посоката на причинно-следствената връзка има важни отражения върху изготвянето на политическите решения, но в някои случаи политическите заключения не са изцяло зависими от нея. В специфичния случай със структурата на държавните разходи, наблюдаваната взаимозависимост с корупцията би могла да създаде почва за обмисляне на въпроса дали правителствата следва да бъдат поощрявани да разпределят по-голяма част от техните разходи към онези пера, които са по-малко податливи на корупция съобразно следните квалификации.

Ако една по-лоша от оптималната структура на държавните разходи доведе до корупция в смисъл на създаване на възможности за нея, то поощряването на правителствата да подобряват структурата на разходите си може да е ефективен начин за намаляване на корупцията. Ако, от друга страна, корупцията е тази, която причинява слабо оптималната структура на държавните разходи<sup>11</sup>, то тогава корумпираните правителства ще се опитат да заобиколят всеки опит да бъдат поощрявани да насочват пропорционално повече разходи за дейности, които са по-слабо податливи на корупция. В действителност, корумпираните правителства биха отхвърлили такъв натиск като заменят обществено непродуктивните, но в частност съблазнителни проекти за обществено продуктивни, но в частност непривлекателни в рамките на дадена категория разходи и пак ще могат да показват, например, че дялът им на разходи за образование е нараснал. В такъв случай дали окуражаването на правителствата да подобряват структурата на разходите си ще е ефективен начин за отстраняване на корупцията? Отговорът зависи от това, дали като практически въпрос е възможно да се определи структурата на държавните разходи по начин, който затруднява корумпираните държавни служители да намерят почва за вземане на подкупи, като в същото време се прилага по-приемлива структура на държавните разходи.

Следователно, ако априори схващанията и теоретичните доказателства, представени по-горе, предполагат, че всяка взаимовръзка между корупцията и структурата на дър-

жавните разходи отразява най-малкото отчасти причинно-следствената връзка в посока от първото към второто, то поощряването на правителствата да подобряват структурата на своите разходи може все още да е ефективен начин за ограничаване на корупцията. Но това е само дотолкова, доколкото структурата на разходите може да бъде определена така, че да направи трудна замяната в рамките на нейните категории.

## Заключителни бележки

Този раздел анализира редица причини и следствия от корупцията. Той прегледа и синтезира съвременни проучвания, които са направили емпирична оценка на някои от тези връзки, но други връзки остават в списъка за бъдещи проучвания. Освен това, разделът представи и доказателства (които трябва да бъдат интерпретирани внимателно, като се имат предвид споменатите ограничения), че корупцията може да има значителен отрицателен ефект върху икономическия растеж, най-вече чрез намаляване на частните инвестиции, но и чрез множество други канали, които могат да включват влошаване в структурата на обществените разходи. По-специално този раздел представи нови, теоретични доказателства за негативната и съществена връзка между корупцията и държавните разходи за образованието. Това доказателство е основателна причина за безпокойство, тъй като литературата преди това показва, че ръста на образованието е важна детерминанта на икономическия растеж. Възможна интерпретация на наблюдаваната взаимовръзка между корупцията и структурата на държавните разходи е, че корумпираните правителства считат за по-лесно да вземат подкупи по някои пера на разходите, отколкото по други. Въпреки че една от политическите импликации би била правителствата да бъдат поощрявани да изместват структурата на разходите си, важен въпрос е дали, чисто практически, желателната структура може да бъде определена по такъв начин, който корумпираните служители да не могат да заобикалят като заместват обществено непродуктивни, но в частност привлекателни проекти вътре в рамките на различните категории разходи.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Агес и Ди Телла (1995 г.) твърдят също така, че при оценка на разходите и ползите от индустриалната политика е необходимо да се вземе предвид факта, че те могат да генерират корупция като нежелан вторичен продукт.

<sup>2</sup> Един начин, по който темпа на растежа може да бъде засегнат дори и при загаден инвестиционен темп е чрез промени в разпределението на ресурсите между секторите (Ийстърли, 1990 г.), вероятно включително между формалния и неформалния сектори (Лоайза, 1996 г.)

<sup>3</sup> Първичните данни, от които е конструиран този индикатор се отнасят за 1960 г. и идват от Атлас Народов Мира (отдел по геодезия и картография на Държавния комитет по геология на СССР, Москва, 1964). Тази публикация е резултат на обширен проект, който трябваше да даде извънредно точна картина на етнолингвистичния състав на световното население. Индикаторът е изчислен от Тейлър и Хъдсън (1972). Индикаторът измерва вероятността две случайно избрани лица от дадена страна да не принадлежат към една и съща етнолингвистична група.

<sup>4</sup> Анализът в този раздел разчита само на сравнителни регресии за страните, използвайки усреднени данни за изучавания период, тъй като нивото на институционална ефективност в дадена страна обикновено се развива доста бавно. Мауро (1993 г.) показва, че връзката между инвестирането и корупцията е съществена в рамките на фиксирания ефект

<sup>5</sup> Спецификацията, подбрана в случая, е основната регресия при Левин и Ренелт (1992) и включва първоначалния БВП на глава от населението, първоначалния коефициент на регистрираните ученици за средно образование и коефициента на нарастване на населението.

<sup>6</sup> Редица допълнителни тестове за подобни регресии с използване на данните на Бизнес Интернешънъл са отразени при Мауро (1993,1995).

<sup>7</sup> Левин и Ренелт (1992) показват, че цялостното ниво на държавните разходи като че ли не носи никаква връзка с икономическия растеж. Предишните работи върху структурата на държавните разходи са доста ограничени. Деваражан, Суарон и Зоу (1993) не откриват ясна връзка между който и да е компонент на държавните разходи и икономическия растеж. Ийстърли и Ребело (1993) откри-

ват известни значими връзки: публичните инвестиции за транспорт и комуникации са позитивно асоциирани с икономическия растеж, но не и с частните инвестиции; публичното инвестиране в земеделието е негативно асоциирано с частните инвестиции; общото гържавно инвестиране е позитивно корелирано както с растежа така и с частните инвестиции; инвестирането в публичните предприятия е негативно корелирано с частните инвестиции.

<sup>8</sup> Различните компоненти на гържавните разходи са анализирани като дял от БВП, тъй като обобщението на модела на Баро (1990), който представлява полезна теоретична основа, подсказва, че ако подкупите биха могли да се начислят толкова лесно върху всички доходи (а не по-лесно върху някои компоненти от гържавните разходи, отколкото при други), то различните компоненти на разходите като съотношение към БВП би следвало да не са свързани с корупцията.

<sup>9</sup> Истърли и Ребело (1993) направиха преглед на литературата по въпроса за закона на Вагнер и показаха, че в една група страни няколко компонента от гържавните разходи нарастват (като процентно съотношение от БВП) с нарастване на доходите на човек от населението.

<sup>10</sup> Понататъшните изследвания биха могли да въведат допълнителни контролни променливи, като демографската структура на населението (по-висок дял от населението в училищна възраст от общото население обикновено изисква по-високи разходи за образование) и индикаторите за отношенията със съседните страни (като увеличената възможност от избухване на война се очаква да доведе до увеличение на разходите по отбраната).

<sup>11</sup> Оценките, отразени в таблица 6 дават теоретично доказателство, че наблюдаваната взаимовръзка между корупцията и структурата на гържавните разходи може да се дължи най-малкото отчасти на този механизъм.

# КОРУПЦИЯ И РАЗВИТИЕ

## Черил У. Грей и Даниел Кауфман<sup>1\*</sup>

Какви са основните причини и цената на корупцията? Настоящата статия разглежда тези въпроси и предлага специфични начини за засилване на усилията в борбата против корупцията в развиващите се страни и страните в преход.

Често се чуват някои твърдения за корупцията в развиващите се страни: даването и вземането на подкуп и корупцията могат да дадат положителни резултати; корупцията е ендемична навсякъде; цената на противопоставянето на корупцията е много висока; и малкото ресурси, които съществуват, трябва да се изразходват за налагане на мерки, като например доказали качествата си правителствени агенции, които се занимават с наблюдаване спазването на законите и нормативната уредба. Но в действителност има увеличаващи се доказателства, че икономическата цена на корупцията е огромна; нивата на корупция варират широко в различните развиващи се страни; контролирането на корупцията е възможно; и стратегиите на борба с корупцията е необходимо да обръщат по-голямо внимание на причините, в които тя се корени - и по този начин на ролята на стимулите, предотвратяването и специфичните икономически и институционални реформи.

През последните няколко години се забелязва растящо обществено признаване и обсъждане на проблема корупция, включително в изказвания на годишните срещи на Световната банка и МВФ на президента на Световната банка Джеймс Улфенсън и управляващия директор на МВФ Мишел Камдесю, в обширните обсъждания в изданията 1996 и 1997 г. на Доклада за развитието на света, вътрешните специални звена за борба с корупцията в Световната банка и МВФ (които вече представиха отчети на техните съответни Изпълнителни бордове и на съвместния Комитет по развитието), увеличаващото се влияние на неправителствената организация (НПО) „Трансперънси Интернешънъл“, скорошната основополагаща резолюция на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за криминализиране на даването и вземането на подкуп в чужбина, и бързо растящия обем на теоретична и емпирична литература по въпросите на корупци-

ята и нейното икономическо въздействие. Също толкова красноречиво е желанието на много държавни служители във възникващи икономики да обсъждат открито предизвикателствата на корупцията в техните страни. В едно скорошно проучване на повече от 150 високопоставени държавни служители и ключови фигури на гражданското общество от повече от 60 развиващи се страни, отговорилите класират корупцията в държавния сектор като най-сериозното препятствие за развитието и растежа в техните страни.

### Многото лица на корупцията

Общата дефиниция на корупцията е използването на държавната служба за лично облагодетелстване. Това включва даването и вземането на подкуп и изнудването, които задължително включват поне две страни, и други типове злоупотреба, които държавен служител може да извърши сам, включително измама и незаконно присвояване. Присвояването на обществени активи за лично ползване и незаконното присвояване на държавни финансови средства от политици и високопоставени служители (свързвани с „голямата“ корупция в различните страни, някои от които са обкръжени от клептокрации) имат толкова ясно пряко въздействие върху икономическото развитие на страната, че тяхната цена изисква сериозна дискусия. Анализът на подкупването на държавни служители от частни юридически и физически лица - и в частност неговото въздействие върху развитието на частния сектор - е обаче по-сложен. При разкриването на подкупването е полезно да се разгледа какво частните юридически и физически лица могат да „купят“ от политик или бюрократ:

*Държавни поръчки:* Подкупите могат да повлияят на избора на частните юридически и физически лица, които да доставят публични стоки и услуги и на точните условия на тези договори за доставка. Те могат да повлияят на условията за преговаряне по време на изпълнението на проекта.

*Правителствени облекчения:* Подкупи могат да повлияят на разпределението на монетарните облекчения (освобождаването от

ганъци, субсидиите, пенсиите или осигуровките) или облекчения в натура (достъп до привилегировани училища, медицинска помощ, жилищно настаняване и недвижима собственост или притежаване на дялове в предприятия, които се приватизират).

*Приходи за държавата.* Подкупи могат да се използват за намаляване величината на данъци или други такси, събирани от правителството от частни юридически и физически лица.

*Спестяване на време и заобикаляне на наложените правила:* Подкупите могат да ускорят даването от правителството на разрешение за извършване на разрешена от закона дейност.

*Повлияване на решенията по съдебни и административни дела.* Подкупите могат да изменят резултата на съдебен и административен процес, убеждавайки правителството или да не спре незаконни дейности (като например търговия с наркотици или замърсяване на околната среда) или неправомерно фаворизиране на една страна пред друга в съдебни дела или други съдебни производства.

Обхватът на корупцията варира значително в различните общества, простирайки се от редки случаи през широко разпространена до систематична. Ако случаите на корупция са редки, тя може сравнително лесно да се открие, накаже и изолира. След като обаче стане систематична, вероятността за откриване и наказване намалява и се създават стимули за по-нататъшно увеличаване на корупцията. При този модел на първоначално повишаване, но след това падане, цената на ангажирането в актове на корупция може да доведе до многобройни равновесни състояния: едното - ограничаващо в общество, относително свободно от корупция, другото - обуздаващо в общество, където корупцията е ендемична. Движението от последното към предишното е изглежда по-трудно от контролирането на корупцията, когато тя е станала преобладаваща, но все още не систематична. Когато има систематична корупция, институциите, правилата, нормите на поведение са вече адаптирани към корумпиран *modus operandi*, при който бюрократи и други деятели често следват примерите на грабителство на своите шефове на политическата арена и дори получават указания от тях.

## Икономическа цена на корупцията

Обемът на теоретични и емпирични изследвания, които обективно се занимават с икономическото въздействие на корупцията, нарасна значително през последните години. Те водят по принцип до следните изводи:

Даването и вземането на подкуп е широко разпространено, но има значителни различия между и в рамките на регионите. Например отговори на проучване предполагат, че в Ботсуана и Чили има по-малко даване и вземане на подкуп отколкото в много напълно индустриализирани страни.

*Даването и вземането на подкуп повишава разходите по сделките и несигурността на икономиката.*

Даването и вземането на подкуп обикновено води до незадоволителни икономически резултати. То пречатства дългосрочните чужди и вътрешни инвестиции, неправилно насочва способностите на хората към дейности, търсещи рента, и изкривява секторните приоритети и технологични избори (чрез например създаване на стимули за договаряне на големи отбранителни проекти, вместо за здравни клиники, специализирани в профилактика, в селските райони). То избутва фирми в сенчестата икономика (извън официалния сектор), подкопава възможностите на държавата да събира приходи и води до непрекъснато растящи данъчни ставки, налагани на все по-малко и по-малко данъкоплатци. Това в резултат намалява способността на държавата да осигурява основни обществени блага, включително върховенството на закона. В резултат може да се получи порочен кръг от увеличаване на корупцията и на сенчестата икономическа дейност.

Даването и вземането на подкуп е нечестно. То налага регресивен данък, който пада особено тежко върху търговските и обслужващи дейности, извършвани от малките предприятия.

*Корупцията подкопава основите на легитимността на държавата.*

Някои наблюдатели изказват становище, че даването и вземането на подкуп може да дава положителни резултати при някои обстоятелства, като дава на фирми и лица средство за избягване на обременителните разпоредби и неефикасните правни системи. Но този аргумент игнорира огромната свобода на действие, която много политици и бю-

рократи имат (особено в корумпираните общества) при създаването и тълкуването на непродуктивни нормативни уредби. Вместо корупцията да бъде „греста“, която смазва „скърцащите колела“ на скованата администрация, тя подхранва растежа на излишни и дискреционни нормативни уредби. Аргументът, че даването и вземането на подкуп може да засили ефикасността чрез намаляване на времето, необходимо за обработка на разрешенията е също спорен. Възможността за даване и вземане на подкуп е може би първопричината за забавянето.

Наличните емпирични доказателства отхвърлят аргументите смазване и „ускоряващи пари“ чрез показване на положителната взаимна връзка между размера на даването и вземането на подкуп и количеството време, което ръководителите на предприятия изразходват с държавни служители. Отговорите на повече от 3000 фирми от 59 страни, в рамките на проучването Глобална конкурентоспособност през 1997 на Световния икономически форум, показват, че предприятията, които отчитат по-голям обхват на даване и вземане на подкуп, са склонни също - дори след отчитане на характеристиките на фирмата и страната - да изразходват по-голяма част от времето за управление с бюрократи и държавни служители, договаряйки лицензи, разрешения, подписи и данъци. Доказателствата предполагат също, че цената на капитала за фирми има тенденция да бъде по-висока, където даването и вземането на подкуп е по-преобладаващо. Нещо повече, няма емпирично доказателство, че „Източна Азия е различна“, както твърдяха някои хора през годините на нейния бърз растеж: същата взаимна връзка между даването и вземането на подкуп и допълнителното време, изразходвано с държавни служители, се отнася за там, както за навсякъде.

Във всяко общество трябва да има също така сърцевина от закони и нормативни уредби, които да служат на продуктивни социални цели, като създаването на системи от правила, контрол върху опазването на околната среда и благоразумни режими на банковия сектор. Аргументът „смазване“ е особено тревожен в този контекст, тъй като даването и вземането на подкуп може да пренебрегне такива нормативни уредби и да предизвика сериозна социална вреда, като например незаконно сечене и извозване на тропически гори или неспазване на строителни правилници, проектирани да осигуряват обществената безопасност. Даващите подку-

пи могат също да закупят монополни права върху пазари - както, например, в енергийните сектори в някои бивши комунистически страни, където безпрецедентни суми на „смазващи“ плащания послужиха за основа на гигантски монополни структури. Накрая, неясната практика на вътрешно отпускане на заеми и неправилни финансови схеми, присъщи на лошо надзиравани финансови системи, допринесоха за макроикономически кризи в Албания, България и съвсем наскоро в някои страни в Източна Азия.

## **Комплексни причини за корупцията**

Корупцията е широко разпространена в развиващите се страни и в страните в преход не защото техните народи са различни от другите народи, а защото условията са узрели за това. Мотивацията да се спечели доход е изключително силна, изострена от бедността и от ниските намаляващи се заплати на държавните служители. Освен това, в развиващите се страни рисковете от всякакъв вид (като например заболяване, несчастен случай и безработица) са високи и хората по принцип са лишени от много механизми за разпределение на риска (включително застраховане и добре развит пазар на труда), които са на разположение в по-богатите страни.

Не само мотивацията е силна, многобройни са и възможностите за ангажиране в корупция. Монополните ренти могат да бъдат много големи в силно регулираните икономики и, както бе отбелязано преди това, корупцията подхранва търсенето на повече регулиране. Освен това при икономиките в преход икономическите ренти са особено големи поради количеството собственост преди това притежавано от държавата, която е станала особено готова за разграбване. Също така свободата на действие на много държавни служители в развиващите се страни и страните в преход е широка и тази слабост на системата се изостря от лошо дефинираните, непрекъснато променящи се и лошо разпространени правила и нормативни уредби.

Отговорността е типично слаба. Политическата конкуренция и гражданските свободи са често ограничени. Законността и принципите на морала в правителството са слабо развити, ако въобще съществуват, и правните институции, натоварени с тяхното налагане са лошо подготвени за тази

сложна работа. Наблюдаващите спазването на законите и нормативната уредба институции, които осигуряват информация, на която се базира откриването и налагането на закона, като например следователи, счетоводители и пресата, са също слаби. Въпреки това пълномощията на разследването са критични, тъй като и двете страни на подкупа получават облага, може да се окаже извънредно трудно да се открие даването и вземането на подкуп. Дори ако е възможно откриването, наказанията са често толкова меки, че корупцията е систематична - трудно е да накажеш едно лице строго, когато толкова много други (често включващи и „тези, които налагат закона“) е възможно да бъдат еднакво виновни. Заплахата от загубване на правителствена длъжност има само ограничен възпиращ ефект, когато заплащането на държавния служител е ниско.

Накрая, някои специфични фактори, свързани със страната, като например размер на населението и наличието на природни ресурси също изглеждат положително свързани с широкото разпространение на даването и вземането на подкуп.

## **Създаване на политическа воля**

Разбирането на това какво кара мощни политици да правят, това което правят, и кои интереси представляват, е от първостепенна важност при разглеждането на проблема корупция. Откриването на ниши на политическа подкрепа е извънредно важно, дори в страни, където корупцията е ендемична, е възможно да има някои реформистки настроени лица, участващи при вземането на решения, чиито избиратели ще подкрепят реформа, съдействаща на по-широките интереси на страната. Особени шансове за това могат да се отворят, когато се сменя режима или индивидуалното лидерство, или когато има криза. Дори когато липсват такива специални възможности, все още може да се генерира необходимата политическа воля - макар и по-бавно - чрез усилия да се засили осведомеността на обществеността и мобилизиране на избирателите на гражданското общество в подкрепа на борбата срещу корупцията.

Конструктивният натиск и помощ от чужбина сигурно не са решаващ фактор, но могат да помогнат. Международните организации и групите на донорите могат да помогнат да се съсредоточи вниманието на страните върху корупцията и да подкрепят рефор-

мистите в правителството и гражданското общество най-общо. Нещо повече, движението след периода на студената война към интегрирана световна икономика отвори много страни за по-внимателно международно изследване. Страните се конкурират както за чужди преки инвестиции (ЧПИ) и международни портфейлни инвестиции; чуждите инвеститори ценят стабилността, предсказуемостта и честността на правителството. Появяват се доказателства, че корупцията налага значителен „данък“ върху ЧПИ във всички региони на света, включително Източна Азия.

## **Енергични действия срещу корупцията**

Дори когато признават много от горчивия опит на корупцията, скептиците поставят под въпрос дали си заслужава да се тревожим. Лагерът на „фаталистите“ често посочва липсата на успехи на кампаниите срещу корупцията и отбелязва, че на Англия ѝ отне повече от век да постави корупцията под контрол. Но Хонг Конг, ЮАР и Сингапур например достатъчно бързо се промениха от много корумпирани на относително чисти. Ботсуана е пример за коректност от десетилетия. Чили се представя добре вече доста години, а Полша и Уганда наскоро постигнаха напредък при контролирането на корупцията.

Кои са най-общите черти на тези успехи? Голяма част от напредъка често се дължи на наблюдаващите спазването на законите и нормативната уредби органи срещу корупцията, такива като Независимата комисия срещу корупцията в Хонг Конг и по-малки институции за борба срещу корупцията в Ботсуана, Чили, Малайзия и Сингапур. За разлика, по-широките икономически институционални реформи, които се извършиха едновременно не допринесоха достатъчно. Правителството, което дойде на власт в Уганда през 1986 г., приложи стратегия, която обхващаше икономически реформи и дерегулиране, реформа на държавната администрация, укрепване на сметната палата, назначаване на почтен генерален инспектор, упълномощен да разследва и наказва корупцията, и провеждането на обществена информационна кампания срещу корупцията. Ботсуана е пример на страна със силни политики на управление на икономическия и обществен сектор, довели до честно управление от доста време насам; нейният успех не се дължи по принцип на по-скорошното създаване на отдел за борба с корупцията.

Проучванията на държавните служители и членовете на гражданското общество във възникващите икономики могат също да предоставят полезна перспектива: повечето отговорили нямат високо мнение за наблюдаващите спазването на законите и нормативната уредба органи срещу корупцията, като оценяват тяхната ефективност най-ниско в списъка на възможните мерки срещу корупцията. Те смятат, че за да се ползват с доверие е необходимо такива наблюдаващи спазването на законите и нормативната уредба органи да се създават в политическа среда, която се характеризира с честно ръководство, изолиране на държавните служители от политическа намеса и повишени стимули, които обезкуражават корупцията. В противен случай тези органи могат лесно да станат безполезни, или, което е по-лошо, с тях да се злоупотребява за получаване на политически ползи. Отговорилите подчертават важността на икономическата либерализация и бюджетните и данъчни реформи и реформата на нормативната уредба, стабилно отхвърляйки идеята, че такива реформи подхранват корупцията.

В действителност отговорилите подкрепят идеята, че корупцията и липсата на реформи в икономическия и обществен сектор вървят ръка за ръка, като жертвите са и в двете посоки. Те смятат, че техните страни биха постигнали по-голям напредък при прилагането на широки реформи и посочиха, че корупцията и личните финансови интереси са били ключовите причини за техния бавен напредък. Отговорилите повдигнаха също така въпроса за предизвикателствата, поставени от международната отговорност за част от корупцията, съществуваща в много страни. Като подчертават преди всичко и най-много вътрешните причини за корупцията, много от тях също така посочват, че даването на подкупи от чужди фирми играе значителна роля. Те смятат, че държавите-членки на ОИСР трябва да наложат законодателство срещу корупцията в чужбина и, че международните институции трябва да направят обуздаването на корупцията приоритет при предоставяне на помощ на своите страни-членки.

Обобщавайки, корупцията е симптом на фундаментални икономически, политически и институционални причини. Да се обърнеш с лице към корупцията ефективно означава да се заемеш с тези лежащи в основата причини. Основно трябва да се наблегне на предотвратяването - т.е. на реформиране на иконо-

мическите политики, институции и стимули. В противен случай усилията да се подобри налагането на законодателството, насочено срещу корупцията, с използване на полицията, служби, свързани с морала, или специални наблюдаващи спазването на законите и нормативната уредба агенции в рамките на правителството няма да дадат плодове.

Следните са само някои от основните промени на икономическата политика, които недвусмислено ще намалят възможностите за корупция: намаляване тарифните и други бариери пред международната търговия; унифициране на определяните от пазара обменни курсове и лихвени проценти; елиминиране на субсидиите за предприятия; минимизиране на регулирането, изискванията при издаване на лицензи и другите бариери за навлизане на нови фирми и инвеститори; демонаполизиране и приватизиране на активите на правителството; и прозрачно налагане на благоразумни банкови режими и одиторски и счетоводни стандарти. Реформата на правителствените институции може да включва реформа на държавната администрация; подобрене на планирането на средства, финансовото управление и данъчната администрация; и укрепване на правната и съдебна системи. Тези реформи трябва да включват промяна на правителствени структури и процедури, обръщане по-голямо внимание на вътрешната конкуренция и стимулите в общественения сектор, и укрепване на вътрешните и външни проверки. В допълнение към тези по-широки реформи, може също да окаже въздействие внимателното и прозрачно прилагане на мерките по правоприлагането, като например съдебно преследване на някои известни корумпирани фигури.

Всеобхватен списък на всички възможни мерки срещу корупцията може да включва още много, които не са упоменати по-горе. Трябва да се наблегне на избора на ключовите мерки, които трябва да се приложат, в съответствие с възможностите на страната за прилагане, през първия и последващите етапи на кампанията срещу корупцията. Дълбоко окопалата се природа на систематичната корупция изисква смелост при прилагането. Тъй като се появиха шансове за предприемане на действия срещу корупцията в много страни, реформаторите ще искат да се придвижат бързо отвъд общите първи принципи, обикновено изброявани в литературата по въпросите на корупцията и вместо това ще искат практически, свързан със спецификата на страната, съвет. След изготвяне на внима-



## БЕЛЕЖКИ

телни преценки на страната е необходимо да се предостави специфичен съвет по политиката и институциите. Например започнаха да се появяват технократични уроци доколко различните приватизационни технологии могат да съдържат по-големи или по-малки възможности за корупция, как укрепването на банковите нормативни уредби е необходимо да отразяват особените уроци, които страната е научила относно справянето с превратни политически влияния, и как специфични нововъведения при методите на доставките и провеждането на търгове може да намали възможностите за корупция.

Накрая - и може би от фундаментална важност за следващия етап както на изследването, така и на действията срещу корупцията - необходимо е практиците да търсят методи за събиране и разпространяване на информация, които да могат да имат най-бързи и преки въздействия. Точковият метод на НПО Банглор (Индия), при който потребителите оценяваха местните агенции, предоставящи услуги, вече доведе до уволнения на гържавни служители и намален обхват на даване и вземане на подкуп. Събирането на данни и изнасянето публично на значително различаващите се разходи за осигуряването от гържавата обеди на учениците в различните райони на страната доведоха до правителствени реформи не само там, но и в други райони. Съществуването на свободна преса е от огромно значение. Трябва да се противостои както на въвеждането, така и на продължаването на действието на рестриктивните закони срещу оклеветяване в печата на политици и гържавни служители, за да се опазват свободата на изразяване и информация на гражданите. Наистина, независимо от това колко е и ще продължава да бъде трудно и несвършено събирането на данни и разпространяване на информация за корупцията, важността на тези дейности не може да бъде подценявана. Секретността е помогнала на елита и политиците да гържат практиката на корупцията под покривало в много страни. Внимателният анализ, представянето и разпространението на данни може да бъде много ефикасно за повишаване осведомеността на обществото, създаването на импулс за реформи и задълбочаване на нашето ограничено разбиране на това кое работи и кое не в усилията за контролиране на корупцията.

<sup>1</sup> Черил V. Грей, гражданин на САЩ, е временно изпълняващ длъжността Директор обществен сектор в Мрежата за намаляване на бедността и икономическо управление на Световната банка.

Даниел Кауфман, гражданин на Чили, е вожд икономист в Научноизследователската група по развитие на Световната банка.

# КОРУПЦИЯ В ПРЕХОД: ФИРМИ, ПОЛИТИЧЕСКИ СТРАТЕГИИ И КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

г-р Евгени Пеев\*

Предлаганата статия фокусира върху допълнителна гледна точка към корупцията и корпоративното управление в посткомунистическите страни. Това е източноевропейска гледна точка, тази на специфичните посткомунистически реалности и на българските условия в частност. Анализът е основан на подход, базиращ се на някои теории като тази на общественения избор, стратегическо управление на компаниите и на представителството.

## Корупцията: подходи и гледни точки

### *Подходи към корупцията*

Многобройни изследвания на корупцията показват нейното вредно влияние върху различни страни на икономическия живот, като инвестициите, растежа, бедността, правилата на общественото състезание. Преобладаващият извод е, че корупцията е нещо „лошо“.<sup>1</sup> Основен подход в изследванията е измерването на корупцията, при което може да се сравняват едни страни с други („България е по-малко корумпирана или повече корумпирана спрямо гържавата Х“) или едни групи от населението с други („съдиите са повече или по-малко корумпирани“). На основата на различни индекси за състоянието на корупционните практики в различните страни могат да се оценяват реформите, водещи до намаляване на социалните разходи. Напоследък се засилва нормативният подход към корупцията, който се прилага в широки мащаби през последните години и от водещи международни институции. Той е насочен към оценяване кое е добро и лошо, „кое е нужно“, „кое трябва“. Подобен подход се наблюдава и при изследванията на корпоративното управление през последните години, където основни категории са „слаба“ и „силна“ правна система, „високо“ и „ниско“ ниво на корупция, „силна“ и „слаба“ система за корпоративно управление (Джонсън и Шлайфер, 2002).

### *Гледна точка на чуждестранните износители и инвеститори*

Как се отнасяме към корупцията зависи до голяма степен от това защо мислим, че корупцията е проблем. Корупцията е проблем

за хората в България, защото в крайна сметка те плащат социалните разходи за нея, но нейното превръщане в международен проблем през последните години се дължи на други причини. Както пише Дани Родрик: „Ние в индустриалните страни сега сме загрижени за корупцията в развиващия се свят, защото разбираме, че „тяхната“ корупция ни причинява вреди“ (Дани Родрик, 1997). Гледната точка на чуждестранните износители и инвеститори обаче, измества дебата за корупцията от проблемите за развитието на България към проблема за международната търговия и преразпределението на поръчките и дохода между развитите индустриални страни. Тази гледна точка съвсем рационално акцентува на корупцията, пораждаща нелоялна конкуренция, изкривяваща бизнес средата и пречеща на международната търговия. Определящите мотиви за тази атака срещу корупцията често са стремежите на чуждестранните компании да разширят техния пазарен дял. Нарастналият интерес и към корпоративното управление през последните години, предполага търсенето на по-общ корени за причините, довели гледната точка на чуждестранните инвеститори да стане определяща в анти-корупционния дизайн, както и промените в корпоративното управление в развиващите се икономики и страни като България. През последното десетилетие има много индикации, че инвеститорите схващат слабите системи на корпоративно управление и корупцията като пречка за ефективно насочване на капитала. Инвеститорите показват, че са готови да платят големи премии на компании с ефективно корпоративно управление (Маккинси изследване на инвеститорското мнение, юни 2000). Това изследване включва около 200 институционални инвеститори в САЩ, Европа, Азия и Латинска Америка. В Маккинси изследване на американските инвеститори през 1996 г. около две трети от изследваните инвестиционни мениджъри разкриват, че те са готови да платят за „добре управлявана“ компания (компания, която е отговорна към инвеститорите и с независим борд на директорите) при равни други условия.

Някои от движещите сили, стоящи зад нарастналият интерес към корупцията и корпо-

ративното управление в поскомунистическите страни (понякога интерес, приличащ на нова мода) са процесите на приватизация и дерегулация в тези страни след колапса на комунизма, растежът на западните корпорации, доминирането на пазарните икономически системи след краха на комунистическите тоталитарни режими, азиатската криза през 1996-97, руската криза през 1998 г. Наличният за инвестиции капитал става концентриран в институционални инвеститори, като пенсионни фондове. Някои от тези пенсионни фондове са мощни институции, влияещи върху решенията на правителството. Например най-големият американски пенсионен фонд КалПЕРС с около 170 милиарда USD активи контролира капитал, който е около 10 пъти повече от средния годишен брутен вътрешен продукт в България през последните години. Засиленото влияние на американските и британските институционални инвеститори може да се види от неотдавнашно проучване (Доклад за институционалните инвестиции: международни модели на институционални инвестиции, 2000), според което: а) институционалните инвеститори държат 24 трилиона USD финансови активи в световните финансови пазари; б) американските и британските инвеститори притежават 76% от тези активи; в) двадесет и петте най-големи американски пенсионни фонда, които са едни от най-активните инвеститори в американския пазар, притежават около две трети от всички американски чуждестранни инвестиции; г) дялът на чуждестранния капитал, държан в индивидуалните портфейли на тези 25 най-големи американски пенсионни фонда, се увеличава от средно 8% в портфейла през 1993 година на средно 18% в индивидуалния портфейл сега.

Институционалните инвеститори имат активен интерес от проникването в различни възникващи пазари, какъвто е и българския. Съществена бариера за това обаче е неразвитата институционална среда и корупцията, спъващи качествения бизнес и толериращи политически облагодетелствените фирми.

*Гледна точка на местните български фирми и граждани*

Поставянето на въпроса за корупцията в центъра на вниманието на чуждестранните инвеститори не означава, че в страни като България местните фирми, граждани и изследователи се занимават с проблема „корупция“, само защото някъде в чужбина някакви

институции са подхванали тази тема. Корупцията е проблем за всички български граждани и бизнесмени, които ясно разбират, че тя пряко засяга техните лични интереси и благогенствие. Хората, които плащат подкупи, са принудени да участват в играта, защото ако не искат да участват в корупционните схеми няма да могат да спечелят състезанието (договор за държавни поръчки например). Според неотдавнашно проучване (проведено от Витоша рисърч, поръчано от Интегра и спонсорирано от Фрийдъм Хаус) на корупцията в малките и средни предприятия в България 50 на сто от интервюираните бизнесмени са правили неофициални плащания за да получат договори за обществени поръчки, а 21,1 на сто трябва да правят неофициални плащания в абсолютно всички случаи, за да получат договори за обществени поръчки (Фрийдъм Хаус, Интегра, Корупция в малките и средни предприятия, юли 2002). Бизнесмените и гражданите нямат възможност за избор, те нямат друга алтернатива, освен да участват в корупционните схеми, ако не искат да бъдат изхвърлени извън играта. Едно от заблужденията, което се налага е, че корупция има навсякъде и това, което се наблюдава в България е типично и за развитите пазарни икономики.

Коя е спецификата в отношенията между бизнеса и политическите институции в страни като България? Какви са особеностите на отношенията между бизнеса и политическите институции в развитите икономики? Каква фундаментална промяна в корупционната среда в България може да се очаква? На тези три въпроса е посветено следващото изложение.

## **Корупция и „завладяване на държавата“ в посткомунистическите страни**

*„Завладяване на държавата“ (state capture)*

Корупцията може да се определи като злоупотреба с обществената власт за частна облага (Танзи, 1998). Съществуват различни типове на корупция (например даване на подкупи на държавните чиновници за по-бързо предвижване на „въпроса“, получаване на договор за държавни поръчки, установяване на монополна власт). Корупцията може да се разгледа като особена форма на проявление на поведение, насочено към търсене на рента (*rent seeking*). (Търсенето на рента е свързано с непродуктивен трансфер на общественото богатство, който носи социални разходи. Непродуктивен означава, че този трансфер

не създава нови продукти и стойност, а само изразходва ресурси. Социалните разходи при този трансфер нарастват, защото ресурсите, които той използва могат да намерят ефективно приложение другаде в обществото). При различните политически режими, търсенето на рента променя своите форми, което е обобщено в таблица 1 (Джонсън, 1997; Чаръп и Харм, 1999).

**Таблица 1. Модели на търсене на рента и политически режими**

Политически режим	Модел на търсене на рента
Анархия	„Всеки срещу всички“
Слаба диктатура	Конкурентна корупция
Силна диктатура	Монополистична корупция
Щедра монархия	„Истинска“ корупция
Слаба демокрация	Политическа корупция
Функционираща демокрация	Търсене на рента от групи на интереси

При функциониращата демокрация е характерно търсене на рента от групи на интереси, което ще бъде разгледано в следващата точка. При режима на слаба демокрация се наблюдава политическа корупция (преходът от слаба към функционираща демокрация в България се дискутира в последната точка).

С развитието на обществото формите на корупция също се променят, като тенденцията е в обществата, които наричаме развити, да са се развили и механизми, ограничаващи корупцията. В посткомунистическите страни и България в частност специфичното на корупцията произтича и от тоталитарното минало. Това е отделна тема, но тук само ще споменем, че при комунистическия тоталитаризъм правилата на обществено състезание са силно изкривени. „Връзките“ с тоталитарния управляващ апарат определят просперитета на мениджърите в големите предприятия и социалния статус на хората изобщо. Тази корпоративна култура се пренася от същите хора (победители в тоталитарното състезание) и в новите условия на преход, в който „паразитните кръгове на комунистическия режим“ (Олсон, 2000; Пеев, 2001) играят водеща роля.

През последните години бяха направени опити за по-прецизно обяснение на спецификата на корупцията в посткомунистическите страни. В серия от статии, базирани на богатата база данни от 22 „преходни“ икономики, различни автори акцентуват на „завладява-

не на държавата“ като особен корупционен феномен (вж. Например Хелман, Джонс, Кауфман и Шанкермън, 2000). Според тези автори „завладяване на държавата“ се отнася до капацитета на фирмите да оформят и въздействат на създаването на базовите правила на играта (законали, регулатори, укази) чрез частни плащания към държавни чиновници и политици.<sup>2</sup> Общото понятие корупция се изследва по-детайлно и се разкриват освен „завладяване на държавата“ и други корупционни форми - „въздействие“ (отнасящо се до същия капацитет на фирмите да въздействат върху правилата на играта, но без да плащат на чиновниците) и „административна корупция“ (отнасяща се до дребни форми на подкупи във връзка с прилагането на съществуващите закони, правила и регулации). Авторите изчисляват индекс на завладяна държава (показан в таблица 2).

**Таблица 2. Индекс на завладяна държава в посткомунистическите страни**

Страна	Индекс
Узбекистан	0.058
Словения	0.065
Унгария	0.068
Армения	0.071
Беларус	0.080
Естония	0.101
Чехия	0.110
Полша	0.115
Литва	0.115
Казахстан	0.125
Албания	0.157
Румъния	0.211
Словакия	0.239
Грузия	0.239
Хърватска	0.267
България	0.285
Киргистан	0.293
Латвия	0.299
Русия	0.316
Украйна	0.323
Молдова	0.371
Азербайджан	0.412

*Източник. Хелман, Джонс, Кауфман и Шанкермън, 2000*

По-ниските стойности на индекса илюстрират по-ниска степен на корупция. Според данните България се нарежда на 16-то място, оставяща след себе си само някои страни от бившия Съветски съюз като Киргистан, Латвия, Русия, Украйна, Молдова и Азербайджан. Въпреки относителността на подобни индекси, те донякъде отразяват фактически

кото изоставане на икономическите реформи в България спрямо страните от Централна и Източна Европа. Причините за това са различни (исторически, народопсихологически, в изходните условия на прехода през 90-те години), но една от най-съществените е в характера на движещите сили за колапса на комунизма в България и за последващата системна промяна. Тези сили не са нито патриотични движения (както например в Естония), нито бизнесмените и предприемачите в обществото.

#### *Движещи сили за институционална промяна*

Въвеждането на подобни понятия като „завладяване на държавата“, разгледано по-горе, е важна крачка към разбирането на действителните проблеми с корупцията в страни като България. То се основава на преобладаващата нормативна теория за корупцията и обособява специфична група на фирми, тясно свързани с политическите сили, които имат вредно влияние върху създаването на правната и институционалната среда за бизнес в страната. Тази оценка се основава и на наблюдаваните реалности в България, където „преходът“ се направлява не от предприемаческата и бизнес част на обществото (Пейков, 1996). Движещите сили за разрушаването на комунизма и за институционална промяна са съставени от паразитните кръгове на комунистическия режим (Олсон, 2000). Това поражда и особения *двойствен* характер на институционалната промяна изобщо и на дизайна в областта на корпоративното управление (Пеев, 2002).

#### *Двойственият характер на институционалния дизайн*

Базовите факти, наблюдавани в България през 90-те години на миналия век, а и сега, отговарят на концепцията за „завладяване на държавата“. Създаването на основните нови форми на бизнес организация чрез корпоратизация (трансформиране на държавните предприятия в дружества със сто процента държавно участие), приватизация и установяване на нови частни предприятия показва двойствената природа на трансформацията. *Корпоратизацията* беше предназначена за организационна подготовка на държавните предприятия, институционална промяна (въвеждане на институцията на борда на директорите) и пораждане на нови стимули на мениджърите преди приватизацията, а истинската и същност бе колебаещо се оттегляне

на държавата-собственик от контрола на държавните фирми и широко поле за свободни решения на мениджърите и новосъздадените съвети на директори за разграбване на предприятията. (Хелман и др. използват понятието *'captor' firms*, други автори използват *'crony' firms* за обозначаване на фирмите свързани с политическите кръгове. За целите на нашия анализ тези фирми могат да се определят като политически облагодетелствани фирми). Идеята на *приватизацията* е да се прехвърлят активите на предприятията в ръцете на потенциално по-ефективните частни собственици. Моделите и правителствата се сменят - парична приватизация (1992-96), масова приватизация (1996-97), работническо-мениджърска (1998-2000), а през 2002 и следващите се очертава нов странен и по-неефективен хибрид на масовата приватизация (чрез компенсаторни бонове), но корупционният елемент остава постоянен. В действителност наложените модели на приватизация осъществяват евтин трансфер към политически облагодетелствените фирми и групи на интереси. Това води до неефективни структури на собственост в приватизираните предприятия. След масовата приватизация се наблюдава масово ощетяване на дребните акционери. Броят на бившите приватизационни фондове и настоящи холдингови компании, които плащат дивиденди, постепенно намалява (от 58 компании през 1997 дивиденди са платили 32, през 1998 - 46, през 1999 - 20, през 2000 - само 8. Дивидентите са незначителни (средно около 0,12 лева на 1 акция за 2000 година; източник: Държавната комисия по ценните книжа, София). В публичния регистър на предприятията с влошено икономическо състояние след приватизацията и с развалени приватизационни договори около 50 на сто (25 случая от 49) са сделки с работническо-мениджърска приватизация (Агенция за приватизация, 17.01.2002). Това означава, че има някаква съществена структура в системата на корпоративно управление, която не се променя със смяната на политическите режими и смяната на методите на приватизация и която „остава на власт“ постоянно, независимо от номиналната смяна на управляващите. Относно *нововъзникналите* частни фирми съществуването на два типа фирми - „независими“ и политически облагодетелствани, значително изкривява конкурентната среда в България. Например в началните години на прехода, от една страна почти не е възможно вземането на кредити за голямата част от нововъзникналите частни фирми. Но от друга страна се наблюдава огромна

**Таблица 3. Концентрация на кредитите към частния сектор в България (декември 1995 г.)**

Заеми (хиляди лева)	< 100	100 - 1 000	1 000 - 5 000	5 000 - 20 000	20 000 - 50 000	50 000 -100 000	>100 000
Дял на кредитите (%)	0.00	0.03	0.08	0.13	0.13	0.12	0.49
Дял на броя на заемите (%)	0.27	0.41	0.19	0.08	0.03	0.01	0.01

Източник:: БНБ Месечен бюлетин, No. 6, 1996; OECD, 1997.

концентрация на кредитите в малко на брой политически облагодетелствани фирми (Таблица 3).

Някои проучвания показват, че през периода 1989-97 са раздадени 356 „лоши“ кредити (всеки над 1 млн германски марки) на само 274 фирми и лица. От тези кредити 129 не са имали никакво обезпечение. Общата сума на кредитите е 2 млн германски марки (в-к „Труг“ , 14 януари 2002). Всичко това проваля и една от основните идеи за прехода към пазарна икономика - за „деполитизация“ и пораждането на силен и политически независим частен сектор. Така нареченият преход към пазарна икономика се изражда във възникването на особен тип капитализъм, в който политическите „връзки“ са основен ресурс.

#### „Връзкарску“ капитализъм (*crony capitalism*)

Специалните отношения между бизнеса и политическите институции (особено след Азиатската криза през 1996-97) водят до някои по-широки обобщения за икономическите системи, базирани на силно корупционно влияние. Такова понятие например е *crony capitalism* (може да се преведе и като „връзкарску“ капитализъм), базирано също на нормативната теория за корупцията. Според някои автори това е икономическа система, в която решаването на търговските спорове и разпределението на ресурсите се извършва в полза на тези, които имат тесни връзки (по кръв или чрез подкупи) с политическите лидери или държавните чиновници (Уей, 2000).

Изследователите на страни като България биха били изкушени да използват този етикет за ситуацията в страната. На пръв поглед това е стъпка напред в разбирането на „прехода“ и неговите истински резултати. Задълбочаването на анализа в тази посока, обаче води или до задънената улица на двойните стандарти (това, което се наблюдава в България да се нарича „корупция“, а пък в развитите пазарни икономики - просто „политически стратегии“ на бизнеса) или да се търси по-адекватно обяснение. Оставайки на позицията на двойните стандарти се изпада в непреодолимите противоречия някои източноазиатски страни да се диагностицират, че страдат от ‘crony’ capitalism, докато същес-

твуващите семейни бизнес отношения в Швеция да се определят като нещо „нормално“<sup>3</sup>. Каква е разликата между „семейния“ капитализъм в Швеция и този в засегнатите от кризата азиатски страни? Ако продължим в тази посока ще стигнем до някои трудности да се обяснят неотдавнашни скандали в корпоративна Америка (като случаите с Енрон, Уърлдком и други) само с етикета за ‘crony’ (връзкарску) отношения и с това, че рецесията и спада на капиталовия пазар са допринесли за раздухването на скандала (Файненшъл таймс, 5 февруари 2002).

Да обобщим, специфични отношения между бизнеса и политическите институции (да не използваме нормативния израз за „завладяване на държавата“) съществуват и в развитите и в развиващите се страни, и в България. Каква е обаче съществената разлика? Обикновено измъкването от този въпрос е, че в страни като България съществуват „качествено“ различни условия, отличаващи местната корупция. Това е може би вярно, но недостатъчно. Поставен на широката плоскост на сравнителния анализ между корупцията в развитите пазарни икономики и страни като България, този въпрос ни отвежда в полето на позитивния подход към корупцията.

## Бизнес и политически институции в развитите страни

### „Завладяване на държавата“

Позитивният подход към корупцията е проучване на фактите, *действителните* действия на правителството, бюрокрацията и бизнеса. От позициите на този подход се оказва, че наблюдаваното явление „завладяване на държавата“ в България и други посткомунистически страни има своя аналогия (макар и само повърхностна и не с такова гръмко име) и в развитите пазарни икономики. Изследванията на теорията на общественения избор дават многобройни доказателства, че подобни специфични отношения между бизнеса и политическите институции са типични (и нормални) за демократичните общества. Разбира се, историческият анализ показва различни мащаби на корупцията през отделните периоди (например корупцията в САЩ

преди около век и сега имат различни измерения). Тук анализът фокусира на функциониращите демокрации, към които се приспособява България. В тях законодателството се разглежда като процес, съдържащ трансфер на богатство и всеки индивид и група на интереси потенциално предлага и търси в този процес. Законодателството взема от тези, които са най-неспособни да се съпротивляват на търсенето и дава на тези, които са най-добре организирани за да наложат своето търсене. Принципът е, че група на интереси, която може да се организира за по-малко от един долар за да получи един долар от законодателството, ефективно ще се стреми да търси закони, които да я облагодетелстват (Толлисон, 1997). Законодателите продават закони срещу финансиране на предизборни кампании, гласове и понякога преки подкупи (вж. за обобщение Мюлер, 1997). В тази светлина конституцията се разглежда като средство за защита на всяка група на интереси, способна да я измени и наложи. Парламентът се разглежда като продавач на закони на тези, които могат най-много да платят. Съществуват две нива на конкуренция. Едното е за контрол на политическия апарат, който създава и насочва потока на рентата от трансфера на богатството. Тук проблемът е кой контролира законодателния орган. Второто е на конкуренцията за рентата, която вече се съдържа потенциално в дадени закони и регулации. Може да се даде пример от България със законодателните предложения през 2002 година за използването на компенсаторните бонове при приватизацията. Те ще облагодетелстват малка част от обществото за сметка на останалите. На първото ниво на конкуренция групи на интереси се опитват да прокарат законодателна промяна с извличане на рентата за себе си и социални разходи за обществото. На второто ниво - някои институции като банки и финансови къщи се стремят да се възползват от потенциала за извличане на рентата, като акумулират компенсаторни бонове. Парламентът обаче не трябва да се схваща само като някакъв орган за търговия със закони. Целите на депутатите включват и преизбиране (не само задоволяване на групите на интереси), което означава и защита на интересите на избирателите в различна степен. Както се вижда от краткото представяне, теорията на обществения избор описва може би не особено оптимистична, но по-реалистична картина на отношенията между бизнеса и политическите институции.

### *Групи на интереси*

Оценката за фирмите и групите на интереси, опитващи се да повлияят на създаването на законите в страни като България, е отрицателна. Позитивният анализ обаче сочи доста противоречива картина за тяхното влияние. От една страна са теориите за задържащото влияние на групите на интереси върху развитието и икономическия растеж (Олсон, 1982). От друга страна могат да се разгледат различни групи на интереси, някои от които при определени условия са стимулиращи растежа (такива са например бизнес групите противопоставени на профсъюзите (Дийн, 1983) или групите с широки интереси, представляващи големи слоеве на обществото). Анализът трябва да бъде конкретен, защото при различни условия групите на интереси действат различно (например профсъюзите са важен балансатор между интересите на различните участници в производствения процес и от тази гледна точка стимулират растежа). Съществуват обаче и групи на интереси, които изразяват тесни интереси и според автори като Мансур Олсон влияят негативно на растежа. На основата на наличната литература може да се обобща, че засега малко се знае за степента, с която групите на интереси въздействат върху политиката и за посоката на тяхното действително влияние спрямо общественото развитие. Но от това, което се знае може да се предположи, че веднъж възникнала, корпоративната култура на търсене на рентата за сметка на обществото от дадени групи на интереси е много устойчива. Общо правило е, че ясното идентифициране на тези групи и прозрачността в тяхната дейност са предпоставки за ограничаване на техните апетити към източване на общественото богатство, с което задържат икономическия растеж.

### *Политически стратегии на бизнеса*

Позитивният подход разглежда корпорациите и големия бизнес като особена форма на организация, доближаваща се до правителството по потенциала си за влияние върху обществото. От тази гледна точка поведението на някои фирми (определяно като „завладяване на държавата“) в страни като България наподобява някои елементи от „нормалните“ политически стратегии на големите корпорации. Едно от основните недоразумения свързани с отношенията „бизнес-политика“ е, че политиката е екзогенна величина и фирмите просто реагират на политичес-

ките решения. Несигурността и сложността в отношенията между бизнеса и правителството обаче, създават големи транзакционни разходи за фирмите. В действителност фирмите, които съумеят да въздействат върху политическия процес имат по-голям шанс да оцелеят чрез намаляване на несигурността. Освен традиционния си финансов капитал, фирмите имат и специфичен *политически* капитал, който може да се дефинира като способността да се въздейства върху правителствената политика (вж. например Шафер и Хилмън, 2000). Този капитал, (за разлика от България, където е често свързан с комунистическо тоталитарно минало, първоначално натрупване на капитал или просто ограбване на държавата) в развитите пазарни икономики се разглежда като специфична форма на репутационния капитал. Инвестирането в политически контакти увеличава легитимността и обществената репутация на фирмите в страни като САЩ, тъй като фирмите се идентифицират с правителството, на което обществото е признало легитимност от около двеста години. Корпоративните политически стратегии стават неотделима част от общите стратегии на фирмите и включват лобиране, финансиране на предизборни кампании, мобилизиране на населението за определени кандидати и политически действия. Ползите, към които се стремят фирмите, са различни, но могат да се обособят колективни (мерки въздействащи върху цялата икономика като търговски ограничения и квоти) и селективни (насочени само към тези, които участват във формирането на политиката). Към последните спадат достъпът до информация, недостъпна за конкурентите, специални данъчни привилегии, правителствени контракти (Хилман, Зардкоохи и Бирмън, 1999).

Да обобщим, политическите контакти, способността да се въздейства на политическите решения и да се подготвят ефективни стратегии са *естествена* част от устойчивите конкурентни предимства на фирмите. Съгласно разгледания позитивен подход към политическите стратегии, в преходната и изменчива среда като тази на българската икономика колкото повече фирмите са въздействани от правителството, толкова повече те ще се опитват да повлияят на политическия процес. Оттук и парадоксът да се очаква „деполитизация“ (откъсване на държавата от бизнеса в България) при световната тенденция към засилване на тази връзка, дължаща се на все по-голямата несигурност и сложност на икономическите процеси. Обратната

тенденция е по-реалистична - засилване на влиянието на бизнеса върху политическия процес, насочено към оформяне на резултатите от него съгласно целите на различните бизнес организации. Оттук политическите бизнес стратегии (дори и да се наричат със страховитото име „завладяване на държавата“) не са истинската опасност, а целите на фирмите, стоящи зад тях - дали ще развият бизнеса или просто ще смучат от държавата.

#### *Корпоративно управление*

Позитивният подход към отношенията между едрия бизнес (големите фирми) и правителството може да се разгледа и свързан с проблемите на „управлението на парите на другите“ (Агам Смит), разделянето на собственост върху капитала от контрол (властта да се селектират членовете на съвета на директорите според едно от класическите определения) или както през последните години стана прието т.нар. корпоративно управление. Според съвременните версии на проблема корпоративното управление разглежда начините, според които финансират корпорациите се осигуряват да получат възвръщаемост от техните инвестиции (Шлайфер и Вишни, 1997). Тясното дефиниране на корпоративното управление фокусира върху отношенията между висшестоящи мениджъри и акционерите, специфичния конфликт на интереси между тях основан на различните им цели и предпочитания към риска и съответните механизми за разрешаване на този конфликт, насочени към задоволяване на интересите на акционерите.<sup>4</sup> Теорията на представителството разглежда типично отношенията между акционерите (принципала) и мениджърите (агента), но също така (и в традицията на теорията за общественния избор) и отношенията между гражданите (принципал) и политическите институции като парламент, правителство, съдебна система (агент). Тук е една от допирните точки (макар и повърхностна аналогия) между проблемите на корупцията и корпоративното управление. Това е въпроса за потенциалното *неправомерно* използване на „парите на другите“, в единия случай на акционерите, в другия - на гражданите, данъкоплатците.

По-широкото дефиниране на корпоративното управление (стига да не е толкова широко, че да се размие във всички отношения на корпорациите) включва системата на закони, регулатори, прилагане на законите, институции и неформални норми, които определят инвестиционните отношения меж-



ду спестители (инвеститори) и мениджърите. Основният фокус са отношенията между всички основни икономически актьори около корпорацията, в това число и между корпорацията и правителството. В отношенията между държавните чиновници и мениджърите може да се търси по-пряка връзка с възможни корупционни практики (например в областта на държавните поръчки, но не само там). Корупцията има пряка връзка с правната система. Това е приемането на закони в ущърб на акционерите и действия, които са законни, но срещу интересите на акционерите. Като пример може да се посочи легалното експроприране на акционерите след масовата приватизация известно като *тунеловане* - прокопаване на тунели (чешки термин поради техния пионерски опит в масовата приватизация). Корупцията е и пряко свързана с прилагането на законите от съдебната система, фактичката защита на правата на акционери и кредитори.

По-широкият подход към корпоративното управление фокусира и върху цялостната бизнес среда, която определя действителните цели на мениджърите и другите актьори, и такива проблеми като степента на сивата икономика, корупция, спазване на закона. В страни като България след приватизацията например се наблюдават особен тип „частни“ собственици, които не развиват своята собственост. Тези нови собственици са временни, без дългосрочни стратегии за развитието на фирмите и насочени към сделки с политици и държавни чиновници за източване на предприятията, които обикновено са получени на безценица и при съмнителни условия (например случаите с авиокомпания Балкан, Кремиковци и много други).

## Корупция в преход

Описаните по-горе особености в отношенията между акционери-мениджъри-правителство могат да се разберат само в контекста на по-широкото разбиране какво представлява институционалната промяна в страни като България? Без да се влиза в детайли може да се предложи хипотезата, че „преходът“, който се наблюдава в България след 1989 година насам, е процес на трансформация от общество на първоначално натрупване на капитал към пазарна икономика (неразвита или развиваща се - това е друг въпрос), от слаба демокрация към функционираща демокрация, от политическа корупция към търсене на рента от групите на интереси. Политическата корупция може да се определи като използва-

не на постъпленията от корупционните практики за максимизиране на шансовете за преизбиране от страна на политическите партии, а не просто търсене на рента единствено за частно потребление (Чарап и Харм, 1999). Преходът е към нов тип търсене на рента - от страна на групите на интереси. Това представлява конституционно легитимна форма на политическа активност в съвременните пазарни икономики (описана в преходната точка). Основни моменти на този преход са обобщени в таблица 4.

Интересите на българските инвеститори не могат да се противопоставят на интересите на техните чуждестранни колеги. И едните и другите се нуждаят от стабилна конкурентна бизнес среда. Чуждестранните инвеститори се стремят да намалят политическия риск в страната, риска свързан с валутния курс и възможните регулации от страна на правителството. Има обаче съществена разлика между навлизащите на българския пазар големи чуждестранни фирми (някои от тях транснационални компании - ТНК) и българските местни инвеститори. Тя е, че местните частни инвеститори и фирми трябва да бъдат *съзгачени*. Централен въпрос на прехода е откъде би могъл да дойде капитал за *местните частни* фирми.

Българският отговор е, че този първоначален капитал идва от държавни и частни банки и държавния бюджет. Методите за трансфера на активи от държавни в частни ръце (законни и незаконни) се основават на т.н корпоратизация и „приватизация“. Този процес поражда особена корупция при преразпределението на националното богатство, която ще съществува дотогава, докато има нещо за приватизиране.

Големите фирми в България не се характеризират с преобладаваща форма на акционерни дружества (както е в САЩ - родината на теориите за разделяне на собственост и контрол). Според неотдавнашно изследване от 517 най-големи фирми в България само 362 са акционерни дружества, а останалите (около 30 на сто от най-големите фирми) са дружества с ограничена отговорност и други. Участието на големите фирми на Българската фондова борса не е типично явление през наблюдаваните досега години на преход. От 45-те най-големи фирми в България само 15 (около 33 на сто) са записани на фондовата борса, докато от 100-те най-големи фирми в България само 26 (около една четвърт) са записани на борсата (източник: авторова база данни).

**Таблица 4. Преход от политическа корупция към търсене на рента от групи на интереси**

	Слаба демокрация	Функционираща демокрация
	Политическа корупция	Търсене на рента от групи на интереси
<b>А. Собственост</b>		
1. Създаване на български местни частни фирми	с първоначален капитал от държавни фирми и банки чрез корпоратизация и „приватизация“	-
2. Големи фирми	корпорациите не са типични	корпорациите - типични
3. Групи на интереси	неидентифицирани	идентифицирани
4. Големите собственици	неидентифицирани	идентифицирани
5. Частни собственици	временни	дългосрочни
<b>Б. Политически стратегии</b>		
1. Стратегии	разграбване на държавната собственост	нямат пряка връзка с държавната собственост
2. Цели	облагодетелстване на партии и личности	колективни и селективни ползи за фирмите
<b>В. Бизнес среда</b>		
1. Правна система	недостатъчни и некачествени закони	конституция, легитимираща групите на интереси
2. Защита на инвеститорите	слаба съдебна система	независима съдебна система
3. Норми	култура на „всичко е позволено“ за облагодетелстваните	правова държава
4. Институции	„двойствена“ държава	„неутрална“ среда

Политически облагодетелстваните частни фирми в България имат в госта случаи странен характер като бизнес организация (след масова приватизация, работническо-мениджърска приватизация) и по-скоро са икономически придатък към политическите партии и техните структури (неправителствени организации и други). Нововъзникналите частни собственици след приватизацията показват късосрочни стратегии на поведение. Групите на интереси и едрите крайни собственици в големите предприятия все още остават неидентифицирани. Според предварителни данни от проучванията собствеността на около 15 на сто от най-големите фирми и около 10 на сто от активите в банковия сектор в България са пряко свързани с някои от известните в медиите бизнес групи, като тези, гравитиращи около клуб Възраждане (източник: авторова база данни). Ключов въпрос става идентификацията на групите на интереси и тяхното излизане на светло и разкриване на информация за тяхната дейност (както е например с бизнес групите в Япония и много развиващи се страни като Тайланд, Турция). При започналия преход към функционираща демокрация (свързан с приемането на България в Европейския съюз) основният въпрос е за формирането на ясно очертани, идентифицирани прозрачни икономически субекти - частни собственици с дългосрочни ин-

тереси от развитието на фирмите. Такива в България са част (не всички) от чуждестранните инвеститори. Чуждестранните инвеститори в банковия сектор при строгите изисквания за банково регулиране при валутен съвет са може би добър пример. В банковия сектор на България около 80 на сто от активите са в ръцете на чуждестранни банки, с идентифицирани собственици, някои от тях свързани с международни бизнес групи с висок репутационен капитал.

Основната политическа стратегия на бизнеса в България досега е разграбване на държавната собственост. На тази основа се формира и специфична „преходна корупция“. Целите на неидентифицираните, временни и нестабилни икономически субекти не са свързани с развитието на фирмите, а главно с облагодетелстването на политическите партии и личности. Предстои преход към формиране на „нормални“ политически стратегии към колективни и селективни ползи за фирмите. Те не са насочени пряко към държавната собственост, а по-скоро към влияние върху различните решения на политическите институции. Този тип корпоративни стратегии вече започва да се внася в България от някои чуждестранни инвеститори, стремящи се да намалят политическия риск за своите инвестиции. Различните компании избират различни стратегии. Такива са например

стратегията за интегриране на общността чрез създаване на мрежа от връзки с местните, регионални и национални агенти (наблюдавана при Американ Стандарт), стратегията за създаване на коалиция от подобни компании с подобни цели (наблюдавана при Българска Международна Бизнес Асоциация - БИБА).

Логиката на по-нататъшното развитие на институционалната среда изисква създаване на качествена система от закони (главно под натиска на изискванията за приемане в Европейския съюз). Тук може да се очаква и промяна в основния договор между гражданите като принципал и политическите институции като агент. Такава конституционна промяна трябва да е насочена срещу формите на политическа корупция и оттук би получила силен отпор от функционерите в политическите партии.

Развитието на независима съдебна система създава дългосрочен характер и стабилност в законовата рамка. Това е и един от основните фактори за ограничаването на политическата корупция. Преходът включва и бавна промяна във възникналата корпоративна култура, отправяща ясни послания след около 15-годишни наблюдения, че бизнесът може да успее само, ако има „връзки“ с управляващите. Друга част от тази култура е разбирането, че най-краткият път към лично облагодетелстване е работата в политическите институции. Промяната на тази печеливша досега стратегия може да стане само с промяна в ролята на държавата. Досега държавните институции показват двойствена роля. От една страна държавата е „слаба“, „завладяна“ (спрямо гарантиране на правата на инвеститори и граждани), но от друга - същата държава е бюрократична, „строга“ спрямо несвързаните с политическите кръгове бизнесмени и предприемачи.

### **Заклучителни бележки**

Разгледаният преход от една форма на търсене на рента (политическата корупция, наблюдавана в страни като България) към друга форма на търсене на рента (основана на групи на интереси, каквато е в развити пазарни икономики като американската и основаваща се на американската конституция) не означава, че корупцията „трябва“ да бъде унищожена в България. Това е по-скоро политикономическа промяна от по-неефективен модел на развитие към относително по-ефективен. Наблюденията в позитивната те-

ория на общественения избор могат да дадат аргументи на някого, че се заменя просто една форма на корупция с друга. За несвикналите с научни анализи и привикналите на манипулации българин това може и да е се стори вярно. Но в действителност без промяна в стълбовете на „преходната“ следкомунистическа корупция, разгледани по-горе (неидентифицирани собственици и групи на интереси, целеви функции на фирмите към партийно и лично облагодетелстване, липса на механизми за защита инвеститорите) всякакви пожелания за борба срещу корупцията си остават само добри намерения. Акцентът от нормативен към позитивен подход, от гледната точка на чуждестранните инвеститори към специфичната източноевропейска гледна точка може би донякъде дава някакви отправни точки за допълнителна дискусия.

### **Литература**

Charap, J., and Ch. Harm, Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State, IMF Working Paper WP/99/91, July 1999, Washington, D.C.

Dean, D., Polyarchy and Economic Growth, in The Political Economy of Growth, ed. by D. Mueller, New Haven and London, 1983, pp. 231-261

Financial Times, America's Crony Capitalism, February 05 2002

Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D., and M. Schankerman (2000), Measuring Governance, Corruption, and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies, World Bank Policy Research Working Paper No. 2312, Washington DC, The World Bank.

Hillman, A., Zardkoobi, A., and L. Bierman, Corporate Political Strategies and Firm Performance: Indications of Firm-Specific Benefits From Personal Service in The U.S. Government, Strategic Management Journal, 20, 1999, 67-81

Johnson, M., Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet, in Corruption and the Global Economy, ed. by K. Elliot, Washington, June, 1997

Johnson, S., and A. Shleifer, Privatization and Corporate Governance, CASE Conference, 12-13 April, 2002

Kaufmann, D., and S. Wei, Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce?,

IMF Working Paper WP/00/64, March 2000, Washington, D.C.

Mueller, D., *Public Choice II*, Cambridge University Press, 1997

Olson, M., *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982

Olson, M., *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Basic Books, 2000.

Peev, E., *The Political Economy of Corporate Governance Change in Bulgaria: Washington Consensus, Primitive Accumulation of Capital, and Catching-Up in the 1990s*, CEI Working Paper Series, No. 2002-1, Hitotsubashi University, Tokyo.

Пеев, Е., *Фалшизмът или щастиемо да си комунист-капиталист*, София, 2001

Пейков, Т., *Записки по българските реформи*, Янус, София, 1996

Rodrik, D. Comments, in *Corruption and the Global Economy*, ed. by K. Elliot, Washington, June, 1997

Schleifer, A. and Vishny, R. A Survey of Corporate Governance, *Journal of Finance*, 52, 2, 1997, pp. 737-783

Shaffer, B., and A. Hillman, *The Development of Business-Government Strategies by Diversified Firms*, *Strategic Management Journal*, 21, 2000, pp. 175-190

Tanzi, V., *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. IMF Working Paper WP/98/63, 1998, Washington, D.C.

Tirole, J., *Corporate Governance*, CEI Working Paper Series, No. 2000-1, Hitotsubashi University, 2001.

Tollison, R., *Rent Seeking*, in *Perspectives on Public Choice*, ed. by D. Mueller, Cambridge University Press, 1997, pp. 506-526

Wei, S., *Domestic Crony Capitalism and International Fickle Capital: Is There a Connection?* *International Finance*, 4:1, 2001, pp. 15-45

<sup>3</sup> Благодаря на Аджит Синх за коментара, с който ми обърна внимание върху този момент.

<sup>4</sup> Някои съвременни изследвания акцентуват върху задоволяването на интересите на всички икономически актьори в корпорацията (работници, гоставчици, клиенти, кредитори и др.) вж. например Тирол, 2001.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Съществува и литература, показваща положителната роля на корупцията за икономическата ефективност в условията на свръхвисоки данъци и регулиране. Нейните аргументи се оспорват от съвременни изследвания (Кауфман и Уей, 2000).

<sup>2</sup> В българската практика се наблюдава и използването на поднормативни актове, влизащи в нарушение със съществуващите закони, за да се прилагат корупционни практики.

# КОРУПЦИЯТА В МАЛКИЯ И СРЕДНИЯ БИЗНЕС\*

Нарастващото значение на корупцията от средство за преразпределение на ресурси до регулатор на социалните механизми играе ролята на рисков фактор за икономическото развитие на всяка една страна. Корупцията е още и предпоставка, влияеща върху изграждането и утвърждаването на демократичните, нормативни и политически отношения от чисто морална и ценностна гледна точка. Проявите на корупция дестабилизируют правовия ред на дадена страна и понижават доверието на нейните жители в пазарните ценности и политическата конюнктура. Нейното значение в икономическия и бизнес климат ограничава от една страна постъпването на чужди капитали, а от друга задържа развитието на самите фирми и предприятия, като води до изкривено преразпределение на техните средства. Това води до значителни загуби за частния бизнес и нарушава ритъма на икономическия цикъл на страната въобще.

В този аспект, една от най-уязвимите към корупция икономическа група представляват ръководителите на малките и средни предприятия. Те са подложени на постоянен натиск от страна на корумпираните обществени служители, най-вече поради утежнените административни процедури, множеството бюрократични изисквания или несъвършенствата в законодателството.

Корупция има и в частния бизнес. Финансови неуредици, конкуренцията при отпускането на кредити, застрахователните отношения, карат мениджърите на по-малките фирми да прибегват до незаконни плащания с цел да избегнат финансови или нормативни затруднения или да поставят себе си пред конкуренцията. На практика мениджърите на малките фирми са подложени на корупционен натиск от две страни, което в комбинация с неефективната съдебна система, принуждава много от тях или да прекратят стопанската си дейност, или да участват в корупционни сделки.

Настоящият материал изследва в дълбочина тези проблеми като се използват данни от социологическо проучване, проведено сред ръководителите на малки и средни фирми (заети до 100 души) на територията на страна-

та. В извадката бяха включени 642 фирми, от които бяха проведени 611 успешни интервюта<sup>1</sup>. Полевата работа беше извършена от анкеторския екип на „Витоша Рисърч“ по поръчка на „Интегра“ в периода 01 - 21 юли 2002 г.

## Основни пречки пред развитието на частния бизнес

Основните проблеми, пред които се изправя българският бизнес днес са основно в две направления. На първо място се поставят глобалните административни и финансови трудности, съществуващи на държавно и законодателно равнище. На следващо ниво се проявяват проблемите, свързани с ежедневното управление на стопанските единици и произлизащи в една или друга степен от индивидуалните нагласи на самите бизнесмени (Таблица 1).

Към първата група се отнасят проблеми като данъчните задължения и всички свързани с тях неуредици, трудности и пречки, проблемите, свързани с финансовата и банково-кредитна система на страната, както и до голяма степен участието и ролята на държавата в икономическите процеси.

Вторият тип проблеми включва разпространението на корупцията, административните процедури и бюрократичните пречки. В това число още могат да се отнесат и всички проблеми при изпълнението, интерпретацията и актуалността на отделните закони.

Корупцията е сериозен проблем пред частния бизнес според оценката на стопанските ръководители. Данните обаче сочат, че тя има по скоро второстепенно значение пред останалите проблеми, съществуващи на макро ниво. В същото време, за ръководителите на малки и средни предприятия по-негативно значение има корупцията сред служителите на държавната администрация, отколкото тази в самия частен бизнес.

Като отделна категория, корупционните взаимоотношения между участниците в икономическия процес представляват по-малък проблем отколкото различните по форма и вид административни пречки и процедури.

\* Агенция „Витоша Рисърч“, <http://www.online.bg/vr/>, „Интегра“, Юли 2002 г.

**Таблица 1. Основни проблеми пред развитието на частния бизнес в България**

	%*
Високо данъчно бреме; сложна и демотивираща данъчна система и събираемост	60,6
Труден достъп до кредит за финансиране на бизнес дейности	43,5
Недостатъчни държавни стимули за малките и средни предприятия (стартиране и развитие)	37,5
Усложнени и изискващи много време процедури при издаване на разрешителни и лицензи	35,7
Корупция и подкупност в общественния сектор	26,4
Произволни законови промени, които влияят върху бизнеса (регистрации и др.)	23,6
Сложни правила и дълги административни процедури при откриване на фирма	19,3
Непредвидима съдебна система (неясни закони, проблемно изпълнение и др.)	15,1
Правата на собственика не са гарантирани	11,9
Корупция и подкупност между контрагентите по веригата (големи предприятия-гоставчик-клиент)	9,0
Висока стойност на капитала	6,1
Неравноправни възможности в приватизационния процес	4,9
Друго	3,9
Не знае / Не отговорил	2,6

\* Сборът от процентите надхвърля 100, защото респондентите са давали повече от един отговор

## Корупционните практики в малкия и среден бизнес

### Идентификация на корупцията

Точната идентификация на отделните корупционни практики предоставя ценна информация в два аспекта. На първо място, става ясно доколко оценките на отделните респонденти съвпадат с общоприетите норми и определения за корупцията. От друга страна, това е и косвен измерител за степента на обществена опасност на конкретните корупционни практики.

Тук са характерни няколко особености. На първо място, за мнозинството от бизнесмените освен традиционните форми на корупция - даването на подкупи под различна форма, съществен елемент представлява и злоупотребата със служебно положение. Ако към тази категория се отнесат и останалите форми на злоупотреба (например: изключването на конкуренцията и нерегламентираните служебни пътувания), то според оценките на българските бизнесмени, значението на този корупционен аспект значително се покачва.

На следваща позиция, сред стандартните форми на корупция (предлагане или искане на пари, подаръци и услуги), за болшинството от респондентите най-голямо тегло имат подкупите при получаването на обществени поръчки.

В най-общия случай идентификацията на споменатите по-горе случаи на корупционно поведение са базирани на личен опит. Над половината от анкетираниите (55,2%) декларират, че мненията им за корупцията се формират най-често при лични контакти с корумпирани служители, а приблизително всеки четвърти (23,9%) черпи информация за това

от националните медии. Имайки предвид, че информацията за случаи на корупция, поместена в медиите съдържа до голяма степен субективизъм и сензационност, личният опит значително засилва значимостта на направените оценки.

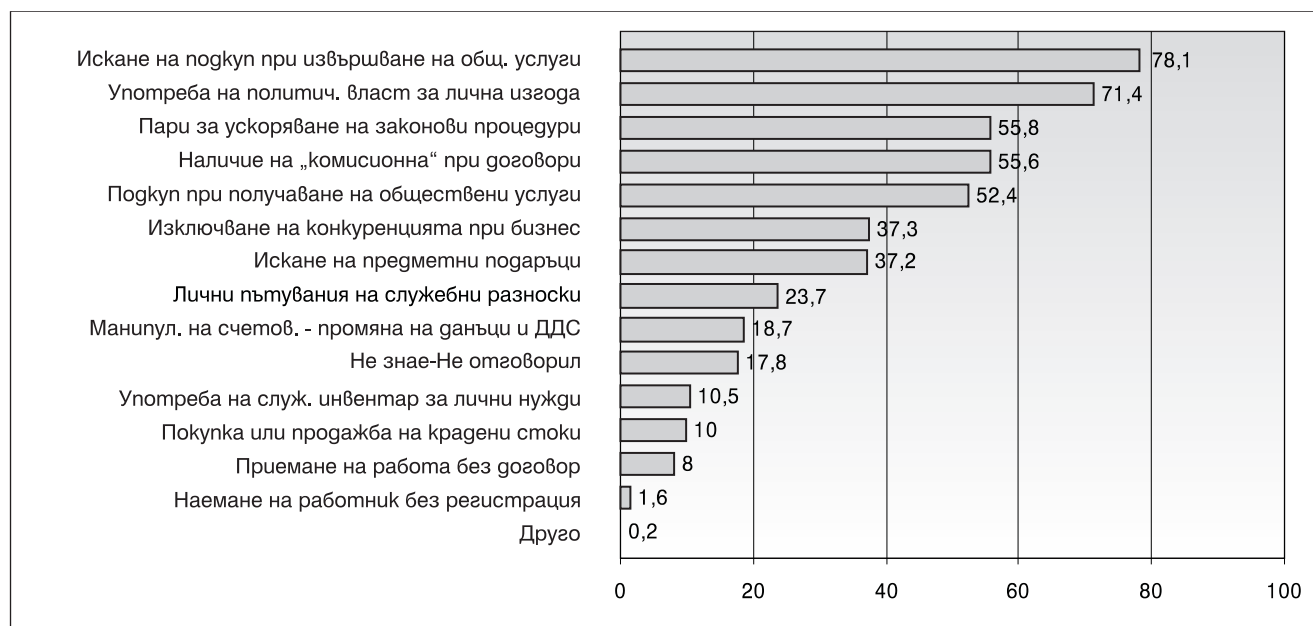
## Разпространение на корупцията при получаване на административни услуги

В зависимост от основните типове бизнес дейности, извършвани от ръководителите на малки и средни предприятия, данните от изследването могат да послужат за основа при типологизиране на случаите, при които корупцията се среща най-често.

Разпространението на различните корупционни практики е аранжирано от бизнесмените в няколко основни направления. На първо място е видно, че получаването на обществени поръчки е сред услугите, които най-често са съпътствани от корупция. Според всеки пети анкетирани (21,1%) при абсолютно всички случаи когато става въпрос за обществена поръчка, независимо от нейния вид и големина, бизнесмените трябва да правят неофициални плащания, за да си осигурят шанс за нейното спечелване. На следващо място, в този списък могат да бъдат поставени дейностите, свързани с вноса и износа на стоки през граница. За близо 40% от бизнесмените в над половината от случаите когато става въпрос за неплащане на митнически сборове, е необходимо даването на подкупи.

Към горните две корупционни практики могат още да се включат и сключването на договори с големи предприятия, както и раз-

**Графика 1. Действия идентифицирани като „корупция“ (%)**



База N = 611 (Всички респонденти)

решителните за строеж, при които даването на подкупи е оценено като често срещано явление, макар и в по-ниска степен от първите две.

В същото на тази класация могат да се поставят онези обществени услуги като съдебната регистрация, прокарването на телефон, електричество и вода. При тези дейности според по-голямата част от респондентите неофициални плащания почти не са необходими или съществуват в минимален брой случаи.

### Видове подкупи

Видът на отделните корупционни проявления може да варира в зависимост от раз-

нообразието на предоставените услуги. Той може да включва освен материални облаги като пари, подаръци и услуги, така и редица допълнителни дейности, свързани по един или друг начин със злоупотребата със служебно положение.

За болшинството от анкетираните бизнесмени най-често срещаният вид корупция представлява даването на пари в брой или подарък - съответно 90,2% и 39,3% са посочили тези отговори. На следващо място могат да се поставят политическите протекции (37,5%) и личните връзки на ниво семейство, приятели и близки (34,4%).

**Таблица 2. Относителен дял на случаите, при които се е налагало плащане на подкупи (%)<sup>2</sup>**

	100%	75%	50%	25%	До 25%	Без неоф. плащания	НЗ-НО
Получаване на разрешение за строеж	10,6	10,6	15,5	8,2	8,3	18,3	28,3
Получаване на разрешителни, лицензи	6,9	11,1	20,5	13,1	11,1	18,5	18,8
Получаване на телефонен номер	6,4	5,6	9,5	8,0	16,2	36,0	18,3
Получаване на кредит	9,8	10,0	14,9	9,7	12,8	17,2	25,7
Регистрация на право на собственост	3,8	3,8	9,5	9,0	9,2	25,4	39,4
Спечелване на обществени поръчки	21,1	15,9	14,4	8,0	8,0	11,8	20,8
Неплащане на митнически сборове	14,1	12,1	10,8	5,6	3,8	17,3	36,3
Плащане на по-ниски данъци, чрез смет. трикове	6,7	10,0	16,4	8,0	9,7	22,9	26,4
Сключване на договори с големи предприятия	11,9	8,3	15,4	8,8	7,0	16,4	32,1

База N = 611 (Всички респонденти)

## Корупционните отношения в частния бизнес

### Основни проблеми, свързани с доставчици

Извършването на търговски операции без издаването на фактура и честата и непрегледена промяна на условията между доставчик и бизнесмен са сред основните проблеми, стоящи пред бизнесмените, по отношение на техните контакти с доставчиците.

Данните още регистрират малък брой на онези бизнесмени, които не могат да дефинират своите проблеми с доставчиците. На практика всеки един от респондентите е декларирал, че е имал поне един от изброените.

В основната си част проблематични са по-скоро онези взаимоотношения, които се свързват с нелоялната конкуренция. Делът на бизнесмените, отбелязали предлагането или искането на подкупи като често и много често срещано явление е по-малък отколкото при останалите споменати проблеми.

### Основни проблеми свързани със закупчици

Сред проблемите, възникващи със закупчиците отново най-често се споменават онези, които са свързани с извършването на търговски дейности без издаването на финансови и счетоводни документи. Около 47% са споменали, че са се сблъсквали по един или друг начин с този проблем, а за преднамереност при закупуването на определени стоки съобщават 48%. Успоредно с това 36% отбелязват, че в тяхната практика е имало случаи на нарушаване конфиденциалността на офертите.

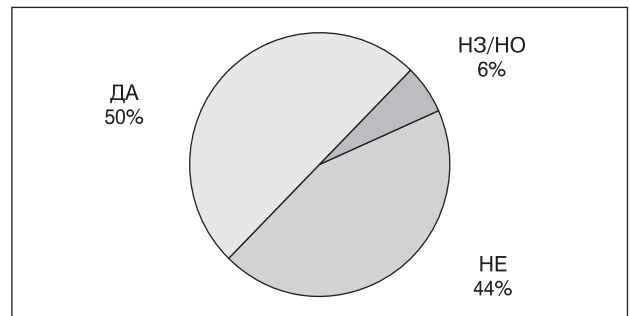
Гореспоменатите проблеми, както от страна на доставчиците, така и от страна на закупчиците могат да доведат до сериозни последици за нормалното функциониране на икономическия цикъл от гледна точка на регулярност и надеждност на доставките, лоялност в отношенията и др. Като цяло обаче, тези спънки не винаги предполагат ангажирането с определен вид корупционно поведение. Следователно, проблемът с корупцията произтича в по-голяма степен от отношенията на бизнесмените с сържавната администрация, отколкото в ежедневните контакти с останалите участници в бизнес сделките.

## Институции и форми на корупционен натиск

### Публичната власт и корупцията

Близо половината от анкетираните респонденти декларират, че срещу тях под една или друга форма е упражнен корупционен натиск от страна на обществени служители в случаите на получаване на обществени услуги (Графика 2).

**Графика 2. Относителен дял на случаите, при които са правени неофициални плащания при получаване на обществена услуга**



База N = 611 (Всички респонденти)

Най-често за участие в подобни корупционни сделки споменават ръководителите на МСП от областта на търговията (63%), производството (31%) и строителството (15%)<sup>3</sup>. Фирмите от тези групи на практика са и най-засегнати от оказване на корупционен натиск.

Митническите власти, инспекторите<sup>4</sup> и полицейските служители най-често оказват натиск върху бизнесмените. На практика те могат да се отделят като самостоятелна категория сред най-корумпираните институции. Относителният дял на посочилите го като най-често искащи подкупи е почти два пъти по-голям от следващата категория (Инспектори).

Телекомуникациите, банковите институции и бюрата по труда са корумпирани в най-малка степен.

### Параметри на корупционния процес

Според редица теоретични постановки общото разпространение на корупцията се определя от нейната практическа ефективност. Колкото по-бързо и безпроблемно се „решават“ административните пречки и ограничения с помощта на подкупи, услуги или подаръци, толкова повече хора ще се ангажират с тези дейности. Това им спестява време,

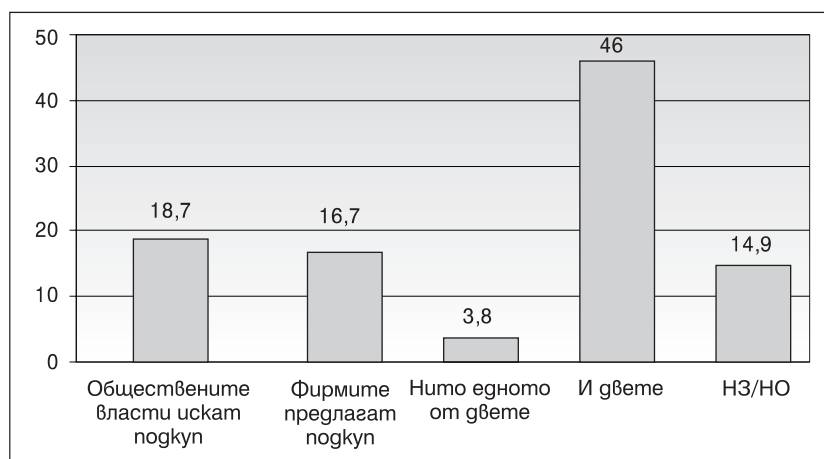


**Таблица 3. Честота на оказване на корупционен натиск (%)**

	Много често	Често	Рядко	НЗ/НО
Митнически власти	42.4	16.0	15.1	26.5
Инспектори	23.4	29.8	26.7	20.1
Адвокати	23.2	24.5	28.3	23.9
Полиция	23.2	28.3	30.3	18.2
Местна власт	20.3	28.8	36.0	14.9
Данъчни власти	18.8	27.7	37.6	15.9
Съд	17.0	24.5	26.0	32.4
Министерства и други държавни ведомства	13.9	23.2	30.0	32.9
Големи предприятия	11.9	18.3	28.0	41.7
Регионална власт	11.1	23.4	36.7	28.8
Банки	8.8	15.2	44.8	31.1
Бюра по труда	1.6	5.9	43.0	49.4

нерви и средства. В този смисъл корупционният акт се извършва от две заинтересовани страни. Подобна тенденция се наблюдава и в настоящото изследване.

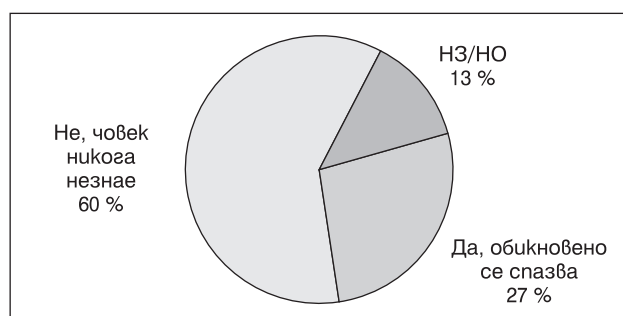
**Графика 3. Инициатори на корупционните сделки (%)**



База N = 611 (Всички респонденти)

Приблизително всеки втори запитан е на мнение, че в процеса на сключване на различни видове договори, получаване на обществени поръчки, провеждане на търгове и др. и биз-

**Графика 4. Спазване на договорените условия при корупционни сделки**



База N = 611 (Всички респонденти)

несмените предлагат, и отговорните обществени служители искат подкупи. Нещо повече, подобна нагласа би могла да се интерпретира като индикатор за трайно установена практика в отношенията между бизнесмените и публичните власти.

В същото време плащането на подкуп не винаги може да се възприеме като сигурно условие, че дадена сделка ще бъде реализирана.

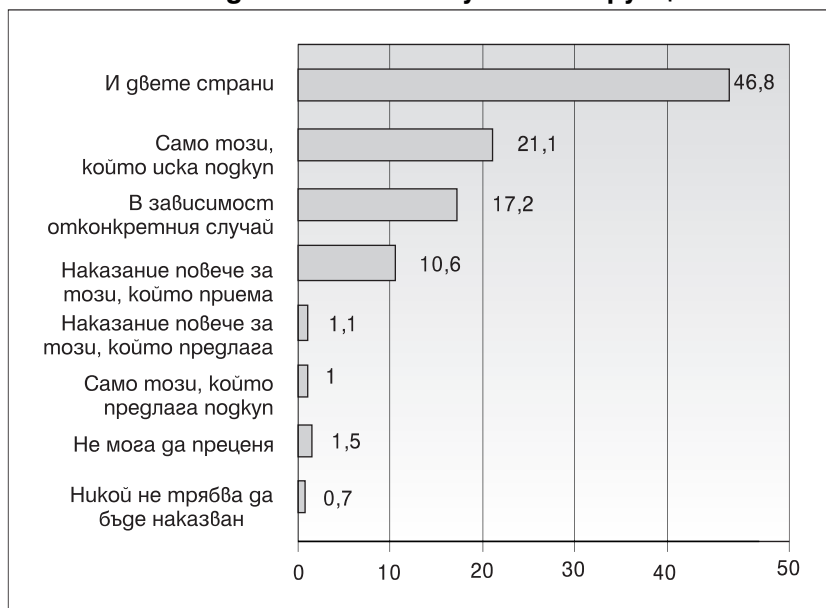
Болшинството от запитаните предприемачи не изразяват категоричната позиция относно спазването условията на корупционната сделка. (Графика 4). Почти всеки пети (18%) споменава за наличието на случаи, при които услугата не е извършена качествено дори и при даването на подкуп. Най-често това се наблюдава при предоставянето на подкупи до инстанции на местната власт (29%), включително общинска администрация, общински съвет, общинска агенция по приватизация, областна управа, както и при службите, отговорни за издаване на различни видове разрешителни (9%).

Според чл.304а ал.1 и 3<sup>5</sup> на наказателна отговорност подлежат както лицата предложили подкуп, така и длъжностните лица, които са приели неофициални плащания.

Предвиденият срок на наказанието е от една до пет години. Мненията на анкетираниите предприемачи до голяма степен се покриват с със съществуващата законова рамка. Според 47% от запитаните на наказание трябва да бъдат подложени и двете страни в корупционната сделка, а за едва 0,7% на наказание на бива да бъде подлагана нито една от тези страни. Всеки пети е на мнение, че отговорност трябва да носи изискващата подкупа страна. (Графика 5)

От друга страна, данните регистрират значителна разлика в оценките на респондентите за това кой трябва да бъде и това кой реално е наказван (Графика 6).

**Графика 5. Субективна оценка за това кой трябва да бъде наказван в случаи на корупция.**



База N = 611 (Всички респонденти)

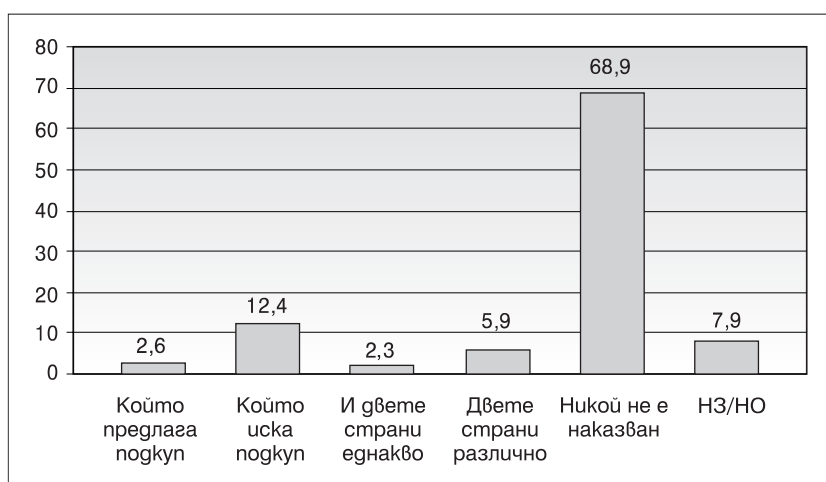
## Цена на корупцията

### Административните процедури и корупцията

Бързото и безпроблемно преодоляване на административните и бюрократични пречки пред бизнеса е съществено условие за ефективното функциониране на МСП. От една страна, колкото регистрацията и пререгистрацията на малките фирми са по-улеснени, толкова по-бързо фирмата става оперативна и ефективно функционираща. От друга страна, бюрократичните проблеми са и съществен фактор за генерирането на корупция и определят нейното разпространение.

За наг половината от изследваните пред-

**Графика 6. Оценка за налаганите наказания в случаи на корупция (%).**



База N = 611 (Всички респонденти)

приятия (55%), най-често споменавания срок за регистрацията на фирмата е в рамките от две седмици до един месец. За близо 30% този срок е бил между един и три месеца.

В болшинството от случаите на предприемачите се е налагало да посещават между два и 5 пъти институциите в хода на регистрацията на фирмата, а всеки четвърти се е доверил на услугите на адвокат (Графика 7).

По детайлният анализ на данните показва, че по-честото посещение на институциите е свързано с по-висок риск от корупционен натиск. Близо 30% от анкетираните, които са посетили отговорната за регистрацията на фирмата инстанция повече от 15 пъти, са

плащали подкуп за това. От друга страна, за почти всяко четвърто предприятие участвало в изследването, подкуп е бил даван още между 6-то и 10-то посещение на институцията.

В случаите когато се е налагало само еднократно посещение на административните инстанции, едва 1,3% посочват, че им се е налагало да правят неофициални плащания за регистрацията.

### Видове и размери на неофициалните плащания;

#### Административни плащания

При изясняване на конкретния размер на подкупа за някои от основните дейности, извършвани от МСП, прави впечатление сравнително големия дял на респондентите, заели пасивна позиция т.е. отказали да дадат отговор. Особено голям е той сред тези, при които се е наложило плащането на неофициални суми в отношенията с по-големи компании. Причините за това могат да бъдат две. На първо място, за повечето предприемачи размерът на подкупа, независимо от неговото предназначение, представлява вътрешно фирмена тайна или установена практика, която не бива да излиза

**Таблица 4. Среден размер на подкупа (%)**

	До 250 лв.	251 до 500 лв.	501 до 1000 лв.	1000 до 5000 лв.	Над 5000 лв.	НЗ/НО
Разрешение за строителство	43,3	17,5	9,3	5,2	3,1	21,6
Местни разрешителни	56,9	12,0	6,0	2,4	0,6	22,2
Инсталиране на електричество	53,4	17,5	7,8	4,9	3,9	12,6
ВиК инсталиране	57,6	11,9	11,9	3,4	0,0	15,3
Телефон	65,2	15,2	6,8	2,3	0,0	10,6
Регистрация на Вашата фирма	50,7	22,7	6,7	1,3	2,7	16,0
Получаване на кредит	23,4	13,0	19,5	15,6	6,5	22,1
Ускоряване на юридически процедури	48,1	20,8	8,5	5,7	0,0	17,0
Регистрация на права на собственост	29,8	19,1	14,9	4,3	2,1	29,8
Сключване договор с голяма фирма	6,5	14,6	17,1	13,0	1,6	47,2
Плащане на по-ниски данъци	38,1	16,7	14,3	7,1	2,4	21,4
Неплащане на мита	21,1	0,0	26,3	15,8	7,9	28,9
Други услуги	37,5	12,5	0,0	6,3	0,0	43,8

наяве. От друга страна, подкупите за отделните дейности могат да варират в зависимост от конкретната ситуация. По този начин трудно би могъл да се определи еднозначно средния му размер. (Таблица 4)

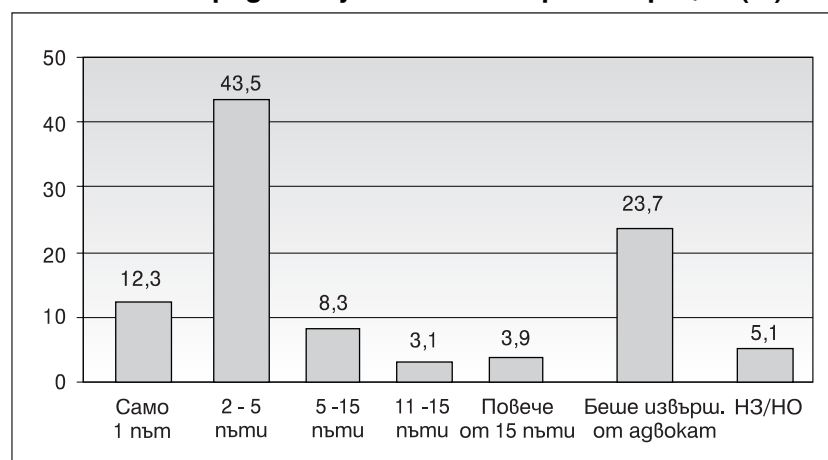
Получаването на банкови или други кредити и взаимоотношенията с големи фирми са сред „най-скъпите“ от корупционна гледна точка случаи, пред които са изправени ръководителите на МСП. При тях подкупите варират в значително по-високи граници. Към категорията на най-ниските плащания могат да се отнесат подкупите, давани при отношенията с телекомуникационната компания, поставянето на електрически и ВиК инсталации, административните процедури по регистрацията на фирмата, както и различните видове разрешителни, издавани на местно равнище

#### Пропуснати ползи в следствие на корупционни сделки

Едни от често споменаваните категории от дейности, свързани с корупционните практики в малкия и среден бизнес, са взаимоотношенията с големите компании в бранша и опитите на малките фирми да спечелят определена обществена поръчка. (Таблица 5)

Най-общо структурата на двете категории (подкупите в общественния сектор и корупцията сред големите фирми) не се различава съществено т.е. почти не се забелязват значими различия в отношенията с институциите, както в общественния, така и в частния сектор, когато се говори за корупционни сделки. И в двата случая едва около една пета са онези бизнесмени, които не са се изправяли пред необходимостта да заплащат неофициално.

**Графика 7. Честота на посещение на институциите преди получаването на регистрацията (%).**



База N = 611 (Всички респонденти)

Даването на подкупи води до допълнително преразпределение на финансовите средства и последващите от това неосъществени трансакции. Тези плащания допълнително оскъпяват сделките и са особено опасни за фирми с малък бюджет, които трябва да търсят допълнителни средства или да ограничат своята активност.

Корупцията ограничава най-вече подобряването на инфраструктурата на фирмите, както и възможността им за придобиването на нови кредити и развитието на човешкия капитал.

**Таблица 5. Среден размер на корупционните плащания като относителен дял от сумата по договора при получаване на поръчки от:**

	Обществен сектор (%)	Големи фирми (%)
До 2 %	1,6	3,6
3 - 5 %	5,7	4,4
6 - 10 %	10,3	7,9
11 - 20 %	3,1	3,3
Повече от 20 %	0,5	0,7
Не трябваше да плащаме	17,0	18,8
Не получаваме поръчки	49,6	47,3
Не знае- Не отговорил	12,1	14,1

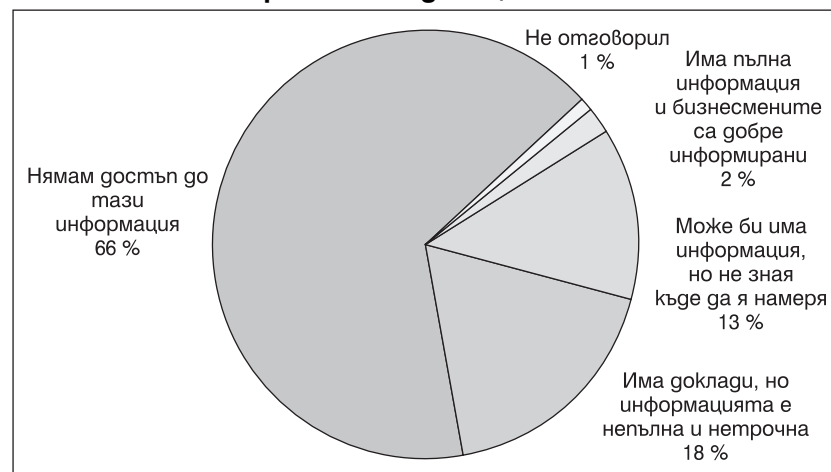
База N = 611 (Всички респонденти)

### Общи условия за съществуване на корупцията

*Информираност за критериите и правилата за основните административни процедури и обществени поръчки*

Един от основните фактори, които теоретично могат да ограничат разпространението на корупцията в обществената сфера е публичността. Колкото повече действията на отговорните институции са по-прозрачни и представляват обществено достояние, толкова повече се увеличава шансът за обществен контрол над тях, което не-

**Графика 9. Информираност относно използването и управлението на обществените финанси и събирането на данъци.**



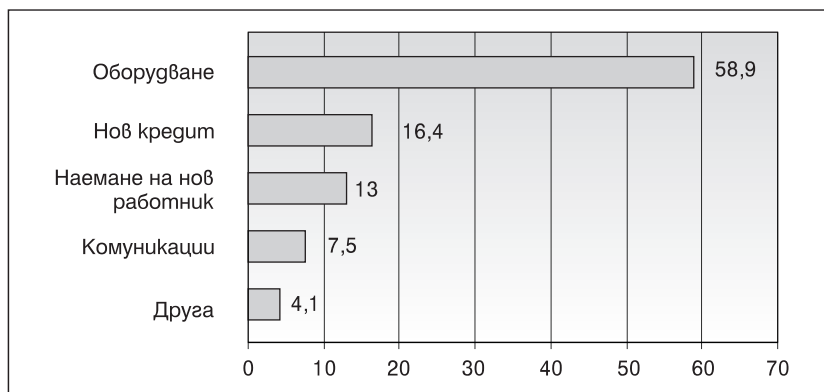
База N = 611 (Всички респонденти)

избежно би довело до ограничаване на корупцията.

Данните от настоящото изследване неговусмислено показват изключително ниско ниво на информираност на ръководителите на МСП относно действията на публичната администрация (Графика 9). За значителна част от тях финансовите и фискални операции са забулени в тайна. Този факт може да се счита за достатъчен аргумент за формиране на ниско доверие в институциите и съмнения за наличие на корупция в тях.

Близо половината от респондентите (45%) са на мнение, че достъпът до информация относно правилата и критериите за взимане на решения при различните административни процедури изцяло липсва. Друга голяма група респонденти (38%) застава за

**Графика 8. Видове неосъществени инвестиции, поради погупи (%)**



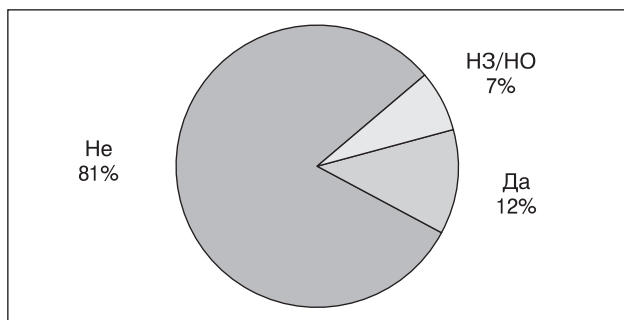
База N=146 (Бизнесмените, които са планирали някоя от изброените инвестиции и реално не са я осъществили)

позицията, че подобни критерии може и да съществуват, но практиката на неофициалните плащания е силно изразена, а тези критерии не се прилагат.

Общото между тези две групи е тяхната увереност в превръщането на корупцията в обществен регулатор, което е и прекият резултат от ниската прозрачност в действията на администрацията.

Според анкетиранияте бизнесмени, в системата на обществените услуги е наличие занижен контрол, неспазване и заобикаляне на законово установените правила, с цел лична изгода. Голяма група предприемачи (38%) са на мнение, че освен официално обявяваните такси, заинтере-

**Графика 10. Доверие в съдебната система.**



База N = 611 (Всички респонденти)

сованите лица, при общуването си с институциите, са принудени да заплащат и редица неофициални средства, а 12% са на мнение, че официалните плащания не се обявяват предварително и в редица случаи са произволни.

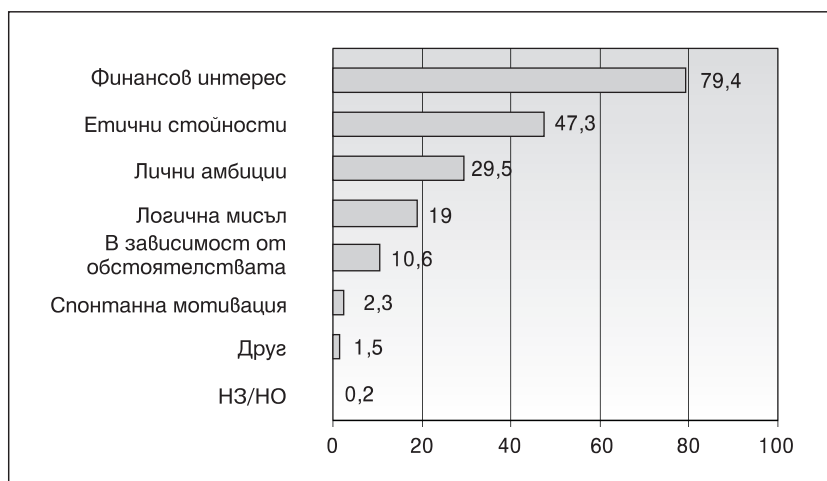
Половината от запитаните застават заг позицията, че всяка инстанция би трябвало да има ясно установени правила за противодействие на корупцията. Дори и там където съществуват, тези правила по принцип не се спазват. Причината за това са липсата на контрол, неналагането на санкции и др. За 36% от бизнесмените институциите не създават подобни правила и антикорупционен контрол върху чиновниците не се упражнява.

#### Доверие в съдебната система

Съдебната система представлява онази институция, която основно трябва да се бори с корупционните прояви. Резултатите от изследването обаче, регистрират изключително ниско доверие към нейните действия (Графика 10).

Причините за тази слаба оценка, според мнението на болшинството от респон-

**Графика 11. Основни принципи, използвани в ежедневния бизнес (%)**



База N = 611 (Всички респонденти)

гентите, са най-вече ниската ефективност и прозрачността на институциите, изграждащи съдебната система. За 68% при нарушаване на законите контролиращите органи или не се намесват или са неефективни. Същото се отнася и за наказателната система.

Друга голяма група стопански ръководители (56%) не вярва на съдебната система поради двусмислеността и лошата практическа насоченост на законите, регулиращи бизнеса. Към тази позиция могат да се отнесат и онези 55%, които смятат, че новите закони, регулират бизнеса, но на практика не водят до неговото развитие.

#### Корупционните отношения във фирмите

Ангажирането с корупционни действия или въздържането от подобно поведение в редица случаи може да бъде и в резултат на личната ценностна система на отделния предприемач. Като нейно конкретно проявление в бизнеса може да се възприемат основните принципи, които този предприемач използва при ръководенето на своята фирма.

Високото място на моралните и етични ценности е показателно за нагласата на анкетираните и взаимоотношенията в бизнеса. За близо половината от респондентите коректното отношение, както между участниците на пазара, така и между бизнесмени и администрация, може би е определяща за тяхната негативна позиция и към корупцията.

За по-голямата част от респондентите гореспоменатите принципи не се прилагат еднолитно от самите тях, а са косвено достояние и на другите работници във фирмата. Приблизително 43% са посочили, че основните критерии, които се използват в бизнеса са написани и работниците знаят за тях. За 34% необходимостта от информиране на заетите за тези принципи в конкретната фирма отсъства.

Разработването на етически кодекс на фирмата е важен фактор за ограничаването на неофициалните плащания не само от страна на фирмата, но и за общото лимитиране на корупцията в страната.

За болшинството от анкетираните етическите норми в бизнеса се свързват с точното и обективно изпълнение на задълженията, както от

страна на обществените служители, така и от основните участници в бизнес сделките. Най-общо това са обективното оценяване на проектите или поръчките, прозрачността при описването на отделните стоки и услуги, както и изпълнение на пред-договорните споразумения по отношение на цена, условия и др. (Таблица 6). На ниво вътрешно фирмени отношения, 45% са на мнение, че собствени-

**Таблица 6. Основни принципи, които биха намалили неофициалните плащания на фирмата**

	%
Различни оферти се сравняват в съответствие с определен критерий - обективно най-добрата оферта печели договора	46.0
Ясно написано описание на продукти, услуги, цени и условия	42.4
Когато договорът е сключен и подписан, не може да има промяна на цената	33.6
Предварително определен критерий за преговори между бизнес партньорите	30.3
Бизнес партньорите са избрани според определен, предварително дискутиран критерий	15.1
Не сме имали неофициални плащания	26.7
Не знае / Не отговорил	4.7

База N = 611 (Всички респонденти)

ците и мениджърите не обсъждат въпросите с неофициалните плащания със своите работници. С други думи, ангажирането с корупционни сделки представлява един от принципите за ръководене на фирмата, който остава скрит за очите на обикновените работници.

Друг аспект на вътрешно-фирмените взаимоотношения по отношение на корупцията представлява приемането или предлагането на подкупи от страна на персонала, работещ във фирмата. Близко 48% от запитаните стопански ръководители декларират, че те стриктно инструктират своите работници и служители за последствията при приемане на подкуп от доставчици, закупчици или клиент. Едва 11% са на мнение, че от това няма смисъл, тъй като корумпираните работници ще продължат да извършват своята не-

законна дейност.

Предварителните споразумения с работодателя за последствията и отговорностите на служителите при случаи на корупция се оценяват като ефективен стимул за нейното ограничаване вътре във фирмата. Почти всеки втори мениджър е на мнение, че ако подкупен служител го заплашва възможността да загуби работата си, то той сериозно би се замислил дали да продължи да взима подкупи в бъдеще. Едва 7% застъпват тезата, че служителят ще продължи с корупционните действия, независимо от договореностите с работодателя.

## Стратегии за борба с корупцията

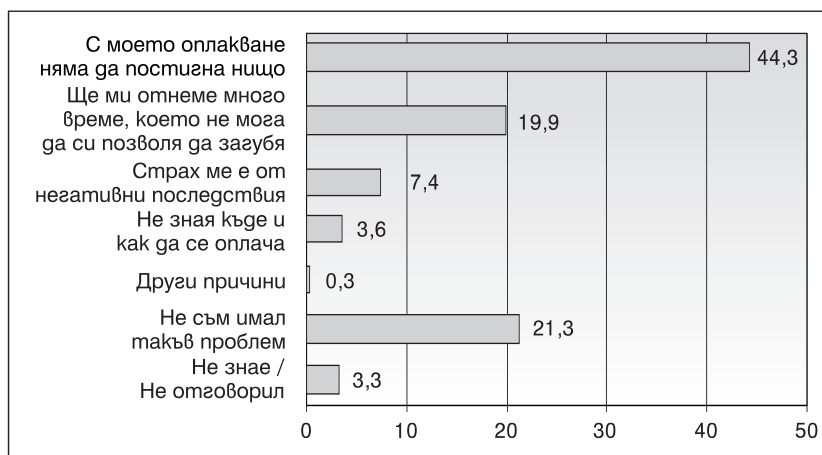
### Правителствени и политически решения

Наличието на ефективни механизми за упражняване на граждански контрол върху дейността на обществените институции е съществено условие за ограничаване на корупцията в общественения сектор и подобряване на качеството на обществените услуги.

Данните от изследването красноречиво показват липсата на подобен механизъм. Въпреки че значителна част от отговорилите (четирима от всеки десет) са подавали оплакване в случай на некачествена обществена услуга, сред бизнесмените преобладава недоверието към ефективността на подобни действия.

Основните причини за липсата на реакция при предоставянето на услуга с ниско качество, е преобладаващата нагласа, че „с моето оплакване няма да постигна нищо“ или „ще ми отнеме много време, което не мога да си позволя да загубя“. (Графика 12).

**Графика 12. Основни причини, поради които не са подадени оплаквания при некачествени услуги (%).**



База N=366 (Респондентите, които не са направили оплаквания)

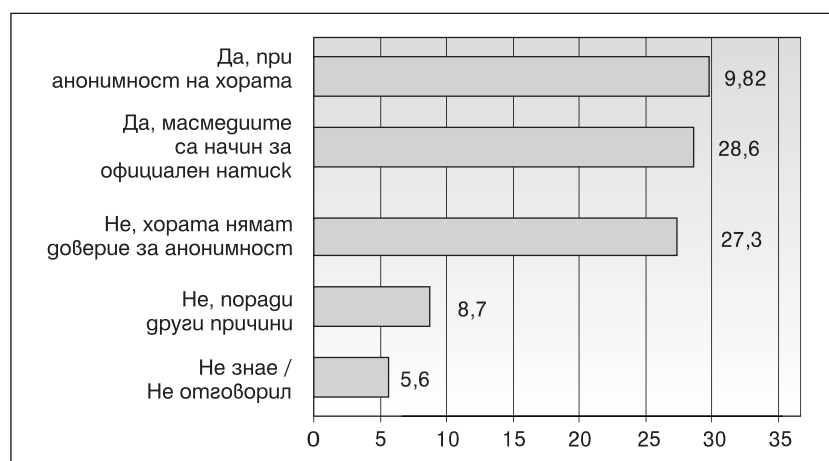
**Таблица 7. Основни правителствени приоритети при ограничаване на неофициалните плащания и подобряване нивото на обществени услуги (%)**

	<i>Най-важна дейност</i>	<i>На 2-ро място</i>	<i>На 3-то място</i>
Уважение към клиентите	10.8	5.2	9.5
Предоставяне на пълна и точна информация	21.9	27.7	19.6
Разработване на прозрачни правила и етични принципи за администрацията	33.9	27.8	14.4
Улесняване и ускоряване на административните процедури	28.2	23.1	20.9
Изграждане на „отношение на вежливост“ на чиновниците към клиентите	1.1	7.9	13.7
Постоянна подготовка и обучение на чиновниците	2.1	5.1	17.3

Висок е дялът на хората, които са се отказали да предявят основателните си претенции, защото са убедени, че по-скоро ще загубят, отколкото ще спечелят, както и на хората, които се страхуват от негативни за тях последици, ако предприемат подобна стъпка (съответно 85.1% и 9.8%).

Процесът на установяване и утвърждаване на механизми за противодействие на отрицателните прояви в обществения сектор (в т.ч. и корупционните практики) не би могъл да се реши само с политическа воля и правителствени решения. Промяната на подобен негативен стереотип на мислене и поведение спрямо качеството на обществените услуги и спазването на законността при предоставяне им, ще изисква както сериозни усилия от страна на управляващите за утвърждаване на прозрачни и ясни механизми за граждански контрол, така и активното участие на сами-

**Графика 13. Оценка на полезността от създаването на неутрална, неправителствена организация, която да публикува анонимно в медиите доказани корупционни практики (%).**



База N = 611 (Всички респонденти)

те бизнесмени.

Според анкетиранияте, основните усилия на правителството за подобряване на качеството на обществените услуги и намаляване нивото на неофициалните плащания трябва да бъдат съсредоточени предимно към улесняване и ускоряване на административните процедури, предоставяне на пълна и точна информация и постоянна подготовка и обучение на чиновниците.

За интервюираните бизнесмени най-голям ефект за подобряване на отношенията и работата им с чиновниците ще имат разработването на прозрачни правила и етични принципи за администрацията и изграждането на „отношение на вежливост“ и уважение на чиновниците към клиентите (Таблица 7). Установяването на ефективни, некорумпирани служби за контрол и санкции против корупцията и публичното разкритие на корупционни практики и хора са посочени като приоритетни дейности, върху които правителството трябва да съсредоточи усилията си, ако иска да намали нивото на корупцията.

Непосредствено след тях се нареждат развитието на антикорупционна система, която гарантира анонимността и защитата на всеки гражданин и включването на бизнес-асоциациите в разработването на законите, засягащи бизнеса.

Установяването и прилагането на прозрачен механизъм на контрол на обществената администрация също е посочено като един от възможните подходи за справяне с корупцията.

#### *Съдебни и правни решения*

Както беше посочено по-горе, отношението към съдебната система в страната е крайно негативно: осем от десет анкетирани нямат доверие в нея (Графика 10). Всеки втори бизнесмен е посочил, че новите бизнес закони и политики на правителството често засягат финансово бизнеса, без да му предлагат

**Таблица 8. Реалистични ефекти в случай на спазване на антикорупционните закони и санкции (%)**

	Много реалистично	Отчасти реалистично	Не е реалистично	НЗ/НО
Бизнесмените ще бъдат мотивирани да използват етични практики в своя ежедневен бизнес, (обществените институции също ще бъдат стимулирани)	38.8	46.5	8.8	5.9
Повишаване доверието в медиите (вестници, радио, телевизия)	15.1	48.3	22.7	13.9
Обществените институции ще могат по-лесно да предоставят информация и да подобряват връзките с обществеността	29.5	52.0	7.5	11.0
Обществените институции ще предлагат по-добри услуги	37.2	49.6	7.5	5.7
Административните процедури ще станат по-бързи и ефективни	43.2	41.4	9.8	5.6
Обществените институции ще се идентифицират по-добре със своята работа и ще се развие чувство за лична отговорност	27.7	47.5	15.4	9.5
Репутацията на обществените институции като „професионална същност на държавата“ трябва да се повиши	28.3	49.1	10.3	12.3

База N = 611 (Всички респонденти)

развитие. Създаването на ясни правила за поведение на чиновниците и системното прилагане на антикорупционни закони и санкции е един от възможните подходи в борбата с корупцията в бизнеса.

Очакванията са той да доведе до няколко важни следствия: от една страна, административните процедури да станат по-бързи и ефективни и да се повиши качеството на обществените услуги, което значително би улеснило предприемаческата дейност и подобрило бизнес-климата. От друга, самите предприемачи смятат, че бизнесмените ще бъдат мотивирани да използват етични практики в своя ежедневен бизнес и в работата си с обществените институции. (Таблица 8). Създаването на ясни правила за поведение на чиновниците и системното прилагане на антикорупционни закони и санкции ще промени както взаимоотношенията „бизнес-администрация“, така и съществуващите трайно установени взаимоотношения и практики за преодоляване на административните пречки пред развитието на предприемаческата дейност.

#### *Частният бизнес срещу проблема корупция*

Създаването и прилагането на антикорупционни закони и санкции се асоциира изключително с ролята на управляващите. Възможността за противодействие на коруп-

цията чрез създаването на неутрална, неправителствена организация, която да публикува анонимно в масмедията доказани корупционни практики и да разкрива корумпираните личности, се приема противоречиво. Макар, че 29% от анкетираните са на мнение, че единствено медиите могат да окажат официален натиск за намаляване на корупционните практики, все още надделяват несигурността и страха от негативни последици. (Графика 13).

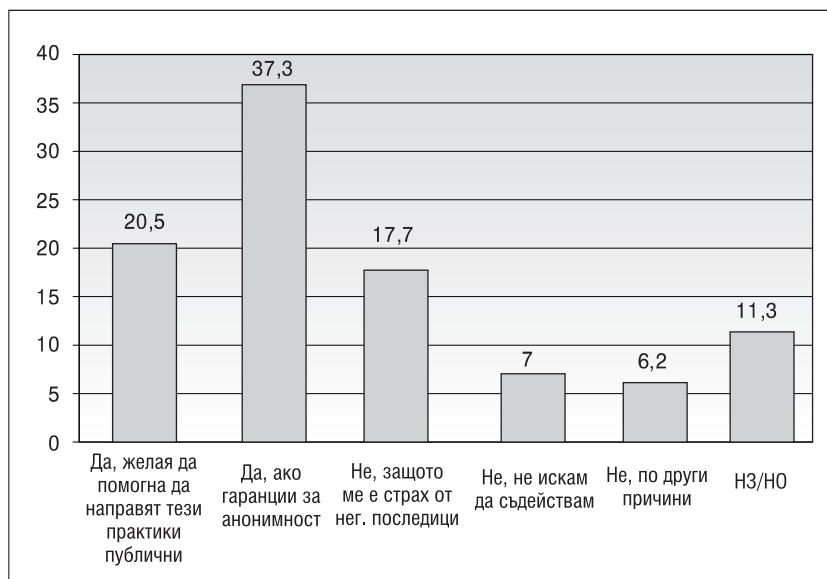
Все пак мнозинството от интервюираните бизнесмени биха сътрудничели на подобна организация, ако са били принудени да платят подкуп. Условието е, обаче, да бъде гарантирана анонимността им. Но дори и то да бъде изпълнено, делът на тези, които не биха го направили, защото се страхуват от негативни за тях последици, остава висок. (Графика 14).

#### *Бизнес асоциациите - средство за борба с корупцията.*

Възможността да се противодейства на разпространението на корупцията чрез участието в бизнес-асоциации все още остава на заден план. Едва 14.2% от анкетираните декларират, че членуват в някаква бизнес асоциация. В различните браншове дяловете на членуващите в някаква бизнес организация са най-значими в индустрията (43.4%), търговия на дребно (25.0%), строителство (25.0%) и търговия на едро (23.7%).



**Графика 14. Готовност за деклариране размера на подкупа и личността, която го е поускала пред неутрална антикорупционна организация (%)**



База N = 611 (Всички респонденти)

Въпреки че над две трети от интервюираните предприемачи заявяват, че се интересуват от по-нататъшни антикорупционни инициативи и изразяват готовност да ги подкрепят, данните показват, че позицията на бизнесмените е по-скоро пасивна подкрепа, отколкото активно търсене на възможни решения за противодействие на корупцията и включване в тях. Дори когато са склонни да подкрепят антикорупционни инициативи, те биха действали по-скоро самостоятелно, отколкото чрез бизнес-организация и единствено при условие, че са сигурни в запазването на анонимността им.

## Изводи и заключения

Основните пречки пред малките и средни предприятия за справянето с корупцията са липсата на прозрачност в действията на администрацията, несъвършенствата в съдебно-правната система, както и редица други проблеми, които имат общ характер за икономиката на страната.

- Според анкетиранияте бизнесмени основните проблеми, пред които се изправя българският бизнес днес са основно в две направления. На първо място се поставят глобалните административни и финансови трудности, съществуващи на държавно и законодателно равнище като данъчните задължения и всички свързани с тях неуредици, пречки, проблемите, свързани с финансовата и банково-кредитна система на страната, както

и до голяма степен участието и ролята на държавата в икономическите процеси. На следващо ниво се проявяват проблемите, свързани с ежедневното управление на стопанските единици: разпространението на корупцията, административните процедури и бюрократичните пречки. Към тях още могат да се отнесат законовата рамка и всички проблеми при изпълнението, интерпретацията и актуалността на отделните закони.

- Изключително ниско е нивото на информираност на стопанските ръководители относно действията на публичната администрация. Близко половината от респондентите (45%) са на мнение, че достъпът до информацията относно правилата и критери-

ите за взимане на решения при различните административни процедури изцяло липсва.

За мнозинството от бизнесмените освен традиционните форми на корупция - даването на подкупи под различна форма, съществен елемент представлява и злоупотребата със служебно положение.

- Практиките, които най-често са съпътствани от корупция са обществените поръчки, контактите с митническите органи, издаването на лицензи и разрешителни.

- За болшинството от анкетиранияте бизнесмени най-често срещания подкуп представлява даването на пари в брой или подарък.

- Извършването на търговски операции без издаването на фактура и честата и непредвидена промяна на условията между доставчик или закупчик и бизнесмен са сред основните проблеми, стоящи пред бизнесмените по отношение на техните контакти с междинните звена в една бизнес сделка. Проблемът с корупцията обаче, се съдържа в по-голяма степен в отношенията на бизнесмените с администрацията, отколкото при този тип контакти.

- В най-общия случай идентификацията на споменатите по-горе случаи на корупционно поведение са базирани на личен опит.

Сред най-силните фактори способстващи разпространението на корупцията, са ефикасността на подкупа, липсата на контрол и не функциониращата правораздавателна система.

- 81% от анкетиранияте респонденти нямат доверие в съдебната система. Причините за тази слаба оценка, са преди всичко ниската ефективност и прозрачността на институциите, изграждащи съдебната система.

- Според анкетиранияте бизнесмени, в системата на обществените услуги, е налице занижен контрол, неспазване и заобикаляне на законово установените правила с цел лична изгода.

- 69% от анкетиранияте считат, че нито даващите, нито предлагащите подкуп биват реално наказвани.

**Негативното отношение на стопанските ръководители към корупцията е продиктувано от личните им морални ценности, алтернативните способи за борба с нея и най-вече от нейното значение за дейността на самата фирма.**

- За близо половината от респондентите коректното отношение, както между участниците на пазара, така и между бизнесмени и администрация, определя тяхната негативна позиция към корупцията.

- Възможността за противодействие на корупцията чрез създаването на неутрална, неправителствена организация, която да публикува анонимно в медиите доказани корупционни практики и да разкрива корумпираните личности, се приема противоречиво.

- Възможността да се противодейства на разпространението на корупцията чрез участието в бизнес-асоциации все още не се възприема като ефективна алтернатива.

- Дори когато са склонни да подкрепят антикорупционни инициативи, бизнесмените биха действали по-скоро самостоятелно, отколкото чрез бизнес-организация и единствено при условие, че са сигурни в запазването на анонимността им.

**Най-ефективните стратегии за борба с корупцията от една страна, са навременните и ефективни правителствени дейности и законови разпоредби, а от друга страна, развитието на алтернативни форми като антикорупционни организации, широка публичност чрез медиите и др.**

- Основните усилия на правителството за подобряване на качеството на обществените услуги и намаляване нивото на неофициалните плащания трябва да бъдат съсредоточени предимно към улесняване и ускоряване на административните процедури, предоставяне на пълна и точна информация и постоянна подготовка и обучение на чиновниците.

- Установяването на ефективни, неко-

рупирани служби за контрол и санкции против корупцията и публичното разкриване на корупционни практики и хора, са посочени като приоритетни дейности, върху които правителството трябва да съсредоточи усилията си, ако иска да намали нивото на корупцията.

- Създаването на ясни правила за поведение на чиновниците и системното прилагане на антикорупционни закони и санкции е един от възможните подходи в борбата с корупцията в бизнеса.

- Голям ефект за подобряване на отношенията и работата им с чиновниците биха имали разработването на прозрачни правила и етични принципи за работата на администрацията и формирането на вежливост и уважение на чиновниците към клиентите.

## Приложение 1

### Основни резултати в зависимост от вида и големината на фирмите.

**Таблица 9. Относителен дял на случаите, при които се е налагало плащане на подкупи - договаряне с големи фирми, според икономическия отрасъл на фирмата (%)**

	100%	75%	50%	25%	До 25%	Няма неофиц. плащания	НЗ-НО
Селско стопанство	14,3	4,8	19,0	7,1	9,5	11,9	33,3
Хотелиерство-ресторантьорство	25,9	0	11,1	7,4	3,7	22,2	29,6
Финансови услуги	15,4	30,8	0	0	0	0	53
Строителство	3,2	4,8	14,3	12,7	11,1	25,4	28,6
Транспорт	5,9	11,8	13,7	7,8	3,9	23,5	33,3
Търговия на едро	12,4	11,4	18,1	13,3	9,5	14,3	21,0
Търговия на дребно	12,4	11,5	14,5	8,1	6,8	16,7	29,9
Комунални доставки (вода, ток и гр.)	0	0	25,0	25,0	25,0	0	25,0
Производство (индустрия)	14,0	6,4	15,7	11,6	9,3	18,0	25,0
Инфраструктура	0	20	20	40	0	0	20

**Таблица 10. Относителен дял на случаите, при които се е налагало плащане на подкупи - спечелване на обществени поръчки (%)**

	100%	75%	50%	25%	До 25%	Няма неофиц. плащания	НЗ-НО
Селско стопанство	26,2	9,5	14,3	2,4	4,8	14,3	28,6
Хотелиерство-ресторантьорство	25,9	18,5	0	11,1	11,1	18,5	14,8
Финансови услуги	46,2	30,8	7,7	7,7	0	0	7,7
Строителство	17,5	22,2	11,1	17,5	12,7	6,3	12,7
Транспорт	17,6	13,7	13,7	9,8	5,9	15,7	23,5
Търговия на едро	22,9	15,2	17,1	11,4	9,5	6,7	17,1
Търговия на дребно	22,2	15,0	15,0	6,4	7,7	12,8	20,9
Комунални доставки (вода, ток и гр.)	50	25,0	0	0	25,0	0	0
Производство (индустрия)	26,7	12,2	15,7	9,3	8,7	9,9	17,4
Инфраструктура	0	40	40	0	20	0	0

**Таблица 11. Информираност за неофициалните плащания и ангажиране с корупционно поведение според броя на заетите във фирмата (%)**

	до 5 души	6-20 души	21-60 души	над 61 души
<b>Източници на информация за случаи на корупция</b>				
Личен опит	53,8	61,9	50	57,1
Информация от обществените медии	19,9	21,4	31,3	25,7
Опит на членове от семейството, приятели или бизнес-партньори	24,6	15,1	16,7	15,2
Друго	0	0,8	0	1,0
Не знае / Не отговорил	1,7	0,8	2,1	1,0
<b>Случаи на неофициални плащания при получаване на обществени услуги</b>				
Да	47,9	49,2	55,6	46,7
Не	45,3	42,1	40,3	47,6
Не знае-Не отговорил	6,8	8,7	4,2	5,7

**Таблица 12. Нереализирани инвестиции поради случаи на корупция според икономическия отрасъл на фирмата (%)**

	Оборудване	Нов кредит	Наемане на нов работник	Комуникации	Друга
Селско стопанство	16,7	33,3	16,7	0	33,3
Хотелиерство-ресторантьорство	0	60	0	0	40
Финансови услуги	66,7	0	0	33,3	0
Строителство	50	20	25,0	0	5,0
Транспорт	57,1	21,4	7,1	14,3	0
Търговия на едро	58,1	19,4	6,5	6,5	9,7
Търговия на дребно	57,1	19,6	10,7	8,9	3,6
Производство (индустрия)	64,0	22,0	8,0	4,0	2,0
Инфраструктура	100	0	0	0	0

**Таблица 13. Информираност относно критериите/правилата използвани в процеса на взимане на решения и при различните административни процедури, според икономическия отрасъл на фирмата (%)**

	Нямам достъп до тази информация.	Може би има информация, но не зная къде да я намеря	Има доклади, но информацията е непълна и неточна	Има пълна информация и бизнесмените са добре информирани
Селско стопанство	76,2	4,8	16,7	2,4
Хотелиерство-ресторантьорство	59,3	18,5	18,5	3,7
Финансови услуги	76,9	0,0	23,1	0,0
Строителство	46,0	15,9	34,9	0,0
Транспорт	60,8	9,8	27,5	2,0
Търговия на едро	66,7	7,6	23,8	1,9
Търговия на дребно	67,5	12,8	16,7	2,6
Комунални доставки (вода, ток и гр.)	75,0	0,0	25,0	0,0
Производство (индустрия)	61,6	14,0	20,3	2,9
Инфраструктура	80,0	0,0	20,0	0,0

**Таблица 14. Проблеми с прозрачността на административните услуги според броя на зетите лица във фирмите (%)**

	до 5 души	6-20 души	21-60 души	над 61 души
<b>Достъп до информация за критериите, използвани в процеса на взимане на решения и при различните административни процедури</b>				
Бизнесмените нямат достъп до тези критерии за вземане на решения нито до правилата за административни процедури	43,6	42,9	47,2	46,7
Може би тези критерии съществуват, но се използват рядко. Практиката на тайните плащания е по-силна	37,3	38,1	42,4	30,5
Официалните критерии и правила за взимане на решения са достъпни и бизнесмените са добре информирани	3,8	5,6	2,1	12,4
Не знае / Не отговорил	15,3	13,5	8,3	10,5
<b>Оплаквания от некачествена услуга</b>				
Да	42,4	29,4	43,1	43,8
Не	56,4	67,5	54,2	53,3
Не знае-Не отговорил	1,3	3,2	2,8	2,9

**Таблица 15. Участие в бизнес асоциация (%)**

	Членува	Някога, вече не	Не членува	НЗ/НО
<b>Брой заети лица във фирмата</b>				
до 5 души	4,2	4,7	89,8	1,3
6-20 души	16,7	2,4	80,2	0,8
21-60 души	19,4	6,3	71,5	2,8
над 61 души	26,7	5,7	64,8	2,9
<b>Икономическия отрасъл на фирмата</b>				
Селско стопанство	21,4	2,4	73,8	2,4
Хотелиерство-ресторантьорство	0,0	7,4	92,6	0,0
Финансови услуги	15,4	7,7	69,2	7,7
Строителство	30,2	9,5	58,7	1,6
Транспорт	13,7	2,0	82,4	2,0
Търговия на едро	17,1	3,8	78,1	1,0
Търговия на дребно	8,1	3,0	88,0	0,9
Комунални доставки (вода, ток и др.)	50,0	0,0	50,0	0,0
Производство (индустрия)	19,2	5,2	73,3	2,3
Инфраструктура	0,0	0,0	100,0	0,0

## Приложение 2

## БЕЛЕЖКИ

### Демографски данни за фирмите.

**Таблица 16. Разпределение на фирмите според икономическия сектор**

	Брой*	%
Селско стопанство	42	6,9
Хотелиерство-ресторантьорство	27	4,4
Финансови услуги	13	2,1
Строителство	63	10,3
Транспорт	51	8,3
Търговия на едро	105	17,2
Търговия на дребно	234	38,3
Комунални доставки (вода, ток и др.)	4	0,7
Производство (индустрия)	172	28,2
Инфраструктура	5	0,8
Друг сектор	104	17,0
Не отговорил	2	0,3

\* Сборът на фирмите е по-голям от 611, защото част от тях извършват повече от една дейност

**Таблица 17. Фирми според броя на заетите в тях**

	Брой	%
Само респондента	51	8,3
2 - 5 души	183	30,0
6 - 20 души	126	20,6
21 - 40 души	96	15,7
41 - 60 души	48	7,9
61 - 80 души	44	7,2
81 - 100 души	61	10,0
Не отговорил	2	0,3
<b>Общо</b>	<b>611</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> За повече методологическа информация вж. Приложение 2.

<sup>2</sup> Таблицата е представена със съкращения.

<sup>3</sup> Общият дял на отговорилите надвишава 100%, защото много често една и съща фирма извършва няколко дейности и респондентите са давали по няколко отговора.

<sup>4</sup> Тук се имат предвид всички противопожарни, санитарни, тругови и др. инспектори

<sup>5</sup> НК на Република България ДВ, бр. 51 от 2000 г.

### III. КОРУПЦИЯ БЕЗ ГРАНИЦИ

## СТРУКТУРА И ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИЕТО НА ТРАНСГРАНИЧНАТА ПРЕСТЪПНОСТ В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА /1995-2002 г./\*

Годините 1995-1996 г. са критичен период в развитието на незаконната търговия в югоизточна Европа. С постепенното прекратяване на военните действия в Западните Балкани се ускори процесите на утвърждаване на новото статукво. Макар и временно бяха отменени санкциите спрямо СРЮ. Тези промени на свой ред се отразиха върху контрабандата в тези страни.<sup>1</sup>

Промени се и географията на регионалните контрабандни схеми. Търговията с оръжие /с очевидното изключение на Косово, където повратната точка бе интервенцията на НАТО през 1999 г. и експулсирането на сръбските сили за сигурност от провинцията/ и с петрол, който преди бе сред най-търсените стоки, намаля драматично и бе заменена постепенно с разширяващата се нелегална търговия с наркотици, акцизни стоки /предимно цигари/ и с трафик на хора. Процесът на преориентиране към новите стоки съвпадна с окончателния преход от държавно-спонсорирана към мафиотска контрабандна. Освен ограничаването на широкомащабната контрабанда, понастоящем наблюдаваме бързото нарастване на дребната или „куфарна търговия“ във всички страни от региона. Това се дължи на ширещата се бедност, високите цени на легално внесените стоки и на слабите правозащитни органи.

По-долу ще се спрем на основните контрабандни дейности в периода от втората половина на 90-те до началото на новото столетие.

#### 1. Масовата контрабанда /“Куфарна търговия“/

Масовата контрабанда е специфична форма на нелегална търговия със стоки. Значението ѝ често се пренебрегва, въпреки че тя представлява значителна част от незаконния внос и износ в югоизточна Европа. Куфарните търговци пресичат държавните граници всекидневно /понякога по няколко пъти в

рамките на един ден/. При всяко пресичане те пренасят стоки, за които не се плащат дължимите данъци и мита. Вместо това често се плащат подкупи на граничната полиция и на митническите власти, като по този начин се развива т.нар. административна корупция. Куфарните търговци печелят допълнително поради разликата в цените на контрабандно внесените стоки от двете страни на границата. Най-често пренасяните по този начин стоки включват бензин, домашни потребителски стоки, хранителни стоки и напитки, плодове и зеленчуци, грехи, медикаменти и др. Също така се пренасят контрабандно и стоки, чийто внос и износ са забранени. Турция играе ролята на най-важният регионален „магазин“, от който куфарни търговци от България, Румъния, Македония, СР Югославия и Албания купуват стоки. Това донася огромни печалби за Турция. Според турските статистически данни, **обемът на куфарната търговия в страната през 1996 г. е достигнал 8,8 млрд. долара.**<sup>2</sup>

Всички страни от региона бяха засегнати в една или друга степен от този феномен. **В някои обаче куфарната търговия достигна такива пропорции, че започна сериозно да застрашава местната икономика.** Такъв пример е Хърватия. През втората половина на 90-те Хърватия се превърна в най-скъпата страна в преход, в която бързо нарастващ брой хора трудно свързват двата края. На свой ред това накара множество хървати всекидневно да посещават Босна и Херцеговина, Унгария и дори Словения, за да купуват храни и други стоки. Изключително високите цени в Хърватия бяха резултат от войната и от последвалото разрушаване на промишлеността и инфраструктурата, а отчасти се дължеше и на ширещата се корупция и на свързаното с нея източване на хърватските предприятия. Подобно бе положението в Босна и Херцеговина и Сърбия, но цените там бяха поддържани нарочно ниски: в Босна и Херцеговина не се изискваше да се плаща данък ДДС и акцизи, а в Сърбия ДДС бе само 5% и също не

\* *Контрабандните канали в югоизточна Европа.* Марко Хайдуняк. С., Център за изследване на демокрацията, 2002.

се плащаха акцизи. Хърватските власти прегприеха диаметрално различен подгод, въвеждайки относително висок ДДС - 22% и 20% акциз.<sup>3</sup>

### Херцеговина - хърватският безмитен магазин

Освен множеството официални гранични пунктове, между Хърватия и Босна и Херцеговина възникнаха до 400 неофициални места за преминаване на границата, през които се вкарваха контрабандно стоки и от едната, и от другата страна. На практика, населената с хървати Херцеговина се превърна в огромен безмитен магазин, който, от една страна, помагаше на все по-голям брой обеднели хърватски граждани да свързват двата края /множество стоки, в частност хранителни, се продаваха в Херцеговина до 50% по-евтино от Хърватия/, а от друга, пряко застраши хърватската икономика. Същата практика се повтаря до голяма степен от множество собственици и магазинери. При една от акциите си полицията спря и конфискува цял камион, натоварен със сирене, предназначено за един от многобройните хърватски магазини, които нелегално се снабдяват със стоки от Херцеговина.<sup>4</sup>

В течение на години хърватските власти не направиха нищо за да ограничат куфарната търговия, въпреки загубите, които тя нанасяше върху местната промишленост и държавния бюджет. Обратното - считайки куфарната търговия за отдушник на социалното напрежение, хърватските власти дори улесниха митническите измами като отвориша около 200 пунктове за преминаване на границата, от които 108 само между Хърватия и Босна и Херцеговина /за сравнение, Унгария, чиято площ е два пъти по-голяма, има само 65 гранични контролно-пропускателни пункта/. Само 20 от тях бяха с нужната екипировка за контролиране на пътниците и стоките. Дори и в по-големите КПП-та офицерите от митниците и граничната полиция работят в подвижни офиси в автовагони. Не съществуват специални места за инспектиране на коли. Поради липсата на митничари, много КПП-та се контролират само от полицията, която много рядко прави нещо повече от установяване идентичността на пътниците.

**В Сърбия, въпреки вдигането на санкциите достъпът до петрола си остана доста ограничен.** Това допринесе за продължаване на контрабандния внос на горива в малки количества от съседните държави и през втората половина на 90-те години. Когато ЕС и САЩ отново въведоха петролното ембарго срещу Сърбия по време на косовския конфликт, съседните държави се присъединиха към него. Изборите през 1996 г. в Румъния и през 1997 г. в България докараха на власт прозападни партии и новите правителства в двете страни показаха, че не искат да се повторят събитията от 1991-95 г., когато цели конвои от камиони-цистерни пътуваха за Сърбия, орга-

низирани и намиращи се под протекцията на важни фигури от правителството. Същевременно те не можеха да направят нещо съществено срещу гребната контрабанда, извършвана с частни коли, при която физически лица пресичаха границата и продаваха бензина от собствените резервоари<sup>5</sup>:

- Митническите власти във Връшка Чука /между Сърбия и България/ считат че дневно между двете страни преминават над 200 леки коли, превозвайки почти 10 000 литра петрол.

- Според румънската преса, на опашката на граничния пункт „Железни врата“ по всяко време на деня по време на тримесечния конфликт в Косово са чакали по около 100 коли.

- Положението не бе много по-различно и на другите КПП-та - 4-те КПП-та между Сърбия и България, на 4-те КПП-та между Сърбия и Румъния и на двете КПП-та между Сърбия и Македония.

**Масовата контрабанда в Косово може би представлява още по-сериозен проблем, отколкото в другите държави в региона,** тъй като съществуват множество индикации, че се контролира от структури на организираната престъпност. От своя страна те са бивши бойци на АОК, тясно свързани с местните политически елити.

Контрабандистите от Косово получават големи доходи чрез митнически измами, с които Мисията на ООН в Косово досега не бе в състояние да се справи. През 1996 г. правителствата на Белград и Скопие подписаха споразумение, с което се налага мито от 1% на всички търгуващи се между двете страни стоки. Мисията на ООН в Косово прилага това споразумение, което означава, че се събират минимални мита от всички стоки, влизащи в Косово от Македония, Сърбия и Черна гора. Митата на стоките, идващи от други страни обаче са 10%. Контрабандистите използват това и подправят документи и етикети, за да представят стоките, включително артикули като банани и петрол, като закупени от Македония. Само през първите четири месеца на 2001 г. са били засечени над 200 фалшиви сертификати, издадени от македонските митнически власти. Положението е още по-лошо на „границата“ със Сърбия, където поради неясния статут на Косово съществуват само „контролни пунк-

тове“, в които се събират мита от „гранични официални лица“, отиващи в техните джобове, вместо в бюджетите на Сърбия и Косово.<sup>6</sup>

### Косоварският политически елит и контрабандата

Пример за ясно въвличане на новия косовски елит в контрабандата е случаят със шефа на митническата служба на провинцията. Публична тайна е, че КПП Блаце между Македония и Косово е главният пункт за влизане на стоки, контрабандирани през провинцията. В опита си да пресече този контрабанден канал шефът на митниците в тази провинция отстрани редица офицери, които работеха в Блаце. Това доведе до 40-процентно увеличаване на доходите, събирани там. Почти веднага след това обаче той започнал да получава заплахи за смърт. Представители на Демократичната партия на Косово на Хашим Тачи започнали да оказват натиск върху него за възстановяване на уволнените офицери.<sup>7</sup>

- През 1996 г. приходите от митниците са били само 10 млн. долара. Само от септември до декември през 1997 г. бяха събрани 28 млн. долара.

- Но загубите от неплатени дължими митнически вземания за 1998 г. все пак възлизат на 80 млн. долара, а контрабандата и корупцията в Албания продължават да бъдат разпространени, отколкото във всяка друга европейска страна.

Според проучване на Световната банка от 1998 г., 70% от албанските предприемачи признават, че са давали подкупи на митнически служители. Разследване на главния прокурор на Албания разкри, че самият бивш шеф на митниците е участвал в контрабандни операции.<sup>9</sup>

**Един от начините да се изчисли размерът на куфарната търговия е броят на излизанията на граждани от съответната страна.** В България например Центърът за изследване на демокрацията проведе подобно проучване, основаващо се на официална информация на Националния статистически институт. Според него, през 1996-97 г. 3 млн. души са излезли от страната. Повечето от посещенията в чужбина на български граждани са били към съседните държави: около 1/3 са посетили СР Югославия, 17% - Турция, 15% - Румъния. В 9 от 10 случая декларираната цел на пътуването е била туризъм. Но туризмът може да се счита до известна степен за валидна причина само в случая с Турция, която е популярна туристическа дестинация. В случаите с Югославия и Румъния тези цифри дават добра представа за потенциалния размер на куфарната търговия. Според това проучване съществува основание да се счита, че между 1/3 и 1/4 от 900 000-те българи, рабо-

тещи в частния сектор в България са свързани с куфарната търговия. **Това ги прави най-големият сектор на българската икономика по отношение на заетите в него.** Голям брой малки и средни предприятия в България зависят от куфарната търговия.<sup>10</sup>

## 2. Контрабандата на цигари

Най-често контрабандираните стоки са онези, които подлежат на трансформация, или могат изцяло да се консумират при употреба. Такива са горивата и перилните препарати, алкохолните и безалкохолните напитки, хранителните стоки, суровините за производството на стоки и др. С други думи, когато те се появят на пазара и се продават, е трудно да се установи произходът им, а впоследствие те се консумират и не може да се докаже, че са били внесени нелегално. Втората важна характерна черта на най-често контрабандираните стоки са високите вносни такси и мита /т.нар. акцизни стоки/. Цигарите и другите тютюневи продукти притежават и двете характеристики. Поради това не е никак учудващо, че контрабандата на цигари се превърна в една от най-доходните и разпространени нелегални дейности в района.

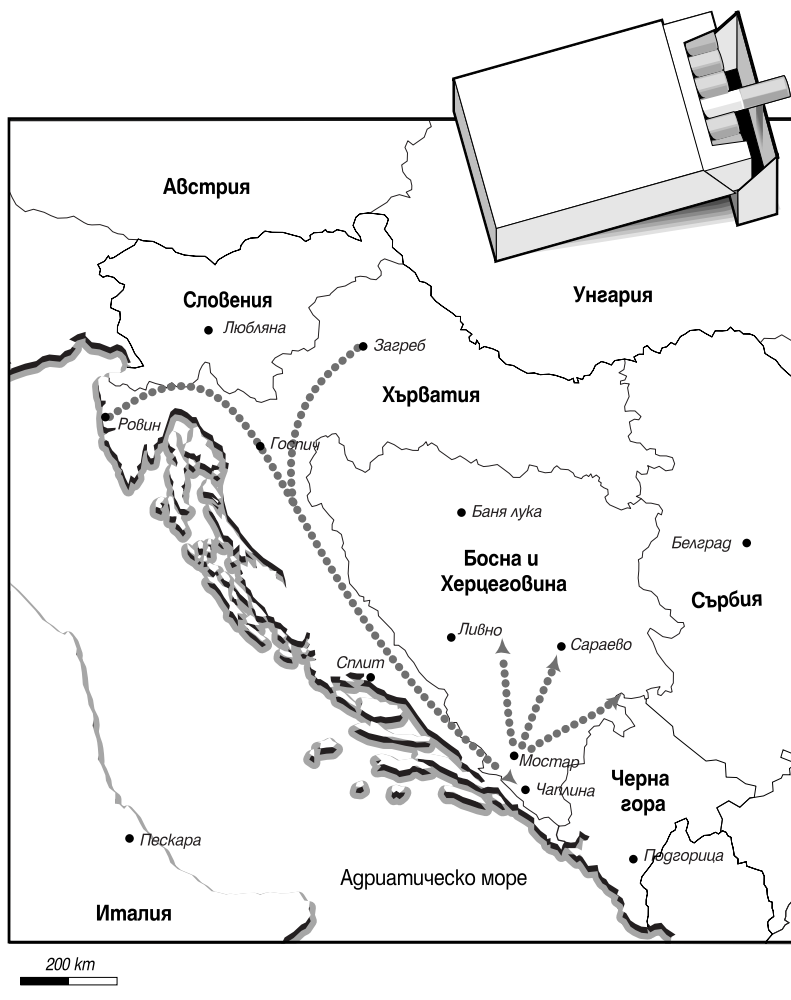
**Контрабандата на цигари на Балканите включва както цигари местно производство, така и големите международни марки цигари.** Схемите за контрабанда на местните цигари обикновено включват „експорт“ към съседната страна, който е последван от нелегалното им внасяне обратно в страната, където са произведени. Контрабандата на цигари бе улеснена от съществуването на множество зле охранявани граници в региона - например границата между Хърватия и населяваната с хървати Херцеговина, границата между Сърбия и населената със сърби Република Сръпска и тази между Сърбия и Косово след 1999 г. **Друга популярна митническа измама, използвана при контрабандата на цигари е да се представят цигарите като продукт на /реално съществуваща или фантомна/ местна фабрика, а не като произведени в трета страна.** Тази схема бе изключително разпространена в Босна и Херцеговина./Вж. Схема 1/.

Много сериозен проблем в Босна представляват и незаконните цигари, произведе-



### Схема 1: Цигарите „Чаплина“

Цигарите, произведени в хърватските тютюневи фабрики в Загреб и Ровин, бяха контрабандирани към град Чаплина в Херцеговина, а оттам бяха разпространявани навсякъде в републиката като произведени във фабриката за цигари „Чаплина“. „Фабриката“ бе затворена през 2000 г. след като разследване на финансовата полиция разкри тази схема. Според главния инспектор на финансовата полиция, Босна и Херцеговина е загубила десетки милиони щатски долара неплатени такси върху тези цигари.



След пагането на режима на Милошевич **новите сръбски власти предприеха редица мерки за да пресекат каналите за контрабанда на цигари** и да регулират търговията с тях, както и с другите акцизни стоки<sup>12</sup>:

- Според сръбския министър-председател Джинджич и шефа на федералната администрация на митниците Бегович, дялът на нелегалните цигари на пазара е намалял от 65% на 15% към септември 2001 г.

- През 2000 г. едва над 400 000 долара са били събрани от вноса на цигари, докато през 2001 г. сумата се увеличи около 32 пъти и достигна 13 млн. долара.

- През 2001 г. легално са били внесени 5 313 тона цигари срещу 3 078 тона за целия период между 1995 г. и 2000 г.

- Бяха арестувани редица трафиканти и конфискувани над 500 000 бокса цигари.

- Въпреки това, според оценки на сръбския „мозъчен център“ Г-17, в който участват множество изявени икономисти, Сърбия все още губи около 120 млн. долара годишно от неплатени мита за внесени цигари.

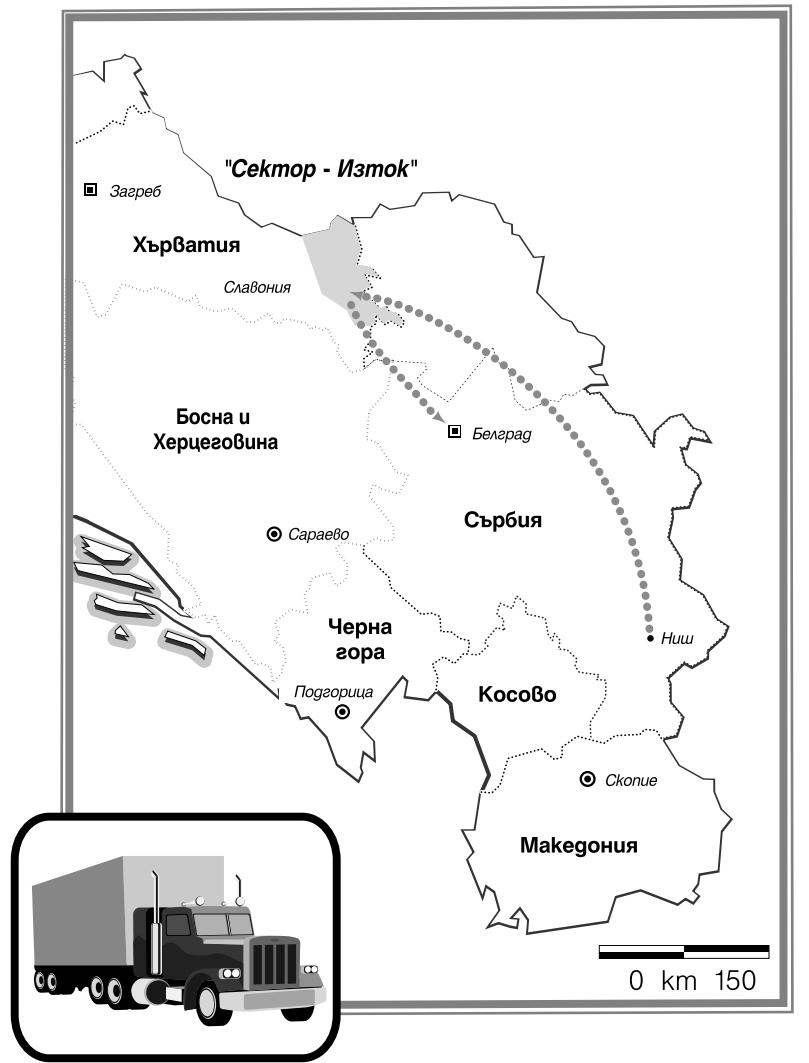
Според различни оценки, 95% от цигарите, които се продават в Косово, са контрабандни. Повечето от тези цигари влизат в провинцията от Сърбия.<sup>14</sup>

В Македония бе използвана схема, която е сходна с тази в Сърбия. Цигарите, произведени от местната тютюнева фабрика „Македония табак“ се изнасяха безмитно в Сърбия и Косово. Значителна част от тях след това бяха внасяни нелегално в Македония и продавани на местния пазар от гребни търговци и улични продавачи. Според данни, предоставяни от бившия вътрешен министър Траянов, само през юни-септември 2000 г. по този начин са били контрабандирани над 1300 транспорта с цигари. Траянов счита, че организаторите на контрабандата, които, спо-

ни от контрабандно внесен нискокачествен тютюн в различни малки цехове в цялата страна. Поради ниската им цена, нелегалните цигари са изключително популярни, въпреки огромния риск за здравето, който крият. Трудно е да се дадат точни цифри за контрабандата на цигари в Босна, но могат да се направят някои оценки. Така например, всеки месец в републиката се продават около 250 тона цигари, произведени в „Творница духана Ровинж“. Само около 100 тона месечно обаче се внасят легално. **Представители на Международната банка и МВФ считат, че Босна и Херцеговина губи годишно около 500 млн. долара поради нелегален внос на цигари.**<sup>11</sup>

## Схема 2: Схемата на „Сектор Изток“

Най-голямата схема на контрабанда на цигари в Сърбия между 1995 г. и 1997 г. включваше „експорт“ на цигари, произведени от сръбския тютюнев гигант „Дуванска индустрия Ниш“ в т.нар. Източна Славония - последната част от Хърватия, която бе контролирана от сърбите до януари 1998 г., когато мирно бе присъединена към Хърватия. „Изнесените“ по такъв начин цигари след това бяха вкарвани в Сърбия и се продаваха на местния пазар. По такъв начин държавният бюджет се оцеляваше с около 800 000 долара на ден.<sup>13</sup>



## Аферата с контрабандата с цигари в Отопени

На 28 април 1998 г. няколко румънски вестника публикуваха материал за извършена контрабанда на военното летище Отопени на стойност няколко милиона щатски долара. Смята се, че през 1997 г. и първите месеци на 1998 г. над 20 самолета са кацнали на летището, като всеки самолет е носил на борда си до 3000 кашона цигари. След кацането, цигарите са били разтоварвани от членове на „Службата за охрана и защита“ /гвардията на президента Констанинеску/ и са транспортирани в специално гепо. Разтоварването и транспорта се извършвали под личния надзор на заместник-командира на гвардията генерал Трутулеску. Разкритието на операцията доведе до арестуването на някои действащи лица, включително и на шефа на летище Отопени Суциу /през 2000 г. той бе осъден на 15 години затвор/ и генерал Трутулеску /осъден на 7 години затвор/. Началникът на Трутулеску и командир на президентската гвардия генерал Ангел си подаде оставката.<sup>17</sup>

рег него, са тясно свързани с двете управляващи партии, са прибрали приходи от 57 млн. долара.<sup>15</sup>

Както Траянов, така и някои вестници и списания, назоваха Директора на митницата Драган Даравелски като най-важната връзка в македонската цигарена контрабанда. Твърди се, че цигарената фабрика „Тютунски комбинат“ намираща се в Куманово - родния град на Даравелски - е място където се произвеждат фалшиви цигари като Асос (нито една македонска компания не притежава лиценз за производството на тази марка). Лекотата, с която огромни количества контрабандни цигари се придвижват през македонската граница за Албания, Косово и Сърбия свидетелства за много вероятно участие на митниците и правителствени лица.<sup>16</sup>

**Един от най-големите контрабандни скандали през 90-те години в Румъния беше за контрабанден внос на цигари и нанесе съществен удар върху управлението на президента Констанинеску. Контрабандата включваше незаконен внос на цигари на стойност няколко милиона долара в Румъния през военното летище Отопени край Букурещ.**

Дори според консервативни оценки, количеството на продаваните цигари в България е на стойност около 120 млн. долара годишно. Вносните цигари съставляват 15% от тях или около 18 млн. долара. Но през 1998 г. стойността на легално внесените цигари е била едва 2,5 млн. долара, което означава, че **едва 14,1% от внесените цигари, които са продадени в страната, са били регистрирани пред съответните власти и за тях**

**са платени дължимите мита.** Ситуацията се влошава още повече през 1999 г. Митата върху внесените цигари, платени към октомври същата година, са намалели с 35% в сравнение със същия период от 1998 г. Вносът на цигари често включва най-откровени форми контрабанда, като документите се подправят с фалшиви митнически печати и се използват фантомни фирми.<sup>18</sup>

**Контрабандата на цигари в Черна гора през последното десетилетие достигна такива размери, че в международната преса тази малка република придоби наименованието „Цигарената империя“.** Презумпцията тук е, че е налице пряка намеса от страна на най-висши правителствени ръководители на републиката в незаконната търговия. Действително, съществуващата висока пропусаемост на границите не можеше да се поддържа през толкова дълъг период без активното участие на републиканското ръководство, включително и на президента Мило Джуканович. Счита се, че докато Милошевич е бил все още на власт международната общност напълно съзнателно си е затворила очите за тази контрабанда, поради позицията на Джуканович против Милошевич.<sup>19</sup>

#### **Цигарените гиганти подкрепят контрабандата на цигари?**

През есента на 2000 г. ЕС завежда дело в нийоркски съд срещу две от най-големите цигарени фабрики в света - Филип Морис и Л. Дж. Рейнолдс. Тези цигарени гиганти бяха обвинени, че улесняват контрабандата на цигари, като изнасят прекалено големи количества от своята продукция за страни като Черна гора, въпреки че напълно ясно съзнават, че местния им пазар е прекалено малък, за да се справи с изнасяното количество. Компаниите печелят от тази схема, поради ниската цена на контрабандно внесените цигари, което увеличава консумацията на техните продукти и следователно носи допълнителни приходи. Същевременно дъмпинговото внасяне на евтини контрабандни цигари, нанася удар върху местната цигарена индустрия. На 17 юли 2001 г. съдът реши, че всяка страна от ЕС трябва индивидуално да съди Филип Морис и Л.Дж.Рейнолдс за компенсации за загубите от контрабандата на цигари, произведени от двете компании.<sup>20</sup>

Твърди се, че скоростните моторници, с които се контрабандират цигари от Черна

#### **Разследване срещу външен министър**

Италианското правителство започна разследване на контрабандата на цигари и събра доказателства, уличаващи 46 души, между които и тогавашния външен министър на Черна гора Бранко Перович. Според следователите, Перович е бил в личен контакт с редица босове на италианската организирана престъпност от 1992 г. насам. През декември 1999 г. общественият обвинител в Неапол го уличи в контрабанда на цигари и рекет, но министърът отказа да се появи в съда, като се позова на политически имунитет. Година по-късно той си подаде оставката.<sup>22</sup>

гора към Италия, се пригружавали от катери на черногорската брегова охрана докато са в териториалните води на републиката. По такъв начин те се охраняват от патрулите на федералната полиция и от митническите власти. Според някои оценки, Италия губи няколкостотин милиона долара годишно от неплатени мита в резултат на контрабандата с цигари. А митническият следовател на германското правителство, който разследва контрабандата с цигари, счита, че през 2000-2001 г. **в резултат на неплатени мита от контрабандно внесени цигари от Черна гора, Европейският съюз е загубил 3,4 млрд. долара.**<sup>21</sup>

### **3. Контрабанда на наркотици**

**Югоизточна Европа е мост между производителите на дрога от Близкия изток и Централна Азия от една страна, и западноевропейските наркомани, от друга.** Хероинът, който се произвежда в Афганистан, пътува през Иран до Турция, където се рафинира, а оттам поема към България./Вж. Схема 3/

България се намира на кръстопътя на трите основни потока на контрабанда на наркотици през Балканите:

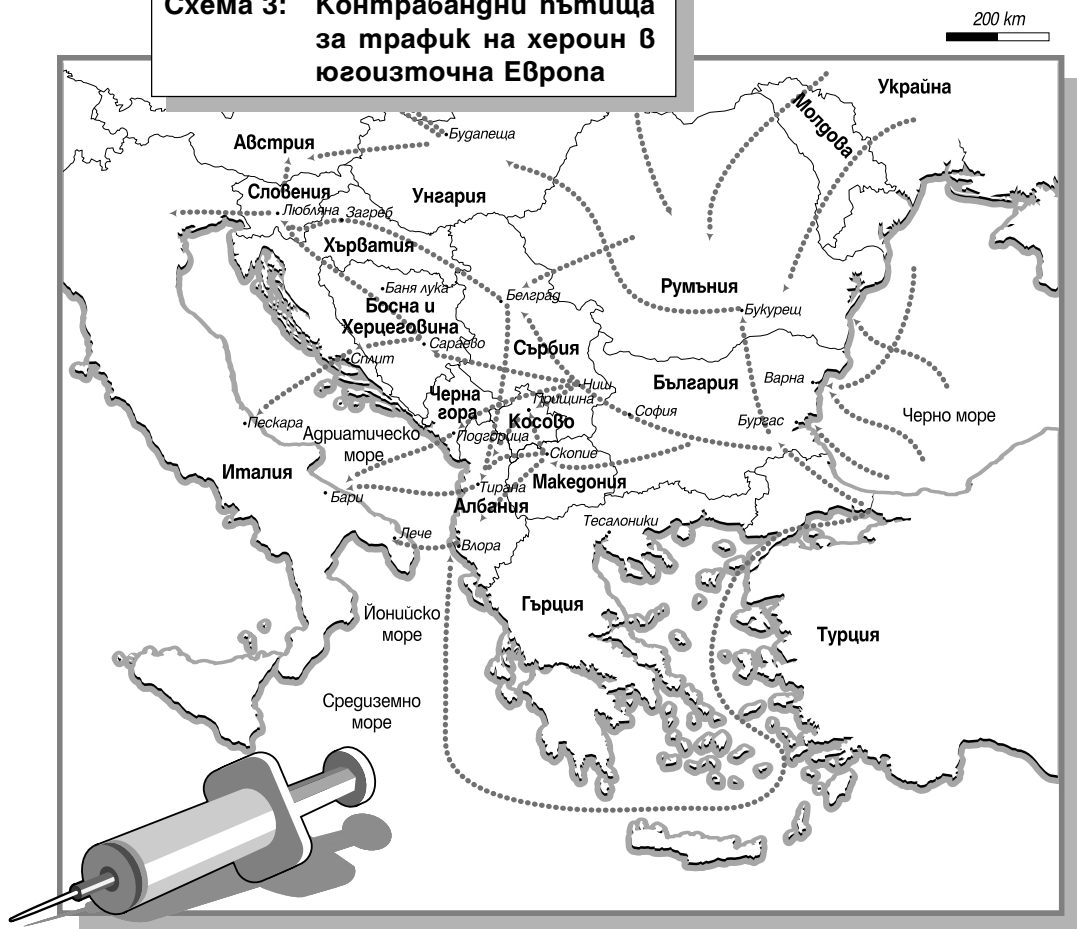
- Основната част от азиатския хероин до 1991 г. пътуваше от България през бивша Югославия. По време на войната в Хърватия и Босна и Херцеговина този път бе временно прекъснат и на негово място се появиха два алтернативни пътя. След 1995 г. класическият път бе възстановен отново.

- Северният път води през Румъния и оттам през Унгария, Чехия и Словакия /откъдето наркотикът попада в страните от ЕС/ или през Украйна към Полша /оттам също влиза в ЕС/.

- Южният път води от България през Македония и Косово до Албания.

Едно от последствията от войната в бивша Югославия бе, че сега нелегалният трафик на наркотици включва всички страни в региона. Политическата нестабилност, бедността, корупцията, слабите демократични институции

**Схема 3: Контрабандни пътища за трафик на хероин в югоизточна Европа**



- Някои от страните в региона и по-специално Хърватия и Албания, се превърнаха в най-важните европейски пунктове за влизане на южноамерикански кокаин.

- Югоизточна Европа също така се превърна във важен производител на дрога, особено на канabis и опиумен мак.

- Появиха се лаборатории за производс-

туции, недостатъчно екипираните сили за сигурност и недобре охраняваните пропускливи граници направиха региона идеален за трафик на наркотици. Търговията с наркотици даде възможност на международната организирана престъпност /особено на италианската мафия, близоизточните мрежи за контрабанда на наркотици/ да установят свое присъствие в региона. С това се затвори порочният кръг, благодарение на който корупцията и организираната престъпност взаимно се подхранват.

Според оценки на Интерпол, над 80% от хероина, продаван в ЕС, е минал през Балканите. Това означава, че трафикът на тази дрога представлява най-големият проблем за региона. Той обаче далеч не е единствен:

тво на синтетични дроги.

- Засиленият трафик на наркотици доведе до повишена местна консумация на наркотици, като особено тревожни са темповете, с които се разпространява злоупотребата с хероина.

Както вече споменахме, края на сраженията в Хърватия и Босна и Херцеговина, доведе до възстановяване на пътя на трафик за хероин през бивша Югославия. Освен това, дългата брегова линия на Хърватия направи тази страна идеална за влизането на южноамерикански кокаин в Европа. Към 1997 г. се наблюдава засилено увеличаване на трафика на дрога през Хърватия, както и драстично увеличаване потреблението на наркотици в основ-

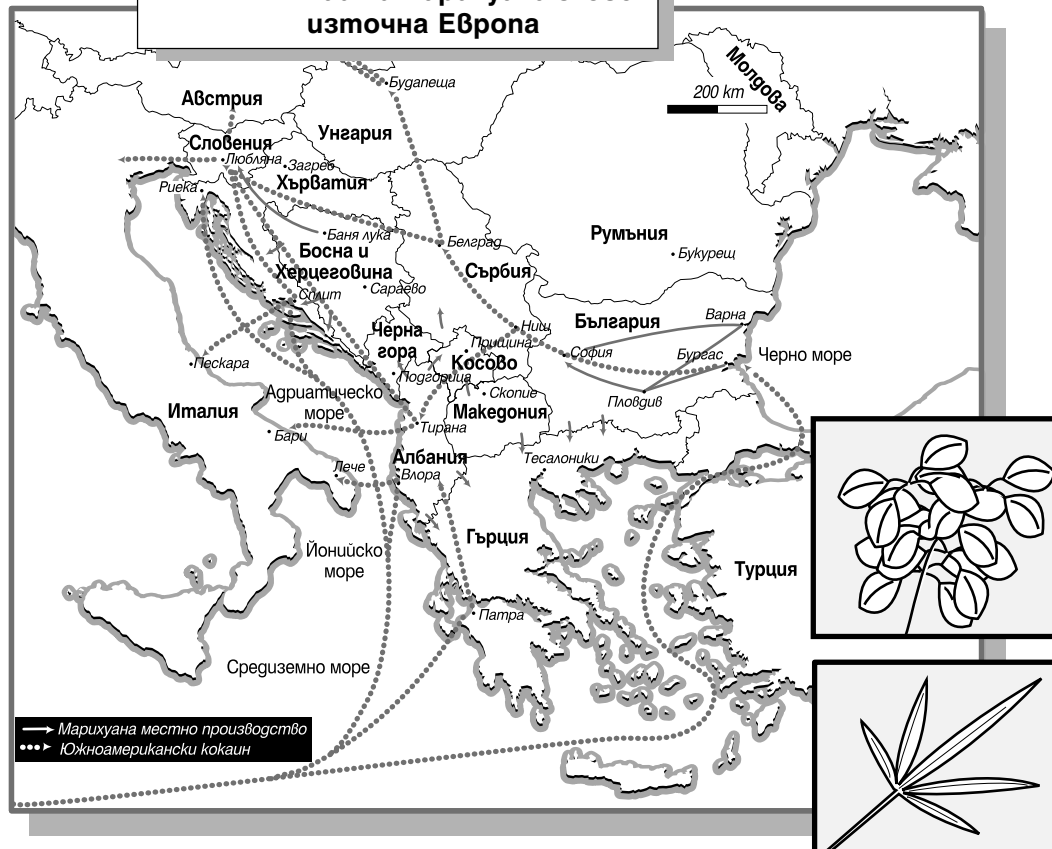
ните градски зони на тази страна, като Загреб, Осиек, Риека и особено Сплит, който придоби особена известност като център на хероина.

Търговията с наркотици в Босна и Херцеговина също достигна тревожни размери след края на войната в тази държава. В резултат на военните действия и техните последици драстично се увели-

### Разкриване на кокаинови пратки в Хърватия

През май 1997 г. хърватската полиция конфискува 375 кг. кокаин, което се счита за най-голямата находка в историята на тази страна. Въпреки това, тя не може да бъде сравнена с другата пратка от 665 кг. кокаин, изпратена от Еквадор и конфискувана от хърватската полиция в пристанището Риека през декември 1999 г. Тази операция стана възможна благодарение на информация от виенския офис на американската агенция против наркотиците /ДЕА/. Един от най-високопоставените хърватски армейски офицери - Иван Ангабак, бе арестуван поради участие в трафик на наркотици.<sup>23</sup>

**Схема 4: Контрабандата на кокаин и марихуана в югоизточна Европа**



чи консумацията на наркотици в самата страна. Трафикът на наркотици бе овладян от същите хора, които извършваха контрабанда на оръжие и петрол по време на войната. Босна и Херцеговина също така се превърна във важен производител на канабис. Повечето от босненската марихуана се изнася контрабандно в Хърватия и Словения, тъй като цените там са по-високи. Бандите, извършващи трафика на дрога, обикновено включват членове на полувоенните групи, които имат връзки на най-висше републиканско политическо равнище.<sup>24</sup>

### „Затворническата бригада“ и Мостар

Твърди се, че търговията с наркотици в Херцеговина и Далмация е контролирана от бившите членове на „Затворническата бригада“, ползваща се с лоша слава. Това е една от най-бруталните полувоенни формации от босненски хървати. Неофициалната столица на Херцеговина Мостар се счита за център на регионалната дистрибуция на наркотици. Според дипломат, базиран в Мостар, съществува ясна връзка между организираната престъпност, полицията в Мостар и ръководството на босненската партия ХДО.<sup>25</sup>

**Трафикът на наркотици се засили през 1998 г.** Сраженията в Косово прекъснаха трафика от тази провинция към Албания, но косоварските и сръбските контрабандисти откриха, че е много изгодно да си сътруд-

ничат, за да поддържат постоянен приток на хероин за Западна Европа през Унгария, Босна и Херцеговина и Хърватия.<sup>26</sup>

След като през 1999 г. стана фактически независима от Югославия **Косово се утвърди отново като център на мрежите за трафик на дрога в югоизточна Европа.** Международната асоциация на офицерите срещу наркотиците счита, че косовската мафия прекарва незаконно между 4,5 и 5 тона месечно хероин, което е над два пъти повече

от периода преди войната от 1999 г.<sup>27</sup>:

- Наркотиците влизат в Косово от Македония и след това се изпращат през фактически несъществуващата граница между Косово и Албания до пристанищата Дурас и Влора, откъдето са само на един преход с лодка до Италия.
- В южна Албания се отглежда канабис, който се препраща в обратна посока от албанския град Кукес в Призрен в Косово, където задоволява засилващата се местна консумация.

**Трафикът на наркотици в Македония е тясно свързан с избухналия през 2001 г. конфликт в тази страна.** Повечето македонци, македонските медиуми, както и голям брой независими наблюдатели считат, че същността на конфликта е борбата за пълен контрол върху засилващата се албанска криминална империя. Според *Джеймс интелидънс ривю*, още от 70-те години на-

сам Западна Македония, където живее мнозинството от македонските албанци, се е превърнала в център за контрабандата на наркотици. Очевидният просперитет /люксоз-

ни коли, красиви и големи къщи/ на голям брой хора, живеещи в един район, който бе сред най-слаборазвитите в икономическо и инфраструктурно отношение, не се дължи на приходи от лозарската промишленост в тази част на страната, нито на преводи от чужбина.

### Прането на косовските мръсни пари

Счита се, че косовските мръсни пари се изпират в рамките на провинцията благодарение на процъфтяващата незаконна строителна индустрия. Ясно свидетелство за участието на мафията в нелегалното строителство бе убийството на 11 септември 2000 г. на директора на Департамента по планиране, възстановяване и развитие в Прищина. Последният планирал да разруши нелегално построени сгради и да осуети осъществяването на нови погодни строежи.<sup>28</sup>

Решаващ фактор, който помогна да се улесни разпространението на контрабандата в тази част на страната беше предначертаното решение на правителството на ВМРО-ДПМНЕ да не патрулира граничната зона след изтеглянето на мироопазващите сили на ООН през 1999 г. Това решение оправдано с водене на политика за укрепване на доверието в нестабилен район, дава основание да се твърди, че двете управляващи партии са били най-малкото пасивно замесени в нелегален трафик през границата. Село Танушевци, център на македонската контрабанда на наркотици и оръжие, заедно с още няколко села и райони около македонската граница с Косово се превърнаха в действителни „свободни територии“. Първите изблици на насилие в Македония бяха провокирани от „нарушаване“ на „свободния статут“ на Танушевци, когато македонска полицейска част беше изпратена в селото в отговор на задържане на новинарски екип на македонската телевизия от униформени албански партизани.<sup>29</sup>

Стабилната политическа обстановка и господството на закона пречат на развитието на контрабандни и други нелегални

### Танушевци

Връзката между АОК, Националната армия за освобождение и търговията с наркотици и оръжие най-ясно може да бъде проследена с примера Танушевци. Това е населено с албанци планинско село, разположено точно върху границата между Македония и Косово. Именно там започнаха сраженията през 2001 г. По време на косовския конфликт Танушевци бе използвано като едно от най-важните гета на оръжие за АОК, а преди това се смяташе за един от центровете на трафика на наркотици от и към Албания и Косово. За отбелязване е, че Танушевци е родното място на Савит Хасани - един от основателите на АОК и командир в тази армия. Арачиново - друго село, в което избухнаха сражения - също така продължително време се смяташе за център на трафик на цигари, дрога и оръжие.

дейности. В страна като Македония, където има значително недоверие между различните етнически общности, както и лоша икономическа ситуация, бе относително лесно за хората от Национално-освободителната армия и за трафикантите да изострят напрежението и да го превърнат във въоръжен конфликт. По такъв начин те създадоха и идеалните условия за криминален бизнес.<sup>30</sup>

**В Румъния трафикът на наркотици е в постоянен възход, въпреки усилията на правозащитните органи.** Новата администрация прокара по-строги закони, преследващи трафика на наркотици и тяхното производство. Въве-

дени бяха санкции от 15 години до доживотен затвор за притежание, дистрибуция и производство на наркотици. Предприетите сериозни мерки от полицията доведоха до увеличаващ се брой арести на пласъори и до конфискация на наркотици, въпреки бюджетните ограничения, остарялата и недостатъчна екипировка и ширещата се корупция. През 2001 г. бяха разкрити 3 тайни лаборатории за производство на синтетични наркотици, което потвърди опасенията, че Румъния се е превърнала във важна производителка на дрога.<sup>31</sup>

**България продължава да играе централна роля в трафика на хероин от Централна Азия за Европа.** Поради своето разположение, през страната преминават трите южноевропейски пътища на дрога - през Румъния, Сърбия и Македония. Имайки предвид увеличаващите се количества кокаин, хванати в страната, България се превръща във важна транзитна държава и за южноамерикански кокаин. Има индикации, че трафиканти от Италия, Колумбия, Албания и България развиват нетрадиционни канали за транзит на кокаин. Конфискувани бяха и съществени количества прекурсори от рода на ацетин анхидрид /произвеждан в България и/или Македония и отправян към Турция/. Най-разпространените начини за транспортиране на дрога е с коли, камиони и автобуси. Все още големи количества наркотици се транспортират в хладилните камери на тирове и камиони, натоварени с бързо разваляща се стока.

Развитието на местния пазар на наркотиците също

представлява интерес. Наблюдава се общата за света тенденция за проникване на наркотиците в периферните райони на страната. Според оценка на експерти и извършени проучвания, броят на българите, които пушат ганджа, е между 50 и 70 хиляди души. От средата на 90-те години броят на разкритите ниви с канабис се увеличава двойно всяка година. Най-големите полета с канабис бяха разкрити в районите Благоевград, Петрич, Варна, Пазарджик, Пловдив и Кюстендил. Вече съществуват и канали за износ на канабис предимно към Гърция и Кипър. Поради засилената полицейска дейност в Югозападна България, производството на марихуана постепенно се измества в Северна България. Миналата година бяха разкрити големи полета с канабис в районите на Враца и Русе.

### Конфискувана дрога в България

Косвена индикация за размера на трафика на наркотици е броят на заловените пратки. През първата половина на 2000 г. например, по българските граници е хванат над 1 тон наркотици и са задържани 60 трафиканти, повечето от които мъже. Количеството хванат хероин бе над 800 килограма, докато това на хашиша и марихуаната - над 200 кг. Хванатите наркотици включват 20 кг амфетамини, над 6000 хапчета екстази и каптагон, над 3000 литра оцетен анхидрит и фенилацидна киселина. Повечето наркотици са засечени на КПП „Капитан Андреево“, както и на КПП „Малко Търново“, Калотина, Златарево, Гюешево, летище София, Вигин и Русе.

Около 10 000 българи са зависими от хероина и 40-50 000 използват фармацевтични дроги със сходен ефект - например диазепам. Поради ниската покупателна способност на потенциалните клиенти, предполагаемата стойност на българския пазар на наркотиците не надвишава 200-300 млн. германски марки. Поради същата причина черният пазар е буквално наводнен с нискокачествени дроги. Според Националния център по пристрастяване към дрогите, около 95% от съставките на хероина не са истински. А скъпите дроги като кокаина се продават на цена 120 германски марки за един грам и са популярни сред членовете на криминалните групировки, сред които се наблюдава висока степен на зависимост.

## 4. Трафик на хора

**Нелегалното трафикиране на хора в югоизточна Европа се увеличава с тревожни темпове.** Това включва трансфер на нелегални имигранти, жени които са въвлечени в проституцията, работна сила, наемана при нечовешки условия, трафик на деца за нелегално осиновяване срещу огромни цени. Този

нелегален човешки поток е под контрола на организираната престъпност. В трафика на хора са включени и служители от паспортните контролни служби, които приемат подправени документи за самоличност. Онези, които се занимават с трафик на хора, често имат двойно гражданство и използват различни имена. Фирмите, които участват в трафика, предоставят визи и туристически услуги. Трафикантите използват мрежи от доверени собственици на хотели и хора, които наемат частни жилища.

Нелегалното прекарване на хора през границите се извършва от трафиканти, които многократно извършват тези престъпления. Преминването на границата по суша обикновено се осъществява на групи, водени от местни гидове. Те са свързани с оперативен

център, разположен в някой от големите градове, където се осъществява събирането на потенциалните имигранти. Кандидат-имигрантите обикновено се срещат на оживено място - на железопътни гари, ресторанти, както и в частни домове. След това те отново се срещат край границата, качват се на транспортно средство и накрая се поставят под надзора на съответния гид. Каналите за трафик

на хора се контролират от организираната престъпност и каналджиите в страната като правило получават част от приходите от тази дейност.

За трансфер на хора много често се използват тайници в автобуси и камиони. Често „доставките“ се придружават от организаторите на каналите или от други доверени лица, пътуващи с коли. Те ескортират „пратката“ до съответното КПП и изчакват, докато транспортът премине границата. Нелегалните имигранти често са придружени от децата си, имат малко багаж и не носят пари и документи за самоличност. Младите жени, които са били отвлечени и принуждавани да проституират, също преминават границата нелегално.

### Трафик на нелегални имигранти

Според Бюрото за контрол на наркотици и превенция на престъпността на ООН, трафикът на хора е най-бързо развиващият се криминален бизнес в света. **Югоизточна Европа е един от най-важните транзитни региони за нелегална имиграция от Турция,**

**Китай, Иран, Пакистан, Бангладеш, Ирак, Афганистан и други страни от Близкия изток и Азия по пътя им към страните от ЕС /Вж. Схема 5/. Освен това регионът е важен източник на имигранти и по-специално от Румъния, Албания и от ромското население в региона. Те съставят едни от най-многобройните групи незаконни имигранти в страните от ЕС.**

Сред причините за извънредно бързото нарастване на бизнеса на трафик на хора е обстоятелството, че доходите от него са несравнимо по-високи спрямо извършените разходи и потенциалните рискове. За разлика от трафика на наркотици, трафикът на хора се счита в повечето държави за по-маловажно престъпление и предвидените санкции не са строги. Трафикантите не се нуждаят от специална екипировка, нито от специализирана дистрибуторска мрежа, какъвто е случаят с наркотиците. При възникване на опасност имигрантите, които предварително заплащат за услугата, често са изоставяни от техните гидове.

Приходите от трафика на хора са огромни. Според различни оценки, приходите от имигрантите в Австрия, където през 1999 г. е имало 40 000 нелегални имигранти, са около 100 млн. долара. За всички страни от ЕС приходите на трафикантите от тази дейност през 1999 г. са били 3 млрд. долара. В глобален

план бизнесът с нелегалните имигранти носи печалби между 12 млрд. долара /според Международната организация по миграцията/ и 30 млрд. долара /според източници от САЩ. Средно за прехвърлянето на имигранти в страните от Европейския съюз се заплаща между 2000 и 2500 долара в Източна Европа и бившия Съветски съюз, между 9000 и 14000 долара в Централна и Южна Азия и до 24000 долара в Китай.<sup>32</sup>

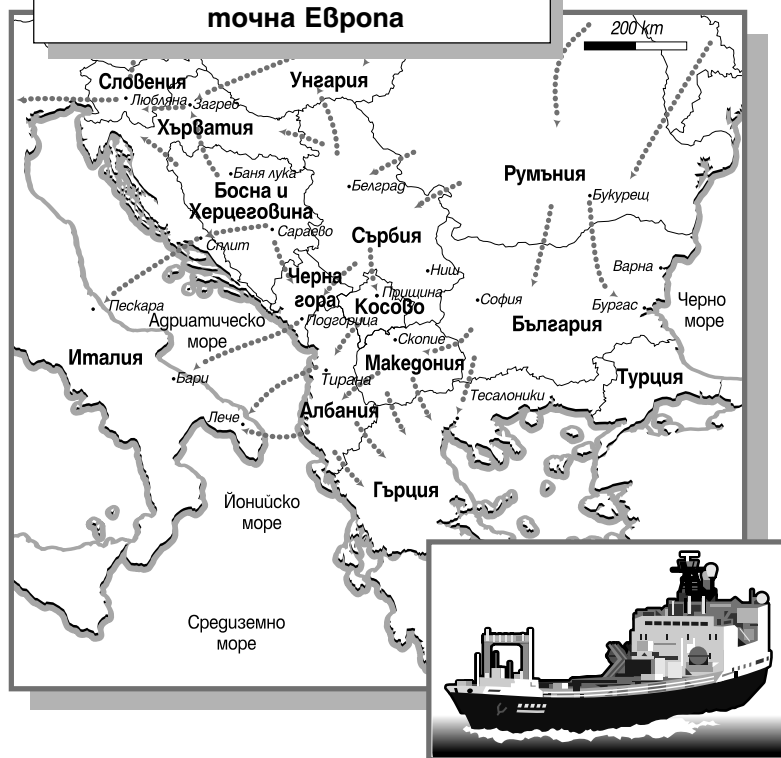
### Пътищата

Поради разположението си, **България и Румъния са най-важните входни пунктове за нелегалната имиграция.** Доскоро Босна и Херцеговина и Сърбия също бяха много важни входни пунктове - предимно за иранците в Босна и китайците в Сърбия. Най-използваният път по сушата води през България и Румъния, а оттам през Сърбия, Босна и Херцеговина и Хърватия към Словения, Италия и Австрия. Много нелегални имигранти пътуват и през Унгария. Също така важен е пътят през Адриатическо море. Редица пътища от Босна, Сърбия и България /през Македония/ водят до Черна гора и Албания, където има добре поддържани канали за нелегален трафик по море:

- Според различни оценки, **през последните 12 години до 80 000 души са се опитали нелегално да преминат българската граница.** Според информация от Гранична полиция, само през 1999 г. са били заловени 22733 нарушители на границата, което е с 4500 повече от предходната година. Според някои оценки, броят на българите, които пребивават нелегално в чужбина, е 50-80 000 души.

- В случая с Румъния се счита, че **през последните няколко години годишно до 40000 нелегални имигранти са преминали през страната по пътя си към Западна Европа.** Поради по-стриктния граничен контрол, през 2001 г. на над 32 000 души е било отказано да влязат в Румъния, а други 21 000 са били заловени при опита им да проникнат в страната нелегално. От друга страна, само през септември 2001 г. над 1 400 румънци бяха върнати в Румъния след като бяха хванати, че пребивават нелегално в други страни или че са се опитвали да преминат нелегално техните граници.<sup>33</sup>

**Схема 5: Трафик на нелегални имигранти в югоизточна Европа**





- **След Дейтънското споразумение Босна и Херцеговина се превърна в една от най-леснодостъпните европейски държави, поради изключително либералния си визов режим.** Голям брой граждани на Иран, кюрди от Турция, жители на Египет, Пакистан, Афганистан, Ирак, Молдова и Македония започнаха да пристигат в Сараево, а оттам да се отправят нелегално към Западна Европа. Това положение продължи доскоро, когато под международен натиск правителството на Босна и Херцеговина взе решение за въвеждане на визи за гражданите за някои от „най-проблематичните“ държави. Според оценки на ООН, през 2000 г. над 50 000 нелегални имигранти, достигнали до страните от ЕС, са преминали през Босна и Херцеговина. А това прави 10% от всички нелегални имигранти в Западна Европа.<sup>34</sup>

- При Милошевич **Сърбия се превърна в най-популярната и лесно достъпна „Врата“ към Европа за китайските имигранти.** Режимът на Милошевич поддържаше приятелски отношения с Китай, а през втората половина на 90-те години югославските консулства в тази страна започнаха да издават безплатни визи на десетки хиляди китайски „туристи“. Два-три самолета препълнени с китайци пристигаха всяка седмица на летището в Белград, а след това се връщаха в Китай почти празни. Новите сръбски власти значително ограничиха трафика на китайски имигранти, въвеждайки ограничения за техния достъп до Сърбия.

- **Повечето от имигрантите преминават през Македония по пътя си към Гърция.** Притокът на имигранти към албанските пристанища обаче също така е значителен. Поради политически съображения и съображения за сигурност, македонската гранична полиция, която е зле екипирана и недостатъчна на брой, се е съсредоточила в райо-

ните на границата с Албания и Косово. По такъв начин дълги участъци от границата със Сърбия, България и Гърция фактически са неохраняеми. Освен това се счита, че има над 600 нелегални пунктове за пресичане на македонската граница, което прави трафикът на източноевропейци, но и на все повече азиатци и жители на Близкия изток към Гърция изключително доходен и почти безрисков нелегален бизнес.<sup>35</sup>

- Повечето от имигрантите влизат в Хърватия от Босна и Херцеговина, като пресичат реките Сава или Уна. Това неизбежно води до трагични инциденти. През май 2000 г. четирима иранци се удавиха в Сава, след като паднаха от препълнена лодка, возеща 35 незаконни имигранти по реката. При подобен инцидент няколко седмици по-късно се удавиха още трима души. Почти е невъзможно да се изчисли, колко хора са преминали нелегално през Хърватия по пътя си към Западна Европа. През 1999 г. хърватската полиция задържа 8 000 нелегални имигранти. **През 2001 г. бяха задържани 24 000 души, като при това се счита, че тази цифра съставлява 20% от имигрантите, които успяват да прекосят Хърватия.**<sup>37</sup>

- В Черна гора имигрантите влизат от Босна, Сърбия и Косово. След като влязат в тази република те се транспортират до центрове близо до черногорския бряг, а след това са прехвърляни към различни заливи, откъдето през нощта моторници ги прекарват средно за 4 часа до Италия.

- **През последните години трафикът на хора изпревари трафика на наркотици като най-доходната нелегална дейност в Албания.** Мафиотските босове инвестираха парите, спечелени от трафик на наркотици, за закупуването на модерни бързоходни моторници, които изминават разстоянието между Албания и Италия за по-малко от час.

Според някои изчисления, в и около пристанището Влора действат 150 бързоходни моторници. Италианската власт счита, че от 1991 г. насам в Италия по този начин са били прехвърлени между 500 000 и един милион незаконни имигранти.<sup>38</sup>

### Имигранти „терористи“

В началото на март 2002 г. близо до Скопие македонската полиция уби 7 предполагаеми терористи - 6 пакистанци и 1 индиец - които според информация на македонските тайни служби, планирали терористични действия срещу чуждестранни посолства в македонската столица. Инцидентът обаче остави много въпроси, на които няма отговор. Както се оказва по-късно, седемте убити възрастности са били нелегални имигранти на път за Атина, където в течение на години живеят и работят техни близки. Те нямат връзки с терористични групи и единственото им престъпление е, незаконното преминаване на границите. Счита се, че имигрантите са станали жертва на стремежа на македонското правителство да докаже, че страната е застрашена от „ислямски тероризъм“. По такъв начин правителството разчиташе да спечели международни симпатии и подкрепа за решаване на проблемите на вътрешната сигурност.<sup>36</sup>

## Антихуманното третиране на хора

Албанските трафиканти са известни с нечовешкото си третиране на своите клиенти. Те често ги изхвърлят във водите близо до италианския бряг, за да спестят времето, което обикновено се губи при нормалното разтоварване на лодките на брега. В някои случаи те изхвърлят своите пътници в открито море за да избегнат да бъдат заловени от италианската брегова охрана. През 1999 г. 170 нелегални имигранти се удавиха в резултат на подобно третиране.

### Организаторите

По всичко изглежда, че трафикът на нелегални имигранти през югоизточна Европа е организиран от същите групи, които преди бяха ангажирани с незаконната търговия с оръжие и наркотици или с „подпомагане“ срещу заплащане на бежанците да достигнат до сигурен пристан по време на войната. Използват се същите маршрути и партньори от другата страна на границата. Такъв е по-конкретно случаят в страните от бивша Югославия. В Черна гора и Албания трафикът на незаконни имигранти през Адриатика за Италия се организира от същите криминални дейци, които доскоро се бяха специализирали в контрабандата на наркотици и цигари за тази страна. Допълнително доказателство за това са разкритията на италианските власти. Според бивш италиански финансов министър, бандите, осъществяващи контрабандата през Адриатика, често съчетават два вида дейност - трафик на нелегални имигранти и на наркотици. Италианската полиция залови имигранти, които носеха в раниците си хероин. Обяснението за това е че са били принудени да играят ролята на куриери за да платят за собствения си трансфер.

### Доходите

Според някои оценки, **организаторите на трафика на нелегални имигранти за страните от ЕС, печелят над 3 млрд. долара годишно**<sup>39</sup>:

- Данни на ООН и неправителствени организации показват, че средно нелегалните имигранти заплащат по 4 000 долара на босненските трафиканти. Като се има предвид оценката на ООН, че над 50 000 имигранти преминават през тази страна годишно, **това означава, че босненските трафиканти печелят около 200 млн. годишно**. Счита се, че около една трета от тази сума се плаща на босненската полиция и на политиците в тази страна.

- Доходите от трафика на хора в Албания

са сходни. Според наличната информация, използването на лодки за транспортиране на имигранти през Адриатика струва между 900 и 1000 долара на човек. Това означава, че през последните години **албанските трафиканти на хора печелят над 200 млн. долара годишно**.

- Трафикантите от Черна гора вземат между 1000 и 1500 долара на човек, за прехвърляне през Адриатика.

- Според експерти, в България пазарът на нелегалните имигранти е между 30 и 50 млн. долара. Тази сума включва издаването на фалшиви и истински визи, както и „такси“ за трансфера на имигранти. Нелегалното прехвърляне на имигранти от Близкия изток за Западна Европа през Турция и България струва до 7 500 долара, като имигрантите плащат части от тази сума на всеки етап от пътуването си.

### Трафик на жени и момичета за сексиндустрията

Още по-тревожен аспект на трафика на хора е прекарването през границите на жени и момичета за сексиндустрията. В повечето случаи този трафик включва насилствени действия и унижения за жертвите. Жените и момичетата често са принуждавани да проституират, държани са в условия на робско подчинение и многократно са изнасилвани, бити, държани гладни и жадни, без сън и медицински грижи и накрая са продавани като обикновена стока от един собственик на бордей и трафикант на друг. Много от тях са момичета под 18 години, като повечето от тях са били измамани да напуснат домовете си /срещу фалшиви обещания за добре заплатена работа или брак/ или са откраднати. В Албания и Косово съществуват случаи, в които семейства продават собствените си дъщери или сестри на трафиканти. Според различни оценки, през европейските граници всяка година незаконно се осъществява трансфер на стотици хиляди жени и девойки.<sup>40</sup> В повечето случаи жените и момичетата от Източна Европа се прекарват към страните от ЕС. Същевременно обаче голяма част от жените от бившия Съветски съюз се изпращат в други източноевропейски страни, където се наемат в местната сексиндустрия. Често тези момичета са принуждавани да проституират в източноевропейските страни в течение на известен период, преди да се

прехвърлят в страните от ЕС.

След края на войната в бивша Югославия трафикът на жени от и през Югоизточна Европа се засили с бързи темпове. Държавите, наследили бивша Югославия /особено онези, в които има значително международно присъствие/, се превърнаха във важни дестинации за жени и момичета от Украйна, Русия, Молдова и Румъния. Белград се утвърди като един от най-важните транзитни центрове. Поради тяхното разположение, България, Македония и Албания също се превърнаха във важни транзитни страни в трафика на жени.

Изходни страни в трафика са:

- **Румъния е най-важната изходна страна в региона, от която тръгва трафик на жени и момичета.** Наред с жените от Русия, Украйна и Молдова, румънките представляват най-голямата група прехвърлени жени към и през Югоизточна Европа. Обикновено те пътуват през Сърбия, а оттам до Босна и Косово. Някои от тях остават там, за да работят в местните бордеи. Други се прехвърлят от Босна за Хърватия и Словения, а оттам - още по на запад, както и от Косово към Албания, а оттам - към Италия или Гърция. Много от тях също така пътуват през България за Гърция и Турция. През 1997г. 7 000 румънки бяха депортирани от Турция, тъй като са влезли нелегално и/или са практикували проституция. Според оценки на неправителствени организации, хиляди са трафикираните румънки всяка година. Твърди се, че повечето от жените са продавани на трафикантите в Тимишоара срещу 50-200 долара всяка. Когато стигнат до съответната държава, в която трябва да проституират, те се препродават срещу десетократно по-големи суми.<sup>41</sup>

### Миротворци или трафиканти?

Най-тревожният случай, включващ трафик на румънки, бе този с двама членове на полицията на ООН в Босна през 2001 г. През февруари 2001 г. започна разследване по обвинения, че двама румънски полицаи организират трафик на румънки към Босна. Те ги снабдявали с фалшиви документи, а след като момичетата стигнали в Босна ги продавали на собствениците на бордеи. Румънките, които бяха интервюирани в рамките на разследването, назовавали още 10 румънски полицейски офицери. Те ги обвинили, че сътрудничат със собственици на публични домове в качеството си на трафиканти или на информатори, които предупреждавали собствениците на бордеи в случаи на планирани акции на полицията срещу тях. През лятото на 2001 г. разследването бе прекратено, поради липса на преки доказателства и на свидетели /всички румънки, които първоначално бяха интервюирани, междуременно бяха изведени извън Босна.<sup>42</sup> В отделен инцидент, Катрин Болковач, американски член на полицейските сили на ООН в Босна, беше уволнена за „нередовно отчитане на работното време“ след като е докладвала на началниците си, че колеги от полицейските сили са сътрудничали на трафиканти в търговия с бели робини. Британският съд, пред който Болковач е подала жалба се произнесе, че тя е била незаконно уволнена за направените неудобни разкрития.<sup>43</sup>

- **България също е важна изходна страна в трафика на жени.** Българките най-често се прехвърлят в Турция, Гърция, Македония, Полша и Чехия. Най-често това се извършва от фирми за наемане на ескорти и на жени, желаещи работа в чужбина. В тази страна съществуват около 300 подобни фирми, но нито една от тях няма лиценз за набиране на ескорти или на танцьорки. Според проучване на фондация Анимус, 94% от рекламните, предлагащи работа в чужбина, всъщност търсят красиви неомъжени жени до 25 години. „Белите робини“ се трафикират от България по три маршрута: през Турция и Гърция за Кипър и Италия, през Румъния за Западна Европа и през Македония за Косово или Албания, а оттам за Италия. Според неофициални данни, сега в чужбина проституират около 10 000 българки.<sup>44</sup>

- **Друга важна изходна страна в трафика на жени е Сърбия.** Сръбските момичета /особено от ромски произход/ се отправят към Италия, Гърция, Кипър, Германия и Холандия.

- Трафикът на албански жени и момичета за страните от ЕС /предимно за Италия и Гърция/ представлява още по-тревожен проблем, тъй като /освен обичайните трикове и заблуди, с които си служат трафикантите за да подмамат момичетата/ често жените се отвлечат и препродават на мафиотски кланове през границата. **Счита се, че през последните дванадесет години над 100 000 албански жени и момичета са били прехвърлени в Западна Европа.** Според някои оценки, до 80% от тях са под 18 години, а някои момичета са били едва на 12 години.<sup>45</sup>

- Според доклади на ОССЕ, **регица млади жени и момичета от Косово са били отвлечени от бежанските лагери в Албания по време на войната от 1999 г.** и продадени като проститутки в Италия. Регица експерти по човешки права изразиха загриженост от факта, че косоварските жени, станали жертва на изнасилване, често стават жертви на трафикантите поради консервативните и патриархални порядки на косоварското общество, в което изнасилването се счита за позор за семейството. Регицата случаи на семейства, които продават своите сестри или дъщери на трафи-

кантите, илюстрират тази особеност на албанските нрави. Според оценки на неправителствени организации, над 30 000 албански жени проституират в чужбина.<sup>46</sup>

Трафикът преминава през следните транзитни страни:

- **През Хърватия и Босна и Херцеговина се извършва трафикът в частност на жени от Молдова, Румъния, Украйна и други източноевропейски държави.** Според Елизабет Рен - бивш специален представител на Генералния секретар и координатор на операциите на ООН в Босна и Херцеговина, трафикът на жени е „най-тревожната нелегална дейност в Босна“. Най-известното място за купуване и продаване на бели робини е т.нар. Маркет „Аризона“ в района Бръчко, който бе създаден от международната общност за да улесни икономическите и социални взаимоотношения между босненски мюсюлмани, хървати и сърби. Според доклад на ООН, повечето от жените, които се държат в условия на робска подчиненост и са принуждавани да проституират във всички страни от Балканите, са закупени от трафиканти на Маркет „Аризона“. Обичайната цена е 1 500 долара.<sup>47</sup>

- **Сърбия е дори по-важна от другите транзитни държави.** През нея минават жени от Молдова, Украйна, Русия и Румъния, пътувайки от бивша Югославия за Италия и Австрия, както и към Черна гора и Албания, а оттам през Адриатическо море към Италия. Според полицейската статистика за 2001 г., 1260 жени от тези държави не са били допускани да влязат в Сърбия.<sup>48</sup>

### Маркет „Аризона“

Маркет „Аризона“ бе създаден от ръководената от НАТО ИФОР през 1996 г. с оглед възстановяване на някои от прекъснатите връзки между трите босненски нации чрез съвместна икономическа дейност. Създателите му обаче бяха разочаровани, след като Маркет „Аризона“ се превърна в един от най-известните центрове за криминална дейност на Балканите. Тук се продава на цена по договаряне всичко - от контрабандирани и крадени вещи, домашни потреби, до зеленчуци и коли. Предлагат се и наркотици и проститутки. Същевременно местните купувачи, както и трите хиляди провадчи, които работят на пазара, си остават бедни. Въпреки гореказаното, пазарът постигна известен успех в насърчаване бизнеса между трите общности. Поради тази причина, Бюрото на върховния представител на международната общност в Босна засега отказва да го затвори. По всичко изглежда обаче, че Маркет „Аризона“ причинява много повече проблеми, отколкото решава такива и по-скоро пречи, отколкото допринася за следвоенното развитие на Босна

- **Македония се превърна в разпределителен център за жени, които се извеждат към Гърция и Италия,** където се наемат в местната сексиндустрия. Обикновено же-

ните влизат в Македония от Сърбия или България, а след това са насочвани към Гърция, или са транспортирани през Охридското езеро в Албания. Липсват точни числа, но според македонското министерство на вътрешните работи и Международната организация по миграцията само през 2000 г. над 1000 жени са били прекарани нелегално през Македония. Тази бройка се увеличава всяка година. Повечето момичета, които преминават през Македония, са от Молдова, Румъния, България, Русия и Украйна.<sup>49</sup>

- **България е не по-маловажен транзитен център** за жени и момичета, трафикирани към Гърция и Турция.

- **Повечето жени, преминаващи през балканските държави, достигат до Черна гора или Албания,** които са привлекателни, поради своето разположение и добре поддържани маршрути за контрабанда и трафик през Адриатика. Мнозинството от онези, които достигат до Черна гора, се транспортират по море до Италия от Бар и други черноморски пристанища, но част от тях се прекарват и през Шкодренското езеро до Албания, а оттам - към Гърция или Италия.<sup>50</sup>

- Освен близостта си и добре поддържаните си контрабандни канали, а също така и поради ширещата се корупция на държавните служители, Албания се счита за идеалната страна за трафик на хора. Според свидетелствата на жените, които са прекарвани през Албания за Италия, албанските полицаи са пряко замесени в трафика поне в 10% от случаите. Най-често жените влизат в Албания от Македония през Охридското езеро или от Черна гора през Шкодренското езеро. И двата маршрута са добре известни контрабандни трасета. Жените, повечето от които са от Молдова, Украйна, Румъния, България и Русия, са закупени от други източноевропейски криминални групи срещу средно 1000 долара и се препродават на италианската мафия на цена до 3 000 долара на жена.<sup>51</sup>

Всичките страни от региона се считат също така и като крайна дестинация в трафика на жени. Когато прекарваните нелегално жени влизат в съответната държава, те обикновено са оставяни там за известен период и са принуждавани да проституират в местните публични домове. След няколко месеца те се прода-

ват на трафиканти от съседна държава. Това е установена практика по-специално в Сърбия. Сръбските трафиканти принуждават момичетата да „работят“ в различни сръбски градове, докато си „платят“ разходите по трансфера си, преди да бъдат продадени на трафиканти от Босна или от Черна гора.<sup>52</sup> Обаче редица страни от региона са крайна дестинация и следователно проблемът за принудителната проституция и трафика на жени се превръща в изключително тревожен вътрешен феномен. По правило страните, в които има голямо международно присъствие, влизат в тази категория.

- Според различни оценки, в **Босна и Херцеговина има над 1000 публични домове** - около 700 в Република Сръпска и около 300 във федерацията Босна-Херцеговина. В тях работят около 15 000 проститутки, нелегално вкарани в страната. Две-трети от тях са чужденки - най-вече от Източна Европа и от бившия Съветски съюз. Повечето са държани в робски условия и са принуждавани да проституират. Техните документи се конфискуват и им се казва, че трябва да си платят дълга към трафиканта, който ги е прекарал през границата. На практика този дълг никога не може да бъде изплатен, тъй като жените са принуждавани да си плащат разходите за храна, хотел и лечение. Властите са или безсилни или немотивирани да пресекат тази практика. Дори когато затворят един публичен дом, веднага в съседната частна къща се открива нов. Полицията обикновено арестува и депортира само проститутките, докато трафикантите си остават ненаказани. Средномесечният доход на собственик на публичен дом с пет проститутки е около 10 000 долара.<sup>53</sup>

- **Един от най-тревожните проблеми в Косово днес е разширяващата се сексуална индустрия.** Тя най-често включва жени и момичета, принудително проституиращи и държани като робини. Според Международната организация по миграцията, само 13,5% от жените получават редовно заплащане за техните услуги, докато 55% редовно са бити и/или изнасилвани от трафикантите. Повечето от тях са принуждавани да практикуват секс без презервативи и само 10% от тях ползват медицински услуги. След 1999 г. се нароиха множество публични домове и нощни клубове, които могат да бъдат открити дори в малки градове и села. Почти цялостното разрушаване на социалните структури и възникналият институционален вакуум са само част от обяснението на този феномен. Силен тласък за развитието на сексиндустрията в Косово бе даден с присъствието на голям брой чуждестранни военнослужещи.

Освен това обаче, притокът на пари в провинцията прави достъпни бордеите и за все повече местни мъже. Според Международната организация по миграцията, в косовските публични домове проституират няколко хиляди жени, повечето от тях противно на волята си. Съществуват подозрения, че офицери от Мисията на ООН в Косово са въввлечени в трафика. Някои от тях вече бяха отзовани поради подобни съмнения.<sup>54</sup>

- **Положението е сходно и в Македония.** Съществуват безброй барове, мотели и нощни клубове, като повечето от тях са в провинцията, където полицейското присъствие не е толкова изразено, отколкото в градските центрове. В тях работят между 1500 и 2000 жени, които не са от македонски произход, а печалбите от проституцията са между 150 и 200 милиона долара. Процъфтяващият бизнес с проституцията е свързан и с корупцията. Полицейски офицери получават пари, за да осигуряват спокойствието на собствениците на публични домове, а политиците и чиновниците - за да издават лицензи и разрешителни. Присъствието на значителен брой международни войски е допълнителен стимул за развитието на проституцията - неизбежно следствие от присъствието на голяма група добре платени чужденци, които за дълго са отлъчени от семействата си.<sup>55</sup>

#### Робини на „ничия земя“

Безнадеждната ситуация на момичетата, които са държани като робини в македонските публични домове, още повече се влошава от политическата нестабилност в страната. Много от публичните домове - особено в Западна Македония - се държат от македонски албанци, за които се твърди, че са свързани с ръководството на Национално-освободителната армия. Както в много други случаи през последните 12 години, често борбата за национални права преминава в борба за безпрепятствено развитие на етническите криминални империи. Ситуацията едва ли ще се промени, докато акциите на македонската полиция срещу публични домове, притежавани от етнически албанци, продължават да се интерпретират като полицейско насилие на македонската държава срещу албански граждани.<sup>56</sup>

## 5. Ролята на националните политически елити в противодействието на трансграничната престъпност

Към края на 2000 г. правителствата на всички страни в региона се бяха сменили поне веднъж /с изключение на Черна гора, където режимът на Джуканович продължава да управ-

лява безалтернативно вече 11 години/. Както показва практиката, **смяната на изпълнителната власт обикновено е последвана от редица опити за ограничаване на контрабандата и свързаната с нея корупция.** Тези опити могат да са част от искрено усилие за пресичане на контрабандните канали. В повечето случаи обаче, промяната във властта означава, че определен контрабанден канал губи политическата си подкрепа. Някои политици контролират икономическия елит на страната, като му осигуряват /не безкористно/ предимство на пазара, нарушавайки принципите на свободната конкуренция. На свой ред икономическите групировки се превръщат в заложенници на политическите партии, които им гарантират протекции, тъй като паразитният начин на дейността им ги прави неконкурентноспособни при нормални пазарни условия. И обратното - някои политици от елита, стават зависими от групировките, които ги подкупват.

Механизмът на дейност на старите контрабандни канали и създаването на нови такива се извършва чрез инфилтриране в граничната администрация и назначаване там на хора, които са лоялни на определена партия, без да притежават нужната квалификация. От друга страна, участниците в тези канали предлагат подкупи на властимащите с оглед гарантиране на тяхната протекция. Чрез лоялни посредници управляващите политически елити не само използват, но и контролират трафика в интерес на определени икономически среди. Заменянето на значителен брой митничари с удобни назначения е най-често срещаната практика на новите правителства. Тази стъпка обаче е противоречива, тъй като често остава неясно доколко тези кадрови рокади действително са мотивирани от нуждата от прочистване на компрометираните служители и доколко са следствие на желанието да се назначат лоялни служители на ключови длъжности. В последния случай контрабандните канали продължават да функционират, като само са сменени хората, които ги контролират. През 90-те години подобна практика е характерна за всички държави от региона, в които се извършва правителствена смяна.

Последното развитие на политическата обстановка в региона и въздействието на политическия процес върху контрабандата и трафика на Балканите има редица характерни черти:

**1. Ролята на международната общност е ключова** - като правило местните правител-

ства изглеждат неспособни или недостатъчно мотивирани сериозно да застрашат операциите по контрабанда и трафик на територията на своите държави. **Първите действително сериозни усилия срещу трафика бяха предприети едва след като международната общност започна да играе по-активна роля в региона** /например чрез проектите на Европейската комисия по подпомагане реформите на митниците, Проекта „Улесняване на търговията и транспорта в югоизточна Европа“, Пакта за стабилност и др./.

**2. В повечето случаи, за да бъдат предприети сериозни и ефективни мерки против контрабандата, е необходимо правителството да бъде променено най-малко два пъти.** Правителствата, които гоидоха на власт след падането на комунистическите режими, обикновено активно участваха в развитието на контрабандните канали. Когато опозицията спечели изборите и формира ново правителство, тя обикновено декларира началото на кампания срещу корупцията, контрабандата и организираната престъпност. Следва уволняването на редица служители на митниците и данъчната администрация, които се заменят с нови назначения. Единственият резултат обаче обикновено е установяването на контрол от страна на новия политически елит върху контрабандните канали, които продължават да съществуват.

Все още е много рано да се говори за „принципа на третата смяна“ като затвърждаващо се правило. Засега е имало само три случая в региона, когато подобна промяна се е извършвала - в Албания, България и Румъния. Във всички тези случаи външни стимули, а не вътрешни побуди, са изиграли решаваща роля за ангажирането на правителствата в усилията за ограничаване на контрабандата и свързаната с нея корупция. В България и Румъния този стимул бе евроатлантическата интеграция, докато в случая с Албания - почти цялостната зависимост на страната от чуждестранна подкрепа след 1997 г.

Въпреки че в Македония също се стигна до „трета промяна“ през 1998 г., тази страна си остава изключение. Незавършената вътрешнополитическа стабилизация, която кулминира през 2001 г. във въоръжен конфликт, бе използвана като постоянно извинение за отлагането на истински ефективни мерки срещу контрабандата. Вярно е, че в течение на години македонските сили за сигурност на практика нямат достъп до някои райони на Западна Македония. В нажежената атмосфе-

ра всеки опит да се наложи тяхното присъствие в тази част на страната като се прекъсне нелегалният поток от оръжие и наркотици през границата с Косово и Албания, се възприема от местното албанско население като военна окупация. Македония по такъв начин изглежда затворена в омагьосан кръг, в който липсата на сигурност подхранва престъпността. Подобна ситуация бе характерна за голяма част от бивша Югославия през последните дванадесет години. Едва ли е вероятно, че македонското правителство ще успее със собствени сили да разсече този гордиев възел.

### **3. Коалиционните правителства изглеждат по-малко решени да предприемат радикална митническа реформа, отколкото еднопартийните правителства.**

Първите посткомунистически правителства във всички страни от района бяха формирани или доминирани от една политическа партия /Босна и Херцеговина и Македония като че ли представляват изключение, но в тези две страни етническите политически партии си поделиха териториите помежду си и установиха буквално еднопартийно управление в своите „доминиони“/. Следователно, трудно е да се направи заключението, че евентуално коалиционното управление би могло да спре разпространяването на контрабандата и организираната престъпност, които се развиха при еднопартийните правителства.

Случаите с Хърватия и Сърбия, където през 2000 г. начело на властта дойдоха широки коалиции обаче свидетелстват, че за местната контрабанда има много по-малко проблеми, ако еднопартийно правителство е заменено от коалиция, а не от друга управляваща партия. Съществуващите криминални структури, ангажирани с контрабанда и трафик, много по-лесно намират заинтересовани партньори сред новите политически патрони в рамките на широка и разнообразна коалиция от партии. Различията в мнението и противоречащите си интереси също са пречка за осъществяване на мащабни чистки в митниците и гангната администрация.

В Хърватия някои от коалиционните партньори вече установиха тесни връзки със сенчестите икономически групировки от ерата на ХДО. В Сърбия редица „бизнесмени“, свързани с криминалния свят, които преди се ползваха от протекцията на режима на Милошевич, се сблизиха с новите власти. Съществуват индикации, че някои от тях вече са си намерили нови защитници. Това е сред най-важните причини за почти хроничната нестабил-

ност на сръбското правителство. Името на сръбския премиер Джинджич често се споменава във връзка с дейците, причастни към контрабандата на цигари.

Босна и Херцеговина също получи своето коалиционно правителство през 2000 г., доминирано от многоетническата Социалдемократическа партия. Босненското федерално правителство обаче има много ограничена власт. Истинската власт е в правителствата на двете федерални единици, съставляващи Босна и Херцеговина, които все още са доминирани от трите националистически партии. Доскоро всеки опит да се противодейства на контрабандата и трафика бяха блокирани от почти пълната липса на сътрудничество между двете части на републиката. Това уникално административно устройство отличава Босна и Херцеговина от всички други страни в региона и прави много трудно прогнозите за нейното бъдеще.

### **4. Особените случаи - Черна гора и Косово.**

Най-спешните и тревожни проблеми продължават да бъдат **Черна гора и Косово, където специфичните политически обстоятелства продължават да пречат за последователната и сериозна борба срещу контрабандата.**

В Черна гора президентът Джуканович продължава да управлява вече над 12 години и по такъв начин постави рекорд сред лидерите на югоизточна Европа. Черна гора е също единствената страна в региона, която поради тази причина не е преминала през задължителните постелекторални „реформи“. Досега няма случай, при който режим, улесняващ контрабандните канали, да се заеме с тяхното ликвидирание. Няма причини да се смята, че Черна гора ще е първият такъв пример.

Въпреки голямото международно присъствие в Косово, тази провинция си остава в плен на беззаконията. Основните приоритети на Мисията на ООН в Косово е осуетяването на сраженията между различните етнически групи в Косово и създаването на местни политически институции. На този етап е ясно, че неотдавна конституираният парламент на Косово, неговото правителство и президент имат ограничена реална власт за справяне с беззаконията. Може да се каже, че след 1999 г. в Косово бе приложена често повтарящата се изцяла бивша Югославия схема, при която провокирането на етнически напрежения и дестабилизирането на реда създават оптимални условия за осъществяване на нелегални дейности.

**В рамките на противодействието на трансграничната престъпност, страните от югоизточна Европа предприеха следните инициативи:**

1. След 1997 г. албанските сили за сигурност си сътрудничат с италианската полиция и с граничната гвардия в борбата за пресичане контрабандата на наркотици и цигари, както и на незаконния трафик на хора през Адриатика. През 1998 г. албанското правителство създаде подразделение за борба срещу наркотиците, в която влизат 100 полицаи и агенти. То обаче все още не е добре екипирано и попълнено. **През 2001 г. благодарение на правителството бе приет закон за превенция на незаконния трафик на наркотици,** както и закон за създаването на междуведомствена комисия за контрол на наркотиците. През ноември-декември 2001 г., тактическата част за патрулиране на границите към Министерството на правосъдието на САЩ извърши оценка на албанската гранична полиция и разработи предложения за подобряване на нейната дейност.<sup>57</sup>

**През януари 2001 г. Наказателният кодекс бе променен чрез увеличаване наказанията за трафикантите.** Въведена бе нова дефиниция на трафика в съответствие с Протокола на ООН срещу трафика на мигранти по суша, въздух или море /известен и като Протокол от Палермо/. Министерството на правосъдието направи анализ на правните аспекти на трафика на деца и подготви промени на Закона за осиновяване, насочени към по-добра защита на децата. Проведени бяха курсове за противодействие на трафика, в които участваха 165 полицаи. Правителството назначи Междуведомствена работна група по трафика, респективно Национален координатор по трафика и разработи национална стратегия за противодействие на трафика. С международна помощ през 2001 г. във Влора бе открит център за борба срещу трафика. През същата година 150 души бяха арестувани по обвинения, свързани с трафик.<sup>58</sup> Албански неправителствени организации, финансирани от САЩ и ООН, осъществиха редица проекти за образование на млади жени като част от усилията последните да бъдат предпазени от трафикантите. Бяха открити редица „сигурни убежища“ за жертви на трафика.<sup>59</sup>

**През август 2002 г. бе проведена многонационална операция** с участието на албански, италиански, югославски и гръцки сили за сигурност. Специални полицейски групи, екипирани с морски катери и хеликоптери, нахлуха във Влора със задачата да арестуват

известни на властите контрабандисти и да конфискуват скоростните им моторници. Въпреки че бяха арестувани 12 трафиканти, операцията не постигна своята цел. Тъй като непосредствено преди нейното провеждане изтече информация за секретните планове, над 30 контрабандисти успяха да избягат заедно със своите моторници. В резултат на това бе уволнен шефът на албанската полиция.<sup>60</sup>

**2. В Босна и Херцеговина новосъздадената Служба за държавната граница бе разгърната през юни 2000 г. на редица гранични пунктове.** Голям брой гранични пунктове и КПП обаче продължават да са зле екипирани и да се нуждаят от кадрово попълнение. Предстои да се създадат и отряди за борба срещу наркотиците, включващи между 2 до 11 души всеки.<sup>61</sup>

Съвместна експертна група на министерствата на правосъдието на Република Сръпска и на Федерацията Босна и Херцеговина и на администрацията на Висшия представител, **изработва ново наказателно законодателство.** Работи се и по създаването на съвместна работна група на федералните единици на територията на Босна и Херцеговина по проблемите на незаконната имиграция и организираната престъпност. През 2001 г. се увеличиха полицейските акции срещу нощните клубове и публичните домове, като много от тях бяха затворени постоянно. През 2001 г., под въздействието на обвинението, че международните мироопазващи сили участват в трафика или държат под своя опека публични домове, бе променен Кодексът за поведение на служителите на ООН, като бяха включени текстове за тяхната отговорност в случаи на обвързване с лица, подозирани за участие в трафик.<sup>62</sup>

Двата най-големи проблема в Босна и Херцеговина си остават липсата на сътрудничество между институциите на двете федерални единици /въпреки постигнатия частичен напредък в тази насока/, както и широкото разпространение на корупцията.

**3. Поредното българско правителство създаде през септември 2001 г. ново управление в митниците за борба срещу трафика на наркотици.** От декември 1999 г. съществува Информационен център по наркотиците - междуведомствена структура, създадена от Националната служба за борба срещу организираната престъпност. В качеството си на най-важната страна за трафика на наркотици през Балканите, България държи регионалния рекорд по разкриване на наркотици.



През последните години в тази страна бяха задържани до 2 500 кг наркотици - предимно хероин. България си сътрудничи тясно с американската ДЕА, както и със съответните агенции на страните от региона.<sup>63</sup>

През юни 2001 г. бе създадена Междуведомствена правна работна група, която бе натоварена със задачата да изработи проектозакон, третиращ целия комплекс от проблеми, свързани с трафика на хора. Предприети бяха стъпки за подобряване граничния контрол. Предложени бяха редица промени в Наказателния кодекс, свързани с трафика на хора. Българската гранична полиция си сътрудничи и обменя информация с граничните полиции на Румъния и Македония.<sup>64</sup>

4. През ноември 2001 г. парламентът на Хърватия прие нов закон за наркотиците. **Борбата срещу контрабандата на наркотиците бе определена като приоритетна за хърватското правителство** и бе създадена междуведомствена комисия, която да наблюдава усилията на правителството в тази област. Създаден бе и специален офис в рамките на Бюрото на главния прокурор, който се специализира в борбата срещу организираната престъпност и корупцията. С помощта на нов закон бяха разширени правомощията на митническите служители. Хърватия подписа редица споразумения с всичките си съседи за подобряване сътрудничеството с граничната полиция. Засилено бе сътрудничеството със страните от ЕС по подобряване на граничния контрол.<sup>65</sup>

**В рамките на Министерството на вътрешните работи бе създадена Национална работна група по трафика.** От своя страна Министерството на външните работи назначи Национален координатор по трафика. Министерството на правосъдието изготви нов закон за чуждите граждани, както и нов закон за бежанците. Организиран бяха множество семинари и курсове за обучение на офицери от полицията и граничната полиция. Бяха подписани редица двустранни споразумения със съседни държави по проблемите на миграцията, предоставянето на убежище и по граничния контрол.<sup>66</sup>

5. **В Македония дейността на Националната комисия по борба с наркотиците бе сериозно затруднена от нестабилната политическа ситуация.** Още от 1999 г. правителството бе замислило нов план за действие срещу трафика на наркотици и злоупотребата с тях, но поради политическата ситуация в страната, все още няма конкретни резултати. Въпреки това, Отделът по борба

срещу наркотиците на Министерството на вътрешните работи установи активно сътрудничество с Интерпол и с Регионалния център за борба срещу трансграничната престъпност, със седалище в Букурещ. **През последните няколко години в страната бяха конфискувани големи количества наркотици,** а македонската полиция и служителите на граничните служби действат много професионално, особено като се има предвид, че въоръженото въстание през 2001 г. сериозно отслаби правозащитните институции и контрола по границите с Косово, Южна Сърбия и Албания.<sup>67</sup>

**Македония все още няма закони, които да забраняват трафика на жени,** а единствено закони срещу робството, отвлечането, нелегалното влизане в страната и трафика на нелегални имигранти. През февруари 2001 г. правителството сформира Национален съвет по трафика и нелегалната миграция, който понастоящем работи върху хармонизирането на македонския закон с Протоколите от Палермо. От 2000 г. в македонската полиция съществува и Работна група за противодействие на трафика. През 2001 г. правителството създаде убежище за жертвите на трафика.<sup>68</sup>

6. **През октомври 2001 г. румънското правителство лансира Национална програма за превенция на наркотиците,** която се наблюдава от редица министри и представители на неправителствени организации. През 2000 г. бе приет много стриктен закон срещу разпространението на наркотици, а през ноември 2001 г. в парламента бе внесен документ за контрол върху химическите прекурсори. В рамките на полицията бе създадена тайна група за разследване на разпространението на наркотици. В резултат на сътрудничеството си с полицейски и гранични служби на ЕС и САЩ **през 2000 г. и 2001 г. рязко се увеличи количеството заловени наркотици.**<sup>69</sup>

**През декември 2001 г. бе приет Закон за превенция и борба срещу трафика на хора.** Законът бе изготвен в сътрудничество на румънското правителство с неправителствените и международните организации /Центъра на ООН по превенция на престъпността/. Същевременно националните правозащитни органи бяха реорганизиран с оглед по-ефективната им работа по пресичане на трафика. Засилен бе и граничния контрол, като бяха въведени визови режими за редица държави. В Букурещ бе открито убежище за жертви на трафика.<sup>70</sup>

7. **Най-големият проблем в СР Югославия продължава да бъде границата меж-**

**гу Косово и Сърбия.** Липсата на гостатъчен контрол по нейното протежение е до голяма степен резултат от неясния бъдещ статус на Косово. Вътрешната граница между Сърбия и Черна гора също създава проблеми, тъй като правителството на Черна гора не желае да сътрудничи с федералните власти. Създаването на агенции и стратегии за борба срещу трафика на наркотици също бе отложено поради политическата борба и съперничество между различните фракции на правителствената коалиция на власт след отстраняването на Милошевич. През юни 2001 г. СР Югославия подписа и ратифицира Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, заедно с двата Протокола от Палермо. Понастоящем е в ход преглед на югославското законодателство с оглед на съответствието му на международните стандарти.<sup>71</sup>

Открито бе временно убежище за жертвите на трафика, което ще функционира до изграждането на постоянно убежище. През април 2001 г. мисията на ОССЕ в Белград организира национална кръгла маса по трафика, в резултат на която бе назначен Национален координатор по трафика и Координатор за Работната група по трафика на Пакта за стабилност. В Черна гора създадената през март 2001 г. Съвместна работна група по правната реформа изготвя нов закон срещу трафика. През септември 2001 г. бяха създадени Специална работна група по контрабандата и трафика и Специална работна група по граничния контрол. В Косово през януари 2001 г. бе приет закон за забраната на трафика на хора. През октомври същата година в рамките на полицейските части към Мисията на ООН в Косово бяха създадени разследващи звена срещу трафика и проституцията.<sup>72</sup>

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> През пролетта на 1995 г. хърватската армия предприе изненадваща атака срещу контролираните от сърбите части от Хърватия и установи контрол върху повечето от тях с изключение на най-източната от тях, наречена Източна Славония/обозначава на също така като „Сектор“Изток“/. Последната остана под международна администрация до януари 1998 г., когато бе присъединена по мирен път към Хърватия. Няколко месеца след това с подписването на Дейтънското споразумение се сложи край на войната в Босна и Херцеговина. Както е извест-

но, то бе постигнато през ноември 1995 г. в Дейтън, щат Охайо, и подписано в Париж на 14 декември 1995 г. От своя страна Съветът за сигурност на ООН прие резолюция 1022 от 22 ноември 1995 г., с която безсрочно се прекратяват санкциите срещу СР Югославия. След изборите от септември 1996 г. в Босна и Херцеговина с резолюция 1074 от 1 октомври същата година се прекратиха санкциите срещу СР Югославия и босненските сърби. Така наречената „външна ограда“ от санкции /забрана за членство на СРЮ в международни организации като ООН и ОССЕ, както и на гостъпа до международните финансови институции/ обаче продължаваше да е в сила. По такъв начин СРЮ си остана международен парий, отрязан от повечето международни икономически връзки дори след подписването на Дейтънското споразумение и края на войната в Босна и Херцеговина. В тези условия гостъпът на страната до петролния внос продължаваше да бъде ограничен.

<sup>2</sup> „Corruption and Trafficking: Monitoring and Prevention.“ *CSD Reports*. Sofia: Center for the Study of Democracy, 2000, pp. 26-27

<sup>3</sup> Georgi Ranchev. „The Combination of Services - Infrastructure - Taxes Is a Struggle for Foreign Investments.“ *Pari*. 21 August 2001. <<http://www.policy.hu/~ranchev/article3.html>> .

<sup>4</sup> Zeljko Rogosic. „Hrvatska - drzava organiziranog sverca.“ *Nacional* no. 271. 25 January 2001. <<http://www.nacional.hr/htm/271013.hr.htm>> .

<sup>5</sup> US Energy Information Administration. „Enforcement of Serbian Sanctions and Embargo.“ *US Energy Information Administration*. 10 June 1999. <<http://www.eia.doe.gov/cabs/serbsanc.html>> .

<sup>6</sup> Fehim Rexhepi. „Kosovo - Smugglers Heaven.“ *AIM Press*. 3 June 2001. <<http://www.aimpress.org/dyn/trae/archive/data/200106/10603-001-trae-pri.htm>> .

„Organized Crime Contributing to Lawlessness in Kosovo.“ *Balkan Times*. 2001. <<http://www.balkantimes.com/html/english/5871.htm>> .

„Kosovo: A Strategy for Economic Development.“ *International Crisis Group Balkan Report* no.123. 19 December 2001. <[http://www.intl-crisis-group.org/projects/balkans/kosovo/reports/A400514\\_19122001.pdf](http://www.intl-crisis-group.org/projects/balkans/kosovo/reports/A400514_19122001.pdf)> .

<sup>7</sup> „Kosovo: A Strategy for Economic Development.“

<sup>8</sup> „Constitutional Watch - Albania.“ *East European Constitutional Review* vol. 7, no. 3. Summer 1998. <<http://www.law.nyu.edu/eecr/vol7num3/constitutionwatch/albania.html>> .

<sup>9</sup> Fabian Schmidt. „Sleaze Spreads in Pauperized Albania.“ *Transitions Online*. 12 July 1999.

<<http://www.ijt.cz/session/highlight?url....html&words=schmidt,+albania+%&color>>.

<sup>10</sup> „Corruption and Trafficking: Monitoring and Prevention,” pp. 26-27.

<sup>11</sup> Slobodan Vaskovic. „Čeka za kapitalca.“ *Reporter* no. 122. 23 August 2000. <<http://www.reporter magazin.com/rep122/0008.htm>>. Dzenana Karup - Drusko. „Reket za Dodika, Bicakcica i Covica.“ *Dani* no. 176. 13. October 2000. <<http://www.bhdani.com/arhiv/2000/176/t17619.htm>>.

<sup>12</sup> Tatjana Stankovic. „Reforme iza dimne zavese.“ *AIM Press*. 30 September 2001. <<http://www.aimpress.ch/dyn/pubs/archive/data/200109/10930-014-pubs-beo.htm>>.

Serbian Government. „Government Decree Spurs Trade with Kosovo-Metohija.“ *Web Page of the Serbian Government: News*. 29 January 2002. <<http://www.serbia.sr.gov.yu/news/2002-01/29/322320.html>>.

<sup>13</sup> Zoran Kosanovic. „Sverc zatvorio fabriku.“ *AIM Press*. 10 July 1997. <<http://www.aimpress.org/dyn/pubs/archive/data/199707/70710-019-pubs-beo.htm>>.

Batic Bacevic. „Do poslednjeg dima.“ *Nin* no. 2421. 23 May 1997. <<http://www.nin.co.yu/arhiva/2421/>>.

<sup>14</sup> „Kosovo: A Strategy for Economic Development,” p. 9

<sup>15</sup> Saso Klekovski. „Blame the Economy in Macedonia.“ *OK.MK*. 5 September 2001. <<http://www.ok.mk/news/story.asp?id=919>>.

„Concern in Macedonia at Explosion of Crime in Kosovo.“ *Agence France Presse*. 16 September 2000. <<http://www.balkanpeace.org/hed/archive/sept00/hed580.shtml>>.

„Шверцом транзитира низ Македонија со амин на власта и на некои меѓународни организации.“ *Дневник*. 22 September 2000.

<sup>16</sup> „Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags the Country Down.“ *International Crisis Group Balkan Report* no.133. 14 August 2002, pp. 22-22. <[http://www.intl-crisis-group.org/projects/balkans/macedonia/reports/A400739\\_14082002.pdf](http://www.intl-crisis-group.org/projects/balkans/macedonia/reports/A400739_14082002.pdf)>

<sup>17</sup> George Baleanu. „Romania at a Historic Crossroads.“ *Conflict Studies Research Centre*. <<http://www.ppc.pims.org/Projects/CSRC/g65.htm>>.

„Romanian Security Chief Resigns over Smuggling Scandal.“ *BBC News Online*. 29 April 1998. <[http://news6.thdo.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid\\_85000/85656.stm](http://news6.thdo.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid_85000/85656.stm)>.

„Cigarette Smugglers Handed 3-To-15-Year Terms.“ *Daily Bulletin*. 27 February 2001.

<sup>18</sup> „Corruption and Trafficking: Monitoring and Prevention,” pp. 43-45.

<sup>19</sup> Zeljko Ivanovic. „Speedboats, Cigarettes, Mafia and Montenegrin Democracy.“ *Institute for War & Peace Reporting Balkan Crisis Report* no. 83. 12 October 1999. <[http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr\\_19991012\\_3\\_eng.txt](http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr_19991012_3_eng.txt)>

Nebojsa Medojevic. „Pusenje ili drzava!“ *Forum*. 2 February 2001. <[http://www.forum.com.mk/Arhiva/Forum76/politika/politika\\_sverc.htm](http://www.forum.com.mk/Arhiva/Forum76/politika/politika_sverc.htm)..

<sup>20</sup> Berislav Jelinic. „Razotkrivena svjetska mreza svercera cigaretama.“ *Nacional* no. 297. 26 July 2001. <<http://www.nacional.hr/htm297013.hr.htm>>.

Andy Rowell and Rich Cookson. „No Smoke Without Fire.“ *Action on Smoking and Health*. 2 October 2000. <<http://www.ash.org.uk/html/smuggling/html/bigissuefull.html>>.

<sup>21</sup> Ivanovic. „Speedboats, Cigarettes, Mafia and Montenegrin Democracy“

Jelinic. „Razotkrivena svjetska mreza svercera cigaretama.“

<sup>22</sup> Nicholas Foster and Sead Husic. „Probe into Montenegro's Role at Illegal Cigarette Trade.“ *Financial Times*. 9 August 2001.

<sup>23</sup> U. S. Department of State. „1997 International Narcotics Control Strategy Report.“ *U.S. Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Washington, DC. March 1998. <[http://www.state.gov/www/global/narcotics\\_law/1997\\_narc\\_report/europ97.html](http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1997_narc_report/europ97.html)>.

Jasna Babic. „Details Behind the Andabak Arrest and the Leutar Murder.“ *Nacional* no. 254. 28 September 2000. <<http://www.nacional.hr/htm/254040.en.htm>>.

International Narcotics Control Board. „Report of the International Narcotics Control Board for 2000.“ *International Narcotics Control Board Annual Reports*. 2000. <[http://www.incb.org/e/ind\\_ar.htm](http://www.incb.org/e/ind_ar.htm)>.

<sup>24</sup> Observatoire Geopolitique des Drogues. „Bosnia-Herzegovina.“ *Observatoire Geopolitique des Drogues Annual Report*. 1997. <[http://www.ogd.org/rapport/gb/RP06\\_1\\_BOSNIE.html](http://www.ogd.org/rapport/gb/RP06_1_BOSNIE.html)>.

<sup>25</sup> Babic. „Details Behind the Andabak Arrest and the Leutar Murder.“

<sup>26</sup> Observatoire Geopolitique des Drogues. „Yugoslavia.“ *Observatoire Geopolitique des Drogues Annual Report*. 1997. <[http://www.ogd.org/rapport/gb/RP06\\_2\\_YOUGOSLAVIE.html](http://www.ogd.org/rapport/gb/RP06_2_YOUGOSLAVIE.html)>.

<sup>27</sup> Juliette Terzieff et al. „Former Warlords in the Balkans are Building an International Criminal Empire.“ *Newsweek*. 21 March 2001. <<http://www.balkanpeace.org/rs/archive/mar01/rs127.shtml>>.

Umberto Pascali. „KLA and Drugs: The 'New Columbia of Europe' Grows in Balkans.“ *Executive Intelligence Review* vol. 28, no. 24. 22 June 2001.

<[http://www.larouchepub.com/other/2001/2824\\_kla\\_drugs.html](http://www.larouchepub.com/other/2001/2824_kla_drugs.html)>.

Alex Roslin. „After Kosovo: A Marriage of Heroin and War in the New Millennium.“ *Canadian Dimension* vol. 34, issue 2. March/April 2000.

<sup>28</sup> „Kosovo Stability Threatened by Organized Crime.“ *Balkan Times*. 2001. <<http://www.balkantimes.com/html/english/11845.htm>>.

<sup>29</sup> „Macedonia's Public Secret,“ pp. 24-25

<sup>30</sup> Terzieff et al. „Former Warlords in the Balkans are Building an International Criminal Empire.“

Pascali. „KLA and Drugs: The 'New Columbia of Europe' Grows in Balkans.“

„Jane's Sentinel Security Assessments: Macedonia.“ *Jane's Information Group*. 3 April 2001. <[http://www.janes.com/security/international\\_security/news/sentinel/sent010403\\_macedonia.shtml](http://www.janes.com/security/international_security/news/sentinel/sent010403_macedonia.shtml)>.

U. S. Department of State. „1997 International Narcotics Control Strategy Report.“

Zeljko Bajic. „Crime and Politics in Macedonia.“ *Institute for War and Peace Reporting Balkan Crisis Report* no. 107. 14 January 2000. <[http://www.iwpr.net/index.pl?balkans\\_200001.html](http://www.iwpr.net/index.pl?balkans_200001.html)>.

<sup>31</sup> U. S. Department of State. „1997 International Narcotics Control Strategy Report.“

„For Romania to Accede to EU It Will Take Enhanced Speed of Response.“ *Nine O'Clock*. 7 February 2002.

<sup>32</sup> „People's Trafficking: Europe's New Problem.“ *Jane's Information Group*. 23 September 2000. <[http://www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/EH/F/noir/lectures/people\\_trafficking\\_europe.htm](http://www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/EH/F/noir/lectures/people_trafficking_europe.htm)>.

<sup>33</sup> U. S. Department of State. „1999 Country Reports on Human Rights Practices - Romania.“ *US Department of State Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor*. 25 February 2000. <[http://www.state.gov/www/global/human\\_rights/1999\\_hrp\\_report/99hrp\\_toc.html](http://www.state.gov/www/global/human_rights/1999_hrp_report/99hrp_toc.html)>.

Barbara Limanowska et al. „Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe: Current Situation and Responses to Trafficking in Human Beings.“ *UNICEF, UNOHCHR and OSCE - ODIHR*, June 2002. <<http://www.unicef.org/sexual-exploitation/trafficking-see.pdf>>.

<sup>34</sup> Ibro Kovacevic. „Krijumcarenje Kurda iz Turske na zapad.“ *AIM Press*. 18 March 1997. <<http://www.aimpress.org/dyn/pubs/archive/data/199703/70318-006-pubs-sar.htm>>.

Peter Beaumont. „People Trade Makes Bosnia Rich.“ *The Observer*. 28 January 2001. <<http://www.observer.co.uk/politics/story/0,6903,429988,00.html>>.

<sup>35</sup> „People's Trafficking: Europe's New Problem.“

U. S. Department of State. „1999 Country Report on Human Rights Practices - Former Yugoslav Republic of Macedonia.“ *US Department of State Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor*. 25 February 2000. <[http://www.state.gov/www/global/human\\_rights/1999\\_hrp\\_report/macedoni.html](http://www.state.gov/www/global/human_rights/1999_hrp_report/macedoni.html)>.

Zeljko Bajic. „Macedonia's Porous Borders.“ *Institute for War and Peace Reporting Balkan Crisis Report* no. 153. 4 July 2000. <[http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr\\_20000704\\_4\\_eng.txt](http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr_20000704_4_eng.txt)>.

<sup>36</sup> Zeljko Bajic. „'Mudzahedini' iz Rastanskog Lozja.“ *AIM Press*. 7 March 2002. <<http://www.aimpress.ch/dyn/pubs/archive/data/200203/20307-001-pubs-sko.htm>>.

„At Rastanski Lozja, Pakistani Migrants which were Travelling to Greece were Killed, Not Terrorists of Al Qaeda.“ *The Balkan Human Rights Web Page*. 8 May 2002. <<http://groups.yahoo.com/group/balkanhr/message/3982>>.

<sup>37</sup> Carlotta Gall. „China's Migrants Find Europe's Open Back Door: The Balkans.“ *The New York Times*. 23 August 2000. <[http://www.nytimes.com/learning/teachers/featured\\_articles/20000823\\_wednesday.html](http://www.nytimes.com/learning/teachers/featured_articles/20000823_wednesday.html)>.

*Victims of Trafficking in the Balkans: A Study of Trafficking in Women and Children for Sexual Exploitation to, through and from the Balkan Region*. Vienna: International Organization for Migration, 2001, pp. 32-33. <[http://www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/balkan\\_trafficking.pdf](http://www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/balkan_trafficking.pdf)>.

Boris Raseta. „Sverc istocnjaka na Zapad.“ *AIM Press*. 27 June 2000. <<http://www.aimpress.ch/dyn/pubs/archive/data/200006/00627-002-pubs-zag.htm>>.

<sup>38</sup> „People's Trafficking: Europe's New Problem.“

Joshua Hammer and Llazar Semini. „The Gangster's Paradise.“ *Newsweek (Atlantic edition)* vol. 137, no. 13. 26 March 2001.

Frank Cillufo and George Salmoiraghi. „And the Winner Is... The Albanian Mafia.“ *Washington Quarterly* vol. 22, no. 4. Autumn 1999. <<http://www.twq.com/autumn99/224Cillufo.pdf>>.

Frederika Randall. „Italy and Its Immigrants.“ *Nation* vol. 268, no. 20. 31 May 1999. <<http://past.thenation.com/cgi-bin/framizer.cgi?url=http://past.thenation.com/1999/990531.shtml>>.

<sup>39</sup> „Southern Europe: Smuggling.“ *Migration News* vol. 7, no. 12. December 2000. <[http://migration.ucdavis.edu/mn/archive\\_mn/dec\\_2000-12mn.html](http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/dec_2000-12mn.html)>.

„People's Trafficking: Europe's New Problem.“ Gaby Hinsliff and Peter Beaumont. „Blair War

on Trade in Migrants." *The Observer*. 4 February 2001. <<http://www.observer.co.uk/politics/story/0,6903,433341,00.html>>.

Beaumont. „People Trade Makes Bosnia Rich.“

<sup>40</sup> Шведската НПО Kvinna Till Kvinna счита, че всяка година в страните от ЕС се прехвърлят около 500 000 жени. Според оценка на Международната организация за миграцията, 200 000 жени се прехвърлят годишно в страните на ЕС от Централна и Източна Европа и от бившия Съветски съюз. Между 10 и 30 процента от трафикуваните с цел проституция момичета са на възраст под 18 г. В случая с Албания непълнолетни са 80% от прехвърляните на Запад момичета. Limanowska et al. „Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe.“

<sup>41</sup> U. S. Department of State. „1999 Country Report on Human Rights Practices - Romania.“

<sup>42</sup> „Romanians Reported Topping European List of Illegal Migrants.“ *BBC Worldwide Monitoring*. 3 October 2001.

Colum Lynch. „U.N. Halted Probe of Officers' Alleged Role in Sex Trafficking.“ *The Washington Post*. 27 December 2001. <<http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A28267-2001Dec26?language=printer>>.

<sup>43</sup> Barry James, „Whistleblower Upheld in the UN Bosnia Police Case,“ *International Herald Tribune*, 8 August 2002.

<sup>44</sup> *Victims of Trafficking in the Balkans*, pp. 35-36.

„Corruption and Trafficking: Monitoring and Prevention,“ pp. 32-33.

<sup>45</sup> Limanowska et al. „Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe.“

<sup>46</sup> U. S. Department of State. „1999 Country Reports on Human Rights Practices - Albania.“ *US Department of State Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor*. 25 February 2000. <[http://www.state.gov/www/global/human\\_rights/1999\\_hrp\\_report/99hrp\\_toc.html](http://www.state.gov/www/global/human_rights/1999_hrp_report/99hrp_toc.html)>.

*Victims of Trafficking in the Balkans*, pp. 51-52.

<sup>47</sup> „Emir Imamovic. „Bosnian Brothels Flourish.“ *Institute for War and Peace Reporting Balkan Crisis Report*, no. 210. 6 December 2000. <[http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr\\_20001206\\_4\\_eng.txt](http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr_20001206_4_eng.txt)>.

United Nations News Service. „Press Briefing on UN Operations in Bosnia and Herzegovina.“ *UN Press Briefings*. 23 July 1999. <<http://www.un.org/news/briefings/docs/1999/19990723.REHN.html>>.

Anes Alic and Jen Tracy. „Sanctioned Smuggling in the Balkans.“ *Transitions Online*. 14 September 2001. <<http://www.tol.cz/look/TOLnew/article.tpl?ldLanguage=1&ldPublication=4&NrIssue=22&NrSection=2&NrArticle=2163>>.

<sup>48</sup> Limanowska et al. „Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe.“

<sup>49</sup> *Victims of Trafficking in the Balkans*, pp. 43-44.

<sup>50</sup> Zoran Radulovic. „Montenegrin Immigrant Trade.“ *Institute for War and Peace Reporting Balkan Crisis Report* no. 168. 29 August 2000. <[http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr\\_20000901\\_4\\_eng.txt](http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr_20000901_4_eng.txt)>.

*Victims of Trafficking in the Balkans*, pp. 33-36.

<sup>51</sup> U. S. Department of State. „1999 Country Report on Human Rights Practices - Albania.“

<sup>52</sup> *Victims of Trafficking in the Balkans*, pp. 35-36.

<sup>53</sup> U. S. Department of State. „1999 Country Report on Human Rights Practices - Bosnia-Herzegovina.“ *US Department of State Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor*. 25 February 2000. <[http://www.state.gov/www/global/human\\_rights/1999\\_hrp\\_report/bosniahe.html](http://www.state.gov/www/global/human_rights/1999_hrp_report/bosniahe.html)>.

*Victims of Trafficking in the Balkans*, pp. 42-43.

Limanowska et al. „Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe.“

<sup>54</sup> *Victims of Trafficking in the Balkans*, pp. 35-36, 45-48.

Limanowska et al. „Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe.“

<sup>55</sup> Branka Nanevska. „In the Quicksand of Corruption.“ *AIM Dossiers: Corruption in the Countries of South-Eastern Europe*. October 2001. <<http://www.aimpress.ch/dyn/dos/archive/data/2001/11029-dose-01-11.htm>>.

Veton Latifi. „Organized Prostitution in Macedonia.“ *Institute for War and Peace Reporting Balkan Crisis Report* no. 166. 22 August 2000. <[http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr\\_20000822\\_3\\_eng.txt](http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr/bcr_20000822_3_eng.txt)>.

Limanowska et al. „Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe.“

<sup>56</sup> Preston Mendenhall. „Sold as a Sex Slave in Europe.“ *MSNBC News*. April 2002. <<http://www.msnbc.com/news/725802.asp?cp1=1#BODY>>.

<sup>57</sup> U. S. Department of State. „2001 International Narcotics Control Strategy Report - Albania.“ *U.S. Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Washington, DC. March 2002. <<http://state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8484pf.htm>>.

<sup>58</sup> U. S. Department of State. „Trafficking in Persons Report 2001.“ *United States of America Department of State*. July 2001, p. 79.

<sup>59</sup> International Organization for Migration. „Albania - Counter Trafficking,“ *IOM Press Briefing Notes*. 25 January 2002. <<http://www.iom.int/en/archive/PBN250102.shtml>>.

<sup>60</sup> Stefan Wagstyl and Paul Betts, „Smuggling Crackdown in Adriatic Falls Flat,“ *Financial Times*, 23 August 2002.

<sup>61</sup> U. S. Department of State. „2001 International Narcotics Control Strategy Report - Bosnia-Herzegovina.“ *U.S. Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Washington, DC. March 2002. <<http://state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8484pf.htm>> .

<sup>62</sup> U. S. Department of State. „Trafficking in Persons Report 2001.“ p. 82.

*U. S. Department of State. „1999 Country Report on Human Rights Practices - Bosnia-Herzegovina.“*

Limanowska et al. „Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe.“

<sup>63</sup> U. S. Department of State. „2001 International Narcotics Control Strategy Report - Bulgaria.“ *U.S. Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Washington, DC. March 2002. <<http://state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8484pf.htm>> .

<sup>64</sup> Limanowska et al. „Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe.“

<sup>65</sup> U. S. Department of State. „2001 International Narcotics Control Strategy Report - Croatia.“ *U.S. Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Washington, DC. March 2002. <<http://state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8484pf.htm>> .

<sup>66</sup> Limanowska et al. „Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe.“

<sup>67</sup> U. S. Department of State. „2001 International Narcotics Control Strategy Report - Macedonia.“ *U.S. Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Washington, DC. March 2002. <<http://state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8484pf.htm>> .

<sup>68</sup> U. S. Department of State. „Trafficking in Persons Report 2001.“ p. 57.

Limanowska et al. „Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe.“

<sup>69</sup> U. S. Department of State. „2001 International Narcotics Control Strategy Report - Romania.“ *U.S. Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Washington, DC. March 2002. <<http://state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8484pf.htm>> .

<sup>70</sup> Limanowska et al. „Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe.“

<sup>71</sup> U. S. Department of State. „2001 International Narcotics Control Strategy Report - Federal Republic of Yugoslavia.“ *U.S. Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Washington, DC. March 2002. <<http://state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8484pf.htm>> .

Limanowska et al. „Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe.“

<sup>72</sup> U. S. Department of State. „Trafficking in Persons Report 2001.“ p. 101.

# КОРУПЦИЯ И КОНТРАБАНДА В БЪЛГАРИЯ\*

## 1. ДЕФИНИЦИЯ И ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА КОНТРАБАНДАТА

В настоящата разработка акцентът се поставя върху онези случаи на контрабанда, които се осъществяват със знанието и съдействието на държавните служители, в чиито прерогативи е пресичането на контрабандата; т.е. вниманието е насочено върху съчетанието между контрабандни и корупционни практики, преплитането на интересите на контрабандистите с тези на корумпираните държавни служители. Тази избирателност се обуславя от голямата опасност, която съставя подобен престъпен алианс, както и от обстоятелството, че почти във всички случаи „контрабандните канали“ в България функционират на този принцип.

В комплекса „корупция/контрабанда“ първото понятие е по-трудно дефинируемо. С течение на времето и особено в последно време „корупция“ се употребява като синоним на подкупничество, но съдържа иманентно в себе си по-общ смисъл, за разлика от типично строго юридическото значение на подкупа. В дадения случай подкупничеството няма непременно международен характер, но е част от трансграничната престъпност дотолкова, доколкото е свързана с осъществяваната контрабанда. Важно е да се отбележи, че корупционните практики от страна на служебни лица обикновено се съпровождат и от други престъпления и нарушения, които улесняват и прикриват контрабандата.

С понятието „контрабанда“ се обозначава всяко внасяне в страните или изнасяне на стоки в нарушение на местното законодателство. Следователно, контрабандата се извършва, за да се избегне заплащането на дължимите мита, данъци и такси, с цел да се постигнат финансови и търговски изгоди, като се избегне митническият, данъчният, полицейският или друг вид контрол и процедурите, свързани с регистрационни, разрешителни и лицензионни режими, заобикаляне на ограничения, свързани с вноса и износа на стоки и т.н. Контрабандират се и забранени за внос/износ стоки.

Терминът „контрабанда“ произлиза от

италианското словосъчетание „контрабандо“, където „контра“ означава „против“ и „бандо“ - „правителствено разпореждане“. Той означава незаконно пренасяне през държавната граница на стоки, ценности и други предмети, т.е. пренасянето им в нарушение на изискванията на митническото законодателство. В английския език това явление обикновено се обозначава с понятия като „smuggling“ и „illegal trafficking“. Последният термин обаче има по-широк обхват, тъй като включва и незаконното прекарване на хора.

Всяка контрабанда винаги е незаконна дейност, която, с оглед спецификата на тази операция, има трансграничен характер - нарушават се законодателствата на повече страни. Естествено, при съществуването на контролни органи - гранична полиция, митнически власти, пътна инспекция и т.н., подобни операции трябва да се извършват по скрит начин. Това означава, че извършителите на тази дейност се стремят в максимална степен да прикрият престъпния ѝ характер, използвайки легалните форми на внос/износ. Тази констатация важи и за онези, разглеждани в настоящата разработка случаи, когато престъпната дейност се извършва със знанието и/или съдействието на длъжностни лица.

Контрабандата се извършва с използване на различни незаконни форми, методи и средства. Тя е наказуема по наказателните закони на всички страни и за нея в различните законодателства е установена административна или наказателна отговорност. В България формите на изпълнителното деяние при престъплението „контрабанда“ са посочени в чл. 242 на Наказателния кодекс. „Митническата измама“ е правно регламентирана в чл. 234 и чл. 234А от Закона за митниците. Трябва да се спомене обаче, че част от прийомите, използвани при престъплението „контрабанда“ се използват и при митническата измама. В правен аспект контрабандата се разглежда като престъпление и като административно нарушение, за което се предвижда наказателна или административна отговорност, регламентирана съответно в НК и в Закона за митниците (ДВ, бр. 15, 1998 г.)<sup>1</sup>.

\* *Корупция и контрабанда: Мониторинг и превенция. Второ преработено и допълнено издание.* С., Център за изследване на демокрацията, 2000

Що се отнася до понятието „контрабан-ден канал“, то до голяма степен е условно и означава създадена организация за контрабандиране на стоки и ценности за продължителен период от време, с цел избягване на митническия контрол и плащането на дължимите митнически сборове и другите държавни вземания. При разработването и функционирането на контрабандните канали най-често се наблюдава преплитане на мрежите за незаконен внос, износ и транзит на стоки и корупционните мрежи, като именно тук контролните органи са подложени на голям натиск. При транзитните контрабандни канали стоките преминават (превозват се) през държавата, без да остават в нея. Често определени лица, включително и такива на държавна служба, печелят от тези транзитни контрабандни канали, като получават суми за преминаването на стоките през територията на страната. Транзитното преминаване на стоките, предназначени да бъдат контрабандирани в трети страни, се извършва тайно или явно, като посоката на движение на тези стоки не винаги съвпада с първоначално обявените крайна дестинация и предназначение.

Контрабандистите създават изключително добре функциониращи системи за събиране, обработка и анализ на информация, използват фирми за маркетингови проучвания, привличат адвокати от реномирани правни кантори и специалисти от водещи консултантски фирми. Те разполагат с много добре изградени системи и средства за комуникации и използват в дейността си всички достъпни за тях нововъведения на техниката, в резултат на което действията им са отлично технически обезпечени и наличните многобройни задгранични връзки трудно могат да бъдат прекъснати. Разполагат със собствени транспортни средства, недвижимо имущество и складове. Добрата материално-техническа база им позволява да се изпълзват от контрола на държавните органи. За да внушават страх и да си гарантират послушанието на съответните партньори по престъпност, контрабандистите използват въоръжени групи, които осъществяват силови наказателни действия спрямо провинили се лица. Често това са кадри на криминалния контингент. Контрабандистите привличат към сътрудничество бивши и настоящи служители на търговски фирми, както и държавни служители - данъчни, митнически, полицейски, специални агенти и др.

Корупцията и контрабандата са неразривно свързани. Когато трябва да се пренесе

нещо през границата на страната или във вътрешността, да се избегне плащането на митните сборове и другите държавни вземания, се налага съдействието на граничните и държавни служители - контролни, паспортни, емиграционни, митнически и т.н. Корупцията е особено често срещано явление при стоковата контрабанда. Трудно е да бъдат убедени например, че камион, пълен със стока, може да премине границата през ГКПП, без да бъде забелязан или пък, че натоварено със стока превозно средство може незабелязано да премине границата, като се декларира, че е празно.

При контрабандата корупционните практики засягат всички нива на администрацията. Не отговарят на истината твърдения, че корупцията засяга предимно редовия и оперативния състав на контролните органи, а висшите управленски нива били „имунизирани“ срещу нея. Поредицата от разкрития за корупция и лично облагодетелстване от страна на висши държавни служители, резкият скок в жизнения им стандарт и данните за придобити от тях средства и имущества в страната и чужбина показват, че съществува корупция и по горните етажи на контролиращите органи.

За контрабандата са характерни много от елементите и проявите на организираната престъпност. Наблюденията върху планирането, подготовката и извършването на подобни престъпления, реализацията на незаконно внесените стоки в страната, интегрирането на приходите от престъпната дейност, корумпирането на длъжностни лица и високата степен на конспиративност при тези действия показват, че в страната съществуват изградени престъпни структури, занимаващи се с контрабанда. Тези структури имат ясно обособени отделни йерархични нива, като отношенията на подчиненост и авторитет се контролират чрез ефективни санкции/наказателни мероприятия.

Стремежът към бърза и лесна печалба, разпределянето и завладяването на нови територии и пазарни пространства, нарастването на трансграничната търговия, тенденциите и стремежите да се намаляват съществуващите бариери в международната търговия и желанието да се избягват изкуствено създавани ограничения от икономически и политически характер, са основни причини за търговската контрабанда. Освен с избягване плащането на дължимите митни сборове и другите държавни вземания, търговската контрабанда е свързана и със заобикалянето



на наложени ограничения, забрани за внос и износ на определени стоки, големи ценови разлики на стоките, произвеждани в различните държави. Тя е свързана с нарушаването на административни и наказателни разпоредби, престъпления в големи и особено големи размери, използване на неистински и преправени документи.

Контрабандата на стоки нанесе огромни и непоправими щети на икономиката на страната. Тя често се съпътствува и от контрабанда на забранени или контролирани вещества и предмети, от криминални деяния, конкуренция между организирани контрабандни групи и между контрабандисти и легални вносители. При това, за да останат на пазара, легалните вносители или износители на стоки също се принуждават да извършват нарушения на установените външнотърговски режими и регламенти.

Контрабандата има разрушителен ефект не само върху икономиката, но и върху институциите и законността на дадена страна. Натрупаните по такъв начин огромни средства позволяват да се извършва скрито финансиране и рефинансиране на различни видове законни и незаконни начинания. Това до голяма степен се дължи на факта, че средствата, реализирани от контрабандата, не попадат в официалната статистика на държавата, официално не се регистрират и се превръщат в безотчетни по отношение на държавата капитали. Те безпроблемно могат да се насочват в необходимите посоки и дейности. Практиката показва, че често средствата от контрабандата служат за финансиране на политически партии, синдикални и други организации. Същевременно, контрабандният внос нанася удар върху местното производство и вреди на стратегически за страната отрасли. Едно от средствата за навлизането на фирмите на даден пазар е именно контрабандата в различните ѝ форми. Контрабандата успешно се използва и за монополизиране на икономически или друг отрасъл на дейност - например търговия с алкохол, цигари, зърно, захар, видео и аудио техника.

Най-често се контрабандират стоки с високи митнически ставки (цигари, алкохол, автомобили), стоки, подлежащи на национални забрани и ограничения като оръжия, наркотични вещества и прекурсори, порнографски материали, субсидирани стоки, застрашени животински и растителни видове, стоки и технологии с възможна двойна употреба, културни, художествени и исторически ценности, стратегически суровини и материали,

погравени стоки и стоки, предмет на нарушаване правата върху интелектуалната собственост, стоки, подлежащи на международен контрол, ядрени и радиоактивни материали, опасни и токсични вещества и отпадъци, високотехнологични продукти и т.н.

Контрабандата може да се осъществи по всяко време и на всяко място по границата, като основно местата за извършване на контрабанда се групират в две зони - места, където се осъществява митнически контрол (пристанища, летища, сухопътни гранични пунктове, зони за свободна търговия и др.), и места извън митническия контрол - отдалечена точка на бреговата линия, малко известно пристанище или летище.

Контрабандата има международен характер, тя предполага нарушаване на митническия режим с пренасянето или превозването на стоки от една в друга страна през границите им. В зависимост от характера на контрабандната стока, както и от началния и крайния купувач (пункт), като изпълнители се включват граждани на различни държави. В редица случаи гражданството на използваното за контрабандата лице има съществено значение, доколкото съществуват визови ограничения за предвижване на лица и стоки в определени райони на света - например Шенгенското споразумение. За контрабанда на стоки с крайна дестинация държави, включени в Шенгенското споразумение, обикновено се използват граждани на тези страни или лица, пътуващи често до тези страни. Това е една от причините за ограниченото участие на български граждани при контрабандния износ и транзитиране на стоки за страни-членки на Шенген. Този извод е особено валиден за транзитната контрабанда на наркотични вещества, радиоактивни и ядрени материали, моторни превозни средства, стоки с двойно предназначение и др.

Съществува очевидната релация между демократично устройство, добро управление, липсваща или ограничена корупция в държавната администрация, от една страна, и ниските нива на контрабандни трансакции - от друга. И обратното - колкото правоохранителните и другите контролни органи са корумпирани и/или неефективни, толкова по-големи са опасностите от контрабанда. С други думи, корумпирането на държавните служители е същностна предпоставка за осъществяването на голяма част от контрабандните операции.

Един от факторите за увеличаване или намаляване на контрабандата е адекватност-

та на митническия контрол по разкриването, задържането и отнемането на незаконно внесени или изнесени стоки. Причините за контрабандата до голяма степен са свързани с корупцията и йерархичния натиск върху служителите, осъществяващи контрола, липсата на координация между отделните ведомства, липсата на изградена и ефективно действаща система за информация и мрежи за разпространението, слаби механизми за вътрешен контрол и недостатъчна материално-техническа обезпеченост. Ако контрабандистите знаят, че контролът е слаб, че сред митническите служители се шири корупция и съществува голяма вероятност да не бъдат заловени и наказани, то обстановката в държавата се оценява като благоприятна за осъществяване на контрабанда.

Контрабандата се превърна в един от големите проблеми, особено на обществата в развиващите се страни и държавите в преход. Особено благоприятни условия за увеличаване обема на контрабандните операции възникват в процеса на посткомунистически реформи. Причините за това са разнообразни: вътрешни, политически, икономически, институционални и културни.

С разпадането на бившия съветски блок и неговата икономическа организация (СИБ) бяха разрушени механизмите на размяна в Източна Европа. Националните производствени мощности загубиха своите традиционни партньори и пазари. Същевременно западноевропейските държави до голяма степен останали затворени за повечето посткомунистически страни. Поради драматичното съкращаване на външните пазари, част от продукцията на най-развитите отрасли в тези държави стана предмет на контрабанден износ. Последвалата икономическа криза и упадъкът на промишлеността и селското стопанство задълбочиха диспропорциите между търсенето и предлагането на вътрешните пазари, което също стимулира незаконната търговия и контрабандните операции. От друга страна, разпадането на наследените от комунизма правозащитни и контролни механизми, възникналият в резултат на това временен правен и институционален хаос в съчетание с либерализацията на търговията и отварянето на посткомунистическите държави към света, направиха възможно и сравнително лесно осъществяването на нарастващ обем контрабандни операции от и за тези страни. Най-обобщено може да се каже, че придобилата огромни размери корупция сред държавните служители се превърна

в условие и задължителен компонент на контрабандните операции в преходния период.

## 2. КОРУПЦИЯ И КОНТРАБАНДА: ПАРАЛЕЛНА КЛАСИФИКАЦИЯ

При всички форми на контрабанда, които се осъществяват със знанието и съдействието на длъжностни лица, е налице престъпление - подкуп или престъпление по служба. В случаите на масова контрабанда и особено при контрабанда на бързоликвидни стоки, се нарушават разпоредби на Закона за митниците, Наказателния кодекс и др. нормативни актове.

Що се отнася до специфичните форми на корумпиране, те могат да се сведат до няколко по-обща типа престъпно взаимодействие между контрабандистите и държавните служители:

- Корумпиране на митническата администрация, с цел да се извърши по-бързо определена операция, вкл. и обработка на документи, за да може даден бизнесмен или организация да реализират сделката по най-бързия начин.
- Корумпиране, с цел прикриване на нарушения на митническите закони и вътрешни разпоредби.
- Участието на граничната и митническата администрация в създаването и функционирането на контрабандни канали през границата.

Съществуват трайни и повтарящи се схеми за съчетаване на интересите на трафикантите и на корумпираните служители. При това е налице определена логика на свързването и взаимодействието на интересите.

Съществува връзка между нивото на организираност на контрабандната дейност и замесените в корупция длъжностни лица.

**Таблица 1. Паралелна класификация на контрабандата и корупцията**

Тип контрабанда	Форми на корупция
Дребна контрабанда (куфарна търговия)	Чинovníческа (бюрократична) корупция
Контрабандни канали	Корупционна мрежа
Държавна контрабанда	„Голяма“ корупция

При осъществяването на т.нар. куфарна търговия, която има масов характер, обикновено участва един и в по-редки случаи повече членове на семейството. Те влизат в контакт с отделни представители на митническите

власти и на другите контролиращи служби, при което се осъществява корупционна сделка /подкуп/. Независимо от ролята на държавния служител - пасивна или активна по смисъла на НК, контрабандистът заплаща определена „тарифа“ на служителя, който разрешава незаконния пренос на стоката.

При използването на контрабандните канали съществува по-сложна верига от корупционни сделки, включително преразпределяне на получавания подкуп. В сделката участват служители от различни ведомства, които осигуряват жп цистерни, транспортни коридори, терминали за разтоварване и товарене на горива. Често се стига до парадокса, съответни държавни служители да се превръщат в незаконно наети лица на притежателите на „приватизираните“ от полукриминални или престъпни групировки контрабандни канали. По такъв начин се изгражда трайна система на двойна лоялност на ключови служители: законна - към държавата и скрита, незаконна - към подкупилата го групировка.

Третата и най-опасна форма на взаимодействие между контрабандисти и държавни служители е осъществяването на такъв незаконен пренос на стоки, който носи облаги за политическия елит на страната и респективно самият пренос е гарантиран с политически „чадър“. В тези случаи става дума за т.нар. „голяма корупция“. Поради важността на подобен тип престъпен сговор, ще се спрем по-подробно на предисторията на създаването на контрабандните канали в страната, както и връзките между контрабандистите и политическия елит.

### **3. ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ НА КОНТРАБАНДНИТЕ КАНАЛИ В БЪЛГАРИЯ**

Първоначално контрабандните канали бяха създадени от комунистическата държава и бяха контролирани от Държавна сигурност. За съжаление доказателствата за тази престъпна дейност липсват. Това, което е останало в наследство, са разкази на анонимни участници в контрабандните канали и някои косвени доказателства. Сред тях са и обвиненията от страна на западните държави за контрабанда на оръжие, наркотици, медикаменти и акцизни стоки.

Известно е, че в края на 70-те години, в държавната монополна структура за износ на оръжие е създадена специална дирекция, позната под името „скрит транзит“. Нейна-

та основна дейност е била контрабандата на оръжие за трети страни. Оперативното ръководство се е осъществявало от група служители от Второ главно управление на Държавна сигурност. Освен за оръжие, каналите се ползвали за нелегално преминаване на хора - главно преследвани в собствените си държави за комунистическа или терористична дейност и дори за трафик на исторически ценности.

В реализацията на трафика през разглеждания период са включвани граждани или емигранти от палестински, сирийски, кюрдски, турски, ирански и албански произход. Повечето от тях са имали контакти с ислямистки, екстремистки или комунистически групи в собствените си страни и чужбина, което им е помагало да изградят надеждни канали през няколко държавни граници - както за Близкия Изток и Азия, така и към Западна Европа. За улесняване и регламентиране на плащанията са били създадени редица задгранични дружества. Една от функциите на тези фирми, през които пак контрабандно са били внасяни техника и технологии, получени незаконно от западни фирми, е била и заобикаляне ограниченията на КОКОМ. На базата на „контрабандни технологии“ у нас са се развивали цели отрасли от икономиката ни.

В периода 1987 - 1989 г. на отделни лица бе предоставен контролът над част от тези канали и огромни права да се разпореждат с фирмите под прикритие, което ги превърна в техни естествени наследници и им позволи да отклоняват средства в лични сметки. По данни на МВР, към началото на 1991 г. България е притежавала над 250 фирми в Германия, Италия, Франция, Австрия, Англия, Индия и др. Това са дружества с ограничена отговорност, акционерни и командитни дружества, в които са били инвестирани около 160 млн. долара. Данни от 1989 г. сочат, че стокооборотът им е над 1,1 млрд. долара. Отделно износът на българска продукция от задграничните дружества възлиза над 600 млн. долара. Съдбата на тези фирми сега е неясна.

След разпадането на тоталитарната система и последвалата я кадрова промяна при трансформирането на органите на Държавна сигурност в периода 1990-1993 г. МВР напуснаха или бяха съкратени хиляди полицаи, които взеха със себе си голяма част от архива от досиета на агенти, връзки и механизми за заобикаляне на законите по границата.

Същевременно възникналият вакуум при упражняване на контролните функции от

страна на държавата, както и икономическият спад, особено в периода 1989 - 1991 г., създадоха благоприятни условия за стокова контрабанда, предназначена за задоволяване на вътрешното търсене на голяма номенклатура от стоки. Ако до 10 ноември 1989 г. Държавна сигурност участваше най-вече в контрабанда за други страни или в транзитирането на наркотици и забранени стоки, то след тази дата същите контрабандни канали започнаха да се използват за контрабанден внос на всичко, което може да се продаде в България. Заобикаляйки плащането на мита, такси и акцизи, определена прослойка от бивши полицаи и партийни дейци се облагодетелстваха незаконно и акумулираха огромни финансови средства.

Настъпилият в началото на 90-те години правен и институционален хаос в страната бе използван от бившите служители на секретните служби, представители на висшата партийна номенклатура на БКП, както и от членове на новия стопанскополитически елит, освен за ограбване на държавните предприятия и банки, така и за безпроблемно експлоатиране на връзките и възможностите на контрабандните канали. В България бяха внесени големи количества цигари, алкохол, захар, горива, спирт и др., без държавата да получи никакви приходи от тях. Наследените връзки на бившите български тайни служби с някои терористични организации от Близкия Изток, Турция и Африка се трансформираха в частни контрабандни канали, които функционираха в полза на една или друга групировка, обслужваща дадена партия. Съществуват десетки примери, между които и скандалното разкритие за контрабандните операции във военната база Атия край Бургас.

### Случая „Атия“

През 1993 г. във военната база „Атия“ беше разкрита контрабанда на цигари за милиони долари. Гръцкият кораб „Вати“, който е натоварил 4500 мастербокса от пристанище Бургас за Новоросийск, прекосява залива и разтоварва стоката си във военната база на пет камиона, които отново влизат в България и изчезват. Чрез тази контрабанда държавата е ощетена с близо 1 милион долара от неплатени акцизи и мита. Както става ясно по-късно, каналът е действал близо две години и през него са били разтоварени 10 танкера с гориво. В основата на тази контрабанда е стоял бивш служител на Държавна сигурност и сирийски гражданин от кюрдски произход, агент на ДС до 1989 г. и собственик на фирма, регистрирана в Мюнхен през 1988 г. Сред обвинените беше и командирът на военната база. Според изявлението на тогавашния министър-председател Любен Беров, влизането на гръцкия кораб във военната база вероятно е ставало срещу „някой и друг милион“, платени на когото трябва. И досега делото за тази контрабанда не е влязло в съда. Контрабандата през военна база „Атия“ е класически пример за приватизиран контрабанден канал, в който са замесени хора от държавната администрация и военното ведомство.

Пак по същото време се осъществи и своеобразна интеграция на контрабандните канали в структурата на българската „сива икономика“. Връзката между трафикантите и полулегалните икономически субекти, от една страна, и откровено престъпните структури, от друга, също бе осъществена от бивши служители на тайните служби, а реализацията на контрабандния трафик се извършваше с помощта на сенчести групировки. Корупционните действия при тази кооперация често излизаха извън рамките на своята дефиниция - „власт - подкуп - разрешение - прикритие“. В определени моменти те придобиваха характеристиките за организираната престъпност елементи заплахата - изнудване - убийство. Макар и да имат отделна характеристика, доста често, без да е правило, първопричината за тези криминални действия са финансовите взаимоотношения между криминални структури и държавни служители, създадени при експлоатацията на контрабандните канали.

Така създадената конфигурация в контрабандния бизнес получи своя голям шанс през годините на ембаргото по отношение на Югославия, във връзка с конфликта в Босна и Херцеговина. Правителството на Любен Беров (1993-1995 г.) не предприе нужните мерки за пресичане на незаконното обогатяване на определена група хора. Нарушаването на петролното ембарго се осъществява отново под контрола на отделни служители на тайните служби и по схемите на бившата Държавна сигурност.

През този период публична тайна бяха керваните с автоцистерни, предвождани от полицейски автомобили до границата, преминаващите инкогнито митницата на Драгоман влакови композиции, танкерите, които пътуват към сръбското пристанище Прахово. По данни на Министерския съвет, изнесени от тогавашния вицепремиер Александър Божков на заседание на правителството на 13 май 1999 г., по време на първото югоембарго са засечени над 400 крупни сделки с различни стоки за Югославия, ощетили държавната хазна с над 250 милиона долара. В резултат на десетки случаи на контрабанда на горива са нанесени вреди за стотици милиони долари. Естествено, такава мащабна контрабанда не е възможна без участието на

държавни структури и хора от най-високите етажи на властта.

Безпрепятственото преминаване на пратките през територията на България е осигурявано от действащи и бивши служители на тайните служби. За да осъществят сделките си, силовите групировки, които до голяма степен стоят на по-ниско ниво в структурата на „сивата икономика“, също започнаха да използват създадените механизми за нарушаване на ембаргото. Докато в първите години на 90-те бившите служители получиха по наследство от партията-държава контрабандните канали, силовите групировки ги приватизираха на своеобразен търг с наддаване.

Едновременно с надпреварата на организираната престъпност при осъществяване на пренасянето на петрол и азотни торове за Югославия, се реактивираха и традиционните оръжейни канали. През България преминават пратки с оръжия за Босна от Русия, Украйна и други бивши съветски републики. Пример за това, че българските тайни служби също не са безучастни, е нашумялата „Албанска сделка“.

### „Албанска сделка“

Така наречената „Албанска сделка“, беше реализирана с участието на двама служители на Министерството на отбраната и един служител на МВР. Сделката, която е осъществена с помощта на македонските тайни служби и полковник от Албания, е за 100 минохвъргачки и 10 000 мини. Както стана ясно по-късно от разследването на скандала, оръжието е било прехвърлено за сръбската армия в Босна. Детайлите по сделката показват класическата структура на държавен контрабанден канал, в който са участвали тайните служби на три държави, използван за лично облагодетелстване. Шестте камиона, натоварени с оръжие, са прекосили безпрепятствено границите на България, Македония и Сърбия, строго охранявани от съответните полицейски части. Щетите за държавата отново възлизат на милиони долари, а осъдени по аферата все още няма.

Така, при осъществяването на стотици сделки за нарушаване на югославското ембарго, българската организирана престъпност, купвайки наследството на държавните контрабандни канали, изработва безотказни корупционни механизми. Естествено, те нанасят огромни щети на икономиката на България.

През последните години, освен към традиционните акцизни стоки като цигари и алкохол, към контрабандните канали се насочват и други високоликвидни продукти като захар и спирт. В средата на 1998 г. МВР разкри механизмите за внос на захар за няколко български завода. Аферата стана известна под името „Бартекс“, наречена на фирмата за захар на групировката „Мултигруп“. Вредите от действащия повече от пет години канал през бургаското пристанище са изчислени на 52 милиарда лева.

Запазват се и каналите за трафик на хора. Обобщавайки тенденциите през последните години, заместник-директорът на Националната служба „Гранична полиция“ полк. Кирил Кирилов заяви, че само през 1999 г. в страната са били разбити 58 канала за нелегално извеждане от страната предимно на чужди граждани. Техните организатори са предадени на следствието и прокуратурата. Според полк. Кирилов, каналджийството бележи устойчивост от няколко години насам и тази тенденция ще се запази и в бъдеще. През 1999 г. са били осъдени 420 „каналджи“, занимаващи се с нелегално извеждане от страната на жени. През първите месеци на 2000 г. броят на задържаните е 8(19).

Ембарговият режим е пример за това, че и международната общност, в лицето на Съвета за сигурност на ООН, може да стане съпричастна към създаването на условия за контрабанда. Друг конкретен случай, при който има противоречив ефект от международни мерки против контрабандата, е този с българското производство на компактдискове след 1989 г. Известно е, че производствените

мощности в страната надвишаваха 90 милиона диска, които не можеха да бъдат реализирани на вътрешния пазар. От друга страна, качеството на българските компактдискове беше много добро, което ги направи търсени и в чужбина. В резултат на това, през 90-те години контрабандирането на български компактдискове се превърна в едно от най-годоходните пера на незаконния бизнес. Впоследствие, под въздействие на международен натиск, България възприе най-рестриктивното законодателство в Европа по отношение защитата на интелектуалната собственост. Това доведе до силното ограничаване на производството на компактдискове в страната.

Логично бе, подобно свиване на производството да породи търсене, което стимулира други форми на контрабандни операции. През последните години има сигнали, че от производител и износител на компактдискове страната се използва като депо на произведени в трети страни и изнасяни чрез България компактдискове. Създаде се порочен кръг - мерките против контрабандата генерират нова контрабанда.

Естествено, най-болезнен е въпросът за евентуалната причастност на политическото ръководство на страната към експлоатацията на контрабандните канали. През разглеждания в настоящата разработка период (1989-2000 г.) са се сменили две служебни и шест редовни правителства. Пак по това време се появяваха разкрития за контрабандни канали за суровини, цигари, алкохол, хранителни продукти и други видове бързоликвидни стоки. Контрабандният канал за спирт през бургаското пристанище, например, е бил засечен още през 1995 г., бил е документиран от ревизия в митницата през 1997 г., но е функционирал до края на 1998 г. През този период България имаше 3 редовни и две служебни правителства.

Може да се констатира, че при всяка смяна на властта, определен контрабанден канал губи политическата си подкрепа. Чрез съществуващите нелегални трасета, определени политици контролират икономическия елит на държавата, който е близък до една или друга партия, като му осигуряват не безкористно предимство в пазарната среда чрез елиминиране принципите на свободната конкуренция. От своя страна, икономическите групировки стават заложенници на покровителстващата ги партия, тъй като паразитният начин на действие ги прави слабоконкурентни в нормална пазарна среда. И обратно - определени политици от елита стават заложенници на подкупилите ги групировки.

Механизмът на експлоатация на старите контрабандни канали и на създаване на нови е чрез внедряване в администрацията по границата на верни на партията хора, много от които без необходимия ценз. От друга страна, самите участници в подобни канали предлагат на новите властници подкупи, за да получат тяхната закрила и продължаването на престъпния им бизнес. С верни на нея хора, управляващите политически елити не само ползват, но и контролират трафика „на конкуренцията“ по вече действащи канали в интерес на един или друг икономически субект. Тъй като повечето правителства до парламентарните избори през април 1997 г. бяха доминирани от БСП, в рамките на този период не се наблюдаваше особено голямо текучество сред митническите служители. След поемането на управлението от ОДС, бяха уволнени 377 митничари с мотив „съкращаване на щата“, а началниците на всички 16 районни митници бяха сменени.

Трудно е да се прецени доколко тези съкращения и нови назначения са обусловени от

необходимостта да бъдат отстранени компрометираните служители. Във всеки случай, опит да бъдат пресечени действащите контрабандни канали, контролирани от бившата Държавна сигурност, е направен още през 1997 г. Тогава функциите на МВР по границата са прехвърлени от Националната служба за сигурност - наследник на Второ управление на ДС, върху Национална служба „Гранични войски“. С промените в устройствения закон на МВР, на Гранична полиция са дадени полицейски функции. Статутът на новата гранична полиция, чието командване се осъществява само по вертикала с център в столицата, предизвиква съмнения относно желанието за контрол над контрабандните канали от „най-високо място“. Всички останали служби в МВР на регионално ниво са подчинени и на регионалния директор на вътрешните работи, което осигурява по-добра координация и взаимен контрол между различните служби.

Десетгодишното протакане на приемането на Закон за финансиране на партиите от Парламента, непрозрачността на събирането и изразходването на средства по време на предизборни кампании и издръжката на партийния апарат създават подозренията за съпричастност на всяко правителство към нерегламентирани начини за поддръжка на политическите субекти. Никой не си прави илюзията, че огромните структури на големи партии като БСП и СДС, се издържат само от членски внос. Практика е митническата администрация да бъде овладявана от хора на управляващите, защото отчисленията от контрабандния внос за партийните структури се доказват най-трудно.

Предприетите в края на 90-те години мерки срещу силовите структури ги изтласка на заден план. Тези полулегални бизнесструктури обаче продължават да имат свободен финансов ресурс и структури по места, чрез които реализират съответната дейност. Българският политически елит не разполага със свободни средства, поради което е изкушен да използва властта за икономическо облагодетелстване. Съществуват редица индикации, че политически фигури станаха посредници между миналите в „нелегалност“ силови структури и държавната администрация по границата.

Ако в периода 1990 - 1993 г. бившата комунистическа номенклатура трансформира политическата власт в икономическа чрез създаване на паралелни фирми и източване на държавните фирми, впоследствие политическата корупция получи рентниерска окраска - ня

кои политици започнаха да получават процент от нелегалните транзакции. Разбираемо е, че няма случай, управляваща партия да е обвинила публично свои хора в изграждането на контрабанден канал. За сметка на това, когато една партия падне от власт, веднага новите управляващи отправят обвинения с доказателства за участие в контрабанда. Досега обаче, замесените в контрабандата политици съумяват да се изплъзнат на правосъдието.

## **БЕЛЕЖКИ**

<sup>1</sup> По-нататък в текста авторите се придържат към придобилото гражданственост значение на думата „контрабанда“, включваща както тясното дефиниране на незаконното пренасяне през границата на стоки, така и измамите, които я съпътстват.

# КОРУПЦИЯТА В СТРУКТУРАТА НА МИТНИЦИТЕ\*

Поради своя характер контрабандните операции обикновено се характеризират с **висока степен на организираност**, като митническите служители установяват корупционно партньорство с бизнесмени-родственици, престъпни групировки и техните фирми, търговски структури, специализиращи в сивия внос, превозвачи и с индивидуални вносители. В корупционните мрежи се включват и служители от МВР, които обезпечават контрабандните канали, както и служители на други държавни структури, осъществяващи контрол на границата и във вътрешността на страната. По такъв начин се създават дълготрайни корупционни отношения и при извършваните вносни операции се ползват определени привилегии.<sup>1</sup>

Митническите служители вземат подкуп **както при извършването на еднократни „услуги“, така и при дългосрочно взаимодействие с определени търговски или други структури, които участват във вносно-износните операции**. В някои от случаите митническите служители извършват нарушения под въздействие на отделни представители на централната или местна власт, влиятелни икономически структури и престъпни организации.

Получавайки подкуп, митническият служител на практика знае колко „икономисва“ на лицата, занимаващи се с незаконна дейност, и получава процент от тази сума в зависимост от риска, на който подлага себе си, или от необходимостта да съгласува своите действия с други длъжностни лица от системата на митниците. Обикновено **размерът на подкупа възлиза на около 30% от спестените мита и други държавни вземания**. Освен получаването на подкупи във вид на пари, част от митническите служители получават определени стоки на ниски цени, получават заеми за дълги периоди от време или безплатно биват обслужвани в ресторанти или на други подобни места.

Особено тревожно е **запазването на тенденцията корупционните престъпления да се извършват от служители от почти всички нива в рамките на митническата администрация:**

- **Гранично митническо учреждение**

На границата се извършват онези престъпления, които попадат под графата „чиста корупция“, т.е. без митническо оформяне на внасяните стоки. В тях участват съответните служители в граничното митническо учреждение, както и други държавни служители по границата.

- **Гранично плюс вътрешно митническо бюро**

За разлика от „чистата корупция“, по-голяма част от митническите нарушения се извършват последователно в две или повече митнически учреждения, например гранично и вътрешно, отправно и получаващо митническо учреждение. По този начин се създават предпоставки за организиране на корупционни схеми вътре в самите митнически учреждения, при които митническият служител в получаващото митническо учреждение прикрива служителя в отправното митническо учреждение. Създават се и условия за организирана корупция, при която митническите служители по предварително уговорен план извършват на различни места и по различно време действия, водещи до избягването на заплащане на мита и други държавни вземания. Например - прилагането на несъответстващ тарифен номер, занижаването на митническата стойност, начисляването на пониска ставка, водеща до плащане на по-малки мита, и накрая извършване на физически контрол, при който се „потвърждава“ наличието на стоката, която в действителност не се намира в транспортното средство.

- **Системата на последващ контрол**

В рамките на този контрол служители на митницата установяват извършването на едно или друго нарушение, без обаче да съставят актове за извършеното нарушение. В зависимост от това какъв е размерът на сумите, спестени при извършеното нарушение, се договаря и размерът на искания подкуп.

- **Системата на вътрешноведомствен контрол**

Има случаи, в които митническите служители, участващи в административно-наказателното производство, влизайки в преговори с нарушителите, извършват действия, водещи до намаляване размера на глобите, прекратяване на административно-наказателно-

\* Корупция, контрабанда и институционална реформа. С., Център за изследване на демокрацията, 2002.



то производство и незаконосъобразно освобождаване от отговорност, т.е. срещу определено възнаграждение се договарят условията, при които едно административно-наказателно производство ще бъде прекратено или ще бъдат създадени предпоставки издадено наказателно постановление да бъде отменено от съда. Това става чрез умишлено „изпускане“ от текста на постановлението на всички доказателства и допускане на процесуални нарушения, водещи до отмяна на издаденото постановление. (Например не се представят или събират доказателства, имащи отношение към издадено наказателно производство, умишлено се протака издаването на постановлението с цел изтичане на предвидените в закона срокове за издаването му, умишлено се допускат непълноти в него, проявява се недостатъчна обективност по време на самото разследване и се укриват или се компрометира използването на важните доказателства.)

#### ● Ролята на информатора

Отделни корумпирани служители срещу съответен подкуп информират за предстоящи проверки и други действия на компетентните органи. Информаторът предупреждава нарушителя, съветва го да укрие определени документи или стоки и по този начин препятства разкриването на извършените нарушения и престъпления.

#### ● Злоупотреби със субординацията

Има индикации, че някои високопоставени служители в митницата издават неправомерни устни нареждания на подчинените си и ги принуждават по силата на служебната зависимост да извършват действие или да бездействат в разрез със закона. Например разпореждат съответна стока да бъде пропусната, определят при какви условия и къде да стане това, да бъде извършена проверка или не и т.н.

Постоянно постъпващите жалби ясно показват, че **проблемът с корупцията в митниците не е преодолян**. Това се дължи на множество фактори, част от които имат субективен характер. Недобре организираният вътрешноведомствен контрол и липсата на информационна система, която да позволява постоянно наблюдение на дейността на всички подразделения на Агенцията в реално време са сред най-сериозните пропуски в дейността на тази институция. В съчетание с големия документооборот, голямата по обем нормативна база, както и противоречието в някои случаи между отделните норми на митническото законодателство, това

позволява на корумпираните служители да укриват за известен период извършваните нарушения и престъпления.

От друга страна, **мерките на ръководството при констатирано нарушение са недостатъчни**. Често пресичането на нарушенията и престъпленията се затруднява от обстоятелството, че понякога сигналите се подават от недобросъвестни нарушители и заинтересовани от контрабандата лица, които се опитват да компрометират честни и принципни служители в митническата администрация, отказващи да участват в престъпни начинания или активно работещи за разкриването и предотвратяването на митническите нарушения и престъпления.

Корупцията е проблем и на другите правозащитни и контролиращи държавни институции, които имат отношение към пресичането на контрабандата. Особено опасна роля играят корупционните практики в системата на МВР, която чрез специализираните си звена е призвана да се бори срещу корупцията, включително във всички държавни структури.

## Типология на корупционното партньорство

При анализа на разнообразните практики на трансгранична престъпност се открояват следните **най-типични контрабандни схеми**, подредени по величината на техния деструктивен ефект върху икономиката и сигурността на страната:

1. При големите корупционни схеми, свързани с незаконен внос, износ и транзит на стоки в големи мащаби, е характерно наличието на **голяма организирана група** взаимодействащи си лица, повечето от които не се познават помежду си, но знаят за съществуването на създадения престъпен механизъм. В схемата за незаконен внос участват вносителите на стоки, гранични и митнически служители, ръководители на местно, регионално и национално ниво и задължително политическо лице или лице с влияние в политиката, осигуряващо административен комфорт на другите участници, явяващо се краен получател и разпределител на получаващите подкупи.

В една такава схема месечната сума за подкупи достига неколкостотин хил. лева и води до загуби за държавния бюджет, достигащи до 50% от дължимите държавни вземания в зависимост от съответната номенклатура внасяни стоки.

Функционирането на подобна добре организирана схема за осъществяване на контрабанда и митнически измами застрашава цели отрасли на икономиката на страната и създава значително социално напрежение сред браншовите организации. Лицата, намиращи се на върха на подобна схема, разполагат с множество възможности за влияние, включително и по кадрови въпроси върху правоохранителните и правозащитните структури на страната.

2. Съществуват корупционни схеми, в които участват група лица, предварително познаващи се помежду си. Тази **малка организирана група** действа в отделен регион или на територията на една или две регионални митнически дирекции. В схемата участват както вносителите, така и бивши или настоящи митнически служители, бивши или настоящи служители на МВР.

Сумите за подкупи варират от 1 до 10 хил. лв. Функционирането на подобни схеми създава аморална кадрова обстановка и генерира загуби за държавния бюджет до 30% от сумите, които в действителност следва да постъпят в бюджета.

3. В граничните митнически учреждения се създават корупционни схеми между **отделните служители на митницата, ГКПП, санитарни, служители, събиращи пътните такси и издаващи разрешителни, ветеринарни и т.н.** Срещу определени суми служители в определени смени пропускат преминаването на товари без същите да бъдат регистрирани в граничното митническо учреждение, т.е. осъществява се така наречената чиста контрабанда и се реализират големи загуби за държавния бюджет, като паралелно с това се създават и подходящи условия за незаконен трафик на забранени стоки. Сумите за подкупи варират от 3 хил. лв. за камион до 10 т. до 10 хил. лв. за камион от 20 т.

4. Във вътрешните митнически учреждения функционират и **индивидуални корупционни схеми**, в които митнически служител, в повечето случаи редови митнически инспектор, създава отношения с фирма - вносител на стоки с една, две до десет фирми и им позволява да извършват съответни нарушения, водещи от 10 до 30% по-ниска събираемост на дължимите мита и други държавни вземания. Размерът на подкупа е в зависимост от митническото учреждение и работното място и варира от 1 до 5 хил. лв. Много често тези схеми се осъществяват със знанието на прекия ръководител, който чрез бездействие гарантира за себе си доходи, предоставени му

от служителя, извършващ нарушението.

5. Отделни митнически служители създават индивидуални корупционни схеми или групови корупционни схеми, извършвайки действия, често граничещи с изнудване. Имитира се прекалено стриктно спазване на несъществуващи процедури, към вносителите се отправят несъществуващи в нормативната уредба изисквания, вносителите са изнудвани на психологическа основа чрез заплахата за извършване на щателен физически контрол на стоката. Сумите на подкупите варират от 20 до 200 лв. и имат изключително негативни и отрицателни последици в отношенията на стопанските субекти с митническата администрация. На пръв поглед няма фискални последици за държавния бюджет, но някои изследователи считат, че тези корупционни практики обхващат около 60% от състава на митниците, които получават средства, необложени с данък, т.е. имат недеklarиран доход.

6. Същото важи и при индивидуалните прояви форми на корупция, свързани с бърза обработка и митническо оформяне на стоките на приятелски фирми, близки, като размерите на подкупите са до 100 лв. При тези нарушения се допускат грешки при оформянето на самите документи, а понякога се създават предпоставки за трафик и безпрепятствено пренасяне на забранени стоки - наркотици, оръжие - без митническият служител да знае това.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Например тези търговски структури се обслужват бързо, предоставят им се възможности за разсрочване на плащанията, рядко им се извършват митнически проверки, често биват освобождавани от отговорност за извършени от тях митнически нарушения и т.н. От своя страна търговската структура, участваща в тази дейност, се отблагодарява, като например продава на служителите на митницата стока на занижени цени или във фирмата биват назначавани близки и роднини на митническия служител. Подкупите се дават за извършено общо покровителство, а не за извършени конкретни действия. В тези случаи предаването на подкупите има периодичен характер и се извършва седмично или месечно.

# МОНИТОРИНГ НА КОНТРАБАНДАТА\*

След опита за систематизиране, анализ и описание на типичните контрабандни схеми, канали и практики, възниква въпросът за моментното състояние и възможностите за оценка на промените.

При контрабандата, както и при корупционните престъпления, дискретността и непрозрачността са иманентни характеристики на явлениято. Самият факт, че контрабандата въобще и в частност е съпътстваната от корупция, незаконна и нелегална (скрита) дейност, показва, че тя не може да бъде измервана с традиционните методи на социо-икономическата статистика.

Като изходна база при оценяване размера на контрабандата могат да послужат изследванията на „сивия сектор“. Предпоставка за това е наличието на сериозни емпирични и теоретични изследвания в областта на „сивата икономика“.

От друга страна, значителна част от тази паралелна икономика в България съществува чрез и благодарение на различните механизми на контрабандата. В този смисъл, оценката за мащабите на „сивата икономика“ определя и рамката за изследването на контрабандата.

## 1. МЕТОДИ ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА „СИВАТА ИКОНОМИКА“

Добра основа при оценката на националната „сива икономика“ представляват международните оценки за големината на този тип икономика в страните от Източна Европа, (виж табл. 1)

По-различна е оценката за големината на „сивата икономика“ на страната, направена от Националния статистически институт (отдел „Национални сметки“). Според изчисленията на института, обемът на „сивата икономика“ за 1998 г. в страната е 22%. Редица експерти, наблюдаващи различни сектори на тази икономика, обаче считат, че цифрите на международните сравнителни изследвания са по-близки до реалното състояние на „сивата икономика“.

Превръщането на процентните оценки в стойностния им еквивалент дава представа

за големината на загубите, които националната икономика е понесла през последните години. Ако приемем международните оценки, през 1994 - 1995 г. „сивата икономика“ е съставлявала между 32% и 35% от БНП на страната, което представлява около **3.6 - 3.9 млрд. долара**. Ако приемем значително по-ниската оценка на НСИ, то през 1998 г. „сивата икономика“ съставя **2.240 млрд. долара**.

Оценката за мащабите на контрабандата изисква детайлизация на анализа. Преди всичко, трябва да дадем отговор на въпроса, каква част от тези 2.2 - 4 милиарда долара са пряко или косвено свързани с контрабандните практики. Безспорно, в рамките на скритата икономика съществуват многобройни дейности, които нямат пряка връзка с контрабандата, като например наемането на работна ръка, търговията с български стоки, натуралното производство и т.н.

За да достигнем до „контрабандния дял“ на скритата икономика, е необходимо да се съчетаят различни методи на оценка. Условно можем да разделим използваните инструменти на два основни вида:

- **Преку методи**, основаващи се на извадкови проучвания на икономическите субекти, за които се предполага, че са свързани с недеklarирана стопанска дейност. С тяхна помощ може допълнително да се оценява обемът на дейности, свързани пряко с контрабандата. Например, каква част от стойността на продукта има за източник суровините или полуфабрикатите, които имат контрабанден характер.

- **Косвени методи**, при които се използват официалните данни за структурата и динамиката на икономическите характеристики, с цел количествена оценка и обхват на произведеното от скритата икономика. Тук също може да се търсят съотношения между контрабандата и другите сектори на тази икономика. Пример за това е анализът на пазарни сегменти чрез сравняване на българската статистика с международните статистики на двустранна и многостранна статистическа основа (виж точка 2).

\* Корупция и контрабанда: Мониторинг и превенция. Второ преработено и допълнено издание. С., Център за изследване на демокрацията, 2000.

**Таблица 1. Размер на „сивата икономика“ (в проценти от БВП)**

Метод Physical Input (Electricity), използващ стойности от Джонсън, Кауфман, Шлайфер (1997) и стойности в „/*“ от Лако (1999 г.)						
	Средно 1989 - 1990		Средно 1990 - 1993		Средно 1994 - 1995	
<b>Бивши съветски републики</b>						
Азербайджан	21.9	(-)	33.8	(41.0)	59.3	(49.1)
Беларус	15.4	(-)	14.0	(31.7)	19.1	(45.4)
Естония	19.9	(19.5)	23.9	(35.9)	18.5	(37.0)
Грузия	24.9	(-)	43.6	(50.8)	63.0	(62.1)
Казахстан	17.0	(13.0)	22.2	(29.8)	34.2	(38.2)
Киргизстан	-	(13.9)	-	(27.1)	-	(35.7)
Латвия	12.8	(18.4)	24.3	(32.2)	34.8	(43.4)
Литва	11.3	(19.0)	26.0	(38.1)	25.2	(47.0)
Молдова	18.1	(-)	29.1	(-)	37.7	(-)
Русия	14.7	(-)	27.0	(36.9)	41.0	(39.2)
Украйна	16.3	(-)	28.4	(37.5)	47.3	(53.7)
Узбекистан	11.4	(13.9)	10.3	(23.3)	8.0	(29.5)
Средно (бивши съветски републики)	16.7	(16.2)	25.7	(34.9)	35.3	(43.6)
<b>ЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА</b>						
България	24.0	(26.1)	26.3	(32.7)	32.7	(35.0)
Хърватска	22.8	(-)	23.5	(39.0)	28.5	(39.0)
Чехия	6.4	(23.0)	13.4	(28.7)	14.5	23.2
Унгария	27.5	(25.1)	30.7	-30.9	28.4	(30.5)
Македония	-	(-)	-	-40.4	(-)	(46.5)
Полша	17.7	-27.2	20.3	-31.8	13.9	(25.9)
Румъния	18.0	-20.9	16.0	-29.0	18.3	(31.3)
Словакия	6.9	-23.0	14.2	-30.6	10.2	(30.2)
Словения	-	-26.8	-	-28.5	-	(24.0)
Средно (държави от Централна и Източна Европа)	17.6	(17.6)	20.6	(32.4)	20.9	(31.6)

Източник: *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, Journal of Economic Literature, March 2000*

## 2. МЕТОДИКИ ЗА ИЗМЕРВАНЕТО НА КОНТРАБАНДАТА

Методиката „огледална статистика“ се използва за очертаване на различията във външнотърговската отчетност между страни-партньори. Подходяща е за анализ на стокооборота между страните от ЕС (ЕС като цяло и отделни негови членове) и икономиките в преход. Тя се основава на сравняването на събирана за една и съща международна база данни (т.е. по единна методология) външнотърговска информация от страните-партньори. В случая, информацията за българския износ към ЕС (или отделна страна-членка), предоставена от България, се сравнява с информацията за европейския внос, предоставена от ЕС. Аналогично българската информация за вноса от ЕС се сравнява с европейската информация за износа за България.

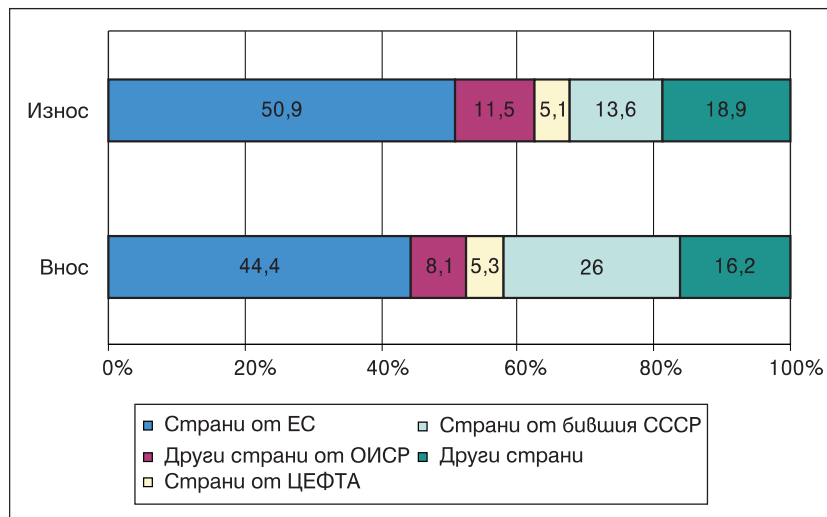
Прегледът на агрегираната информация от различните източници показва сериозно

разминаване между информацията от COMEXT и COM-TRADE-HS. Разликата между COMEXT and IMF database и COMTRADE-STIC е по-малка.

През 1998 г., по информация на ЕС (COMEXT-EEC Special trade) **българският износ** се равнява на 2510 млн. щатски долара, а **вносът** на 2730 млн. долара (фиг. 1)

Сравняването на НСИ данни за **българския износ** към Европейския съюз (ЕС) с данните на Евростат за вноса на ЕС от България показва разликата от **375 млн. щатски долара**, т.е. това е стойността на вноса в страните от Евросъюза, който в България не е отчетен като износ. Във втория случай, сравняването на данни на НСИ за **българския внос** от ЕС с данните за износа на ЕС към България, според Евростат, показва дори по-голяма разлика - **483 млн. щатски долара**, т.е. стоки на тази стойност не се отчитат като внос в България.

**Фиг. 1. Структура на вноса и износа на България за 1998 г., по страни**



Или ако обобщим, „огледалната статистика“ отчита разлика в българския износ през 1998 г. от 15%, а при вноса - от 18%. Данните показват, че съществени различия между българската и европейската външнотърговска статистика датират от 1994 г. (което корелира с някои от обобщенията в първа глава от настоящата брошура). За периода 1994-1998 г. се запазват различия на равнище между 15-20% спрямо европейската отчетност.

С голяма доза условност може да се твърди, че съотнасянето на **сумарната разлика - 858 млн. щатски долара** към БВП през 1998 г., би ни ориентирало за мащабите на скритата икономика, генерирана от стокообмена на страната с ЕС и мащабите на интересуващото ни явление „контрабанда“ и различните форми на полулегален внос и износ.

Трябва обаче да се каже, че данните които се използват в този текст, са резултат от първия досега опит в страната в областта на „огледалната статистика“ (другото име, с което статистиците наричат този метод е „огледално упражнение“). Внимателното сравняване на категориите, по които се съпоставят данните на българската и европейската статистика, показва, че съществуват значими различия. Типичен е примерът с най-голямото различие между българските данни и европейските, което се получава при **вноса на автомобили**. Докато при европейския износ се регистрира стойността на автомобила (автомобилът на старо има детайлизиран модел за оценка), българската схема за отчитане на вноса включва само годината на производство на колата и мощността на двигателя.<sup>1</sup> Подобни примери могат да се намерят и при бялата и черната техника.<sup>2</sup>

Анализът трябва да държи сметка и на степента на концентрация на **стокообмена на България с ЕС по страни-членки и стокови групи**. По данни на Евростат - Comext EEC Special trade (т.е. на база отчетността за вноса на ЕС от България) през 1998 г. **63 % от българския износ за ЕС е насочен към три страни** - Италия - 25%, Германия - 22% и Гърция - 16%. Италия е предпочитан пазар за българските стоки от 1995 г. (годината на влизане в сила на Споразумението за асоцииране). Същото се отнася и за вноса - **61% от вноса на България от ЕС е от**

**същите три страни** - 29% от Германия, и по 16% от Италия и Гърция.

Друга важна характеристика е **концентрацията по стокови групи**. Може да се направи изводът, че тя е значителна.

Информацията за българския износ откроява най-голямо **разминаване** в абсолютни величини на българската и западноевропейската информация точно при водещите за България партньори. За **Германия** сумата възлиза на 113 млн. щатски долара (през 1998 г.), за **Италия** на 72 млн. щатски долара. Значителни са различията при износа за Франция, Бенилюкс, Холандия, Австрия и т.н. В процентно изражение през 1998 г., а и през 1997 г., разликите са най-големи при отчитането на българския износ за Ирландия (234%), Австрия (30%), Холандия и т.н. Стойностите остават високи и при износа за Германия и Италия.

Що се отнася до различията при отчитането на българския внос през 1998 г., правят впечатление значителните разлики при вноса от Гърция -150 млн. долара. Значително е разминаването и при вноса от Германия -108 млн. долара, Австрия - 64 млн. долара, Италия - 61 млн. долара и т.н. В процентно отношение разминаването е най-голямо при отчитането на българския внос от Гърция (34%), Австрия (31%), Холандия (27%). Този процент остава висок и при основния износител за България от ЕС - Германия.

Какво означават тези разлики? При отчитането на българския износ за Германия, констатираната разлика (113 млн. долара) означава, че през 1998 г. стоки на тази сума в Германия се отчитат като внос от България, а в представената от България външнотърговска отчетност тези стоки отсъстват.

Аналогично при износа за Италия и Австрия, където разликите в абсолютно изражение са общо над 100 млн. долара, стоки на тази стойност в тези две страни са отчетени като внос от България, а у нас те не фигурират никъде.

При вноса, системните разлики с Гърция през целия разглеждан период - 1993-1998 г. достигат пикови стойности (52% и 44%) през 1994-95 г. Разликата, която се наблюдава през 1998 г. (150 млн. щатски долара), означава, че през съответната година в **Гърция** стоки на тази стойност се отчитат като износ за България, а в българската отчетност тези данни отсъстват. Тези разлики се дължат главно на 3 позиции (HS 2-digit) - 84 (Nuclear reactors, boilers and machinery) - 20 млн. щатски долара, 61 (Apparel and clothing accessories) - 13 млн. щатски долара, 87 (Vehicles) - 10 млн. щатски долара. В този план са възможни различни хипотези, но без анализ на ниво фирмивносител едва ли е възможно да се получи ясен отговор.

През 1998 г. в **Германия** се отчита, че автомобили на стойност над 40 млн. долара са изнесени в България, а българската статистика просто не ги отчита като внос (през 1995 г. разликата в отчетността надхвърля 140 млн. долара). Или ако приемем, че това са леки автомобили „втора употреба“, чиято цена средно е не повече от 2000 долара, става дума за 20 000 автомобила, отчетени като износ за България (в Германия през съответната година и неотчетени в България). При вноса на бяла техника и при вноса на конфекция разликите идват главно при отчитането на стокообмена с Италия и Гърция (общо над 70 млн. щатски долара по тези позиции), а при вноса на алкохол - при отчитането на вноса от Великобритания (11 млн. долара). Проблемът с разминаванията при отчитането на вноса на алкохол от тази страна е със системен характер. От 1993 до 1998 г. алкохол на стойност между 11 (1998 г.) и 21 млн. долара (1993 г.) се отчита като износ за България, а в България не се отчита като внос.

Поне при 3 от позициите с най-големи разлики - 87, 85 и 61 - голяма част от вноса идва от т.нар. „куфарна търговия“. Тя преобладава със сигурност при вноса на конфекция (61).

Една интересна възможност за изследване е предположението, че в основата на тези разлики са нелегално пребиваващите в Гърция български гастарбайтери. По данни на Министерството на труда на Гърция те са между 50 и 80 хил. души. Според експертни оценки, работещите българи изпращат, из-

ползвайки неформални мрежи и канали, на близките си в България не само валута, но и същите видове стоки - **бяла техника** (код 84), **облекло** (код 61) и т.н. Разликата при отчитането на вноса на България от Германия и Австрия се натрупва основно от позиция **автомобили** (87).

Особен интерес предизвикват и различията при суровините. Данните показват, че около 56% от разликите в отчетността при вноса са свързани със суровини. По този начин, според експертите в областта на сивата икономика, немалък брой български производства започват от сивата зона, като се създава реална възможност да добавят стойност единствено извън закона.

**При износа на България** за страните от ЕС натрупаните разлики на предоставената в Евростат информация идват от различни „посоки“. При износа на конфекция (62) повече от половината от съществуващата разлика идва от българския износ за Германия, а при износа по позиция 61 (друг вид конфекция) - разликата е натрупана от износа за Гърция. Разликите при износа на черни метали (72) и торове (31) са главно от българския износ за Италия; а разликите при износа на мед - от износа за Германия.

Големите разлики при конфекцията - позиции 61 и 62, които, взети заедно, представляват почти 50% от разликите при износа, може би се дължат на чисто методически проблеми при отчитането на износа на произведената на ишлема продукция. Следващото „перо“ - черна (72) и цветна (74 - мед) металургия, общо дава около 17% от натрупаните през 1998 г. разлики.

Както се вижда от схематичното изложение на резултатите от съпоставянето на данните между българската и западноевропейска статистика, по категоричен начин се открояват „сиви зони“ на незаконен внос/износ. Едва при съпоставянето на данните от огледалната статистика започват да се очертават мащабите на контрабандните канали за емблематичните луксозни стоки като бяла техника, битова електроника, автомобилни части, алкохол, цигари и други стоки.

В заключение трябва да се каже, че методът на огледалната статистика е един изключително ефикасен инструмент в борбата с контрабандата. Ако специализираните органи започнат активно да използват възможностите на съвременните технологии и насочват контрола там, където се появяват явни несъответствия, натискът върху типичните канали за контрабанда ще нарасне.

Възможности предлагат многоплановите проучвания - от определяне на конкретните фирми, които са възможен причинител на констатираните различия (и предизвикване на проверка на техните счетоводства), до създаване на електронна обмяна на данни между митническите администрации в Евроразона и страните-кандидатки за присъединяване.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Когато държавата не се интересува на каква цена е купена колата, това означава, че парите за тази кола остават в чужбина. В някои страни от Латинска Америка, сега подобна политика се нарича „легализация на контрабандата с автомобили „втора употреба“. В Източна Европа няма друга страна, която да не принуди някои от големите производители на автомобили да инвестират в производството на автомобили чрез рестриктивна политика към вноса. В случая с автомобилите „втора употреба“ заслужава да се отбележи, че данните на Евростат в стойностно изражение, показват, че това е най-голямото перо във вноса на страната. Важно е да се отбележи, че подобна политика спрямо вноса на автомобили „втора употреба“ създава гигантски „сив сектор“ при частите за автомобили. Може да се твърди, че този режим на внос създава и „хранителната среда“ за трафика на крадени автомобили, с които България стана толкова известна.

<sup>2</sup> Целта на този текст не е да дискутира проблемите за националните приоритети и националната политика, но възниква въпросът, ако инструментите за отчитането на българския внос и износ толкова силно се разминават с европейските, как тогава държавата ще защитава например износителите си, в случай, че са заплашени от антидъмпингови процедури (най-честият пример е износът на метали и химикали). Неточността на инструмента поставя въпроса и за такива макроикономически индикатори като търговския дефицит, които са ключови при определяне състоянието на страната. Разлики от почти един милиард долара и то само със Западна Европа ни изправят пред въпроса, каква е достоверността на всички оценки за развитието на страната.

# ОЦЕНКА НА КОНТРАБАНДАТА И КОРУПЦИЯТА ЧРЕЗ ИЗВАДКОВИ МЕТОДИ\*

## /Илюстриран с анализ на пазара на няколко вида стоку/

Този механизъм дава възможност да се съчетаят преките извадкови проучвания, изпълнени за маркетингови оценки на конкретни сегменти на потребителския пазар с официална, в случая митническа статистика. Подобен подход е лесно и бързо осъществим поради факта, че след либерализацията на страната от началото на 90-те години, практически за всеки пазар на масови продукти съществуват многобройни маркетингови проучвания.

### 1. Автомобили

При оценка на сивия и черния внос на автомобили в страната трябва да се има предвид спецификата на българския автомобилен пазар. За разлика от повечето източноевропейски страни България няма собствено производство и е изцяло зависима от външния внос. Според данните от статистиката, вносът условно може да се раздели на две основни групи - внос на употребявани и на нови автомобили. По данни от оперативната митническата статистика, пазарът на употребявани автомобили през 2001 г. е бил 250-300 млн. лв. Ако към тази цифра се добави обемът на годишния пазар на нови автомобили (200-250 млн. лв.), ще се види, че пазарът на леки автомобили в страната възлиза на около 500 млн. лв. годишно и е един от най-големите в страната.

**Таблица 1. Внесени автомобили в България по години**

Видове внос	1999	2000	2001
Брой внесени стари автомобили	91 501	85 116	103 968
Брой внесени нови автомобили	11 958	13 069	13 365
Стойност на внесените автомобили и други автомобилни превозни средства, предназначени за транспорт на хора	386 733 786	404 539 599	518 672 584

Източник: Агенция „Митници“

Продажбите на нови автомобили в България за последните 12 години са едва около 10% от общия брой на продаваните автомобили годишно (между 12 и 14 хиляди автомо-

била). При тази група данни за митнически нарушения почти отсъстват. Предпоставките за това са, от една страна, контролът който осъществяват големите автомобилни компании върху своите дистрибуторски мрежи и логистика, а от друга - конкурентният контрол между самите български фирми, търгуващи с нови автомобили. Поради малкия размер на пазара, последните са в течение на почти всяка продажба на конкурентите си.<sup>1</sup>

При вноса на употребявани автомобили ситуацията е много по-различна. Данните за вноса на автомобили втора употреба показват, че за 10 години са внесени повече от 1 млн. леки автомобили, като за последните 2-3 години годишният внос е средно около 100 хил. коли. Трябва да се каже, че в България пазарът на автомобили „втора употреба“ се е превърнал в основен.<sup>2</sup> Той е много добре развит, със специализирани се фирми по марки и класове автомобили, с постоянни партньори от целия свят, специализиран транспорт, сервизно обслужване и специализация по райони в страната. Въпреки отсъствието на системна информация се вижда, че в този пазар има място за всички - от големите вносителите (с внос по 100-300 автомобила годишно) до фирмите с по 30-40 автомобила, до частните лица, търгуващи между другото по 2-3 автомобила годишно.<sup>3</sup> Според официалната митническа статистика, пазарът на употребявани автомобили за 2001 г. може да се оцени на около 250-300 млн. лв., което обаче е около 40-50% от реалната стойност на автомобилите.

Въпреки че системата за внос на стари автомобили съществува от 1990 г., след 1993-1994 г. не се наблюдават сериозни изменения в структурата ѝ. „Спецификата на стоката“ не предполага концентрация и монопол на големи фирми. Именно тази специфика създава условия за съществуването на един от най-големите „сиви пазари“ в страната.<sup>4</sup>

Както се вижда на таблица 2, през последните години е налице ясна тенденция на ръст на приходите при автомобилите втора употреба (ако се приеме, че продажбата на нови автомобили е почти без промяна, има нарастване на приходите средно с 25% годишно от 1999 г. насам).



**Таблица 2. Сравнение за вноса на автомобили в стойностно изражение (български лв.) по тримесечия**

Вид МПС	1999	2000	2001	2002
Пътнически автомобили и други автомобилни превозни средства, предназначени за транспорт на хора - <b>първо тримесечие</b>	51 018 084	86 768 916	95 472 505	138 500 690
Пътнически автомобили и други автомобилни превозни средства, предназначени за транспорт на хора - <b>второ тримесечие</b>	83 651 025	101 408 443	126 138 123	122 135 389
<b>Общо за полугодие</b>	<b>134 669 109</b>	<b>188 177 359</b>	<b>221 610 628</b>	<b>260 636 079</b>

Източник: Агенция „Митници“

**Един от най-важните фактори за българския сив пазар е свръхлибералният закон за внос на стари автомобили.** В случая се ползва една от най-простите системи за обмитяване на употребявани автомобили (сумата се изчислява не върху цената на автомобила, а върху мощността на двигателя и годината на производство)<sup>5</sup>, което по принцип не би трябвало да стимулира „сивия внос“. В действителност този пазар генерира огромни загуби за държавата.

Съществуват многобройни начини на укриване на истинските данни на внасяния автомобил с цел занижени плащания както при индивидуални вносителни, така и при фирми. Обикновено се внасят мощни и луксозни автомобили чрез използването на правото на инвалиди на намаляване на митата. Според някои оценки става дума за около 15 000 автомобила, внасяни по този начин годишно.<sup>6</sup>

Либерализацията на вноса на автомобили „втора употреба“ създава гигантски сив сектор при частите и аксесоарите за автомобили (достигащ до 70-80% от общия пазар). При 100 хил. автомобилна втора употреба и гигантски сив внос на резервни части за специализираните криминални групи не е проблем да прикрият около 20 хил. откраднати автомобили в страната или в друга европейска държава.<sup>7</sup>

**Продължава и транзитирането, и износът на крадени автомобили извън страната (а понякога и откраднати в България коли) с цел препродажбата им в други страни,** най-вече в Русия, другите бивши съветски републики и някои арабски държави. Основният използван за тази цел канал е през Капитан Андreeво - Турция - Грузия. Оттам се извършва преразпределянето към Русия и други страни. Директният износ към Русия се осъществява през други гранични пунктове, тъй като има изградена връзка между българ-

ските и руските застрахователи, която дава възможност за незабавна информация при регистрирането на откраднат автомобил от България в Русия (в повечето случаи става въпрос за застрахователна измама, при която собственикът на откраднатия автомобил е съучастник в престъплението).

На Капитан Андreeво се заплащат подкупи между 2500 и 3000 лв. в зависимост от вида на автомобила, които се разпределят между митница и гранична полиция. Обикновено шофьорът, който превозва откраднатия автомобил, се регистрира като пътник, преминал границата пеша, или като пътник в друго превозно средство, а самият автомобил изобщо не се регистрира.

През есента на 2002 г. нашумя и случаят с корумпирани служители на ГКПП- Златарево, заловени след като пропуснали без регистрация откраднат джип. Впоследствие се оказа, че двамата корумпирани полицаи са извършвали подобни операции и в миналото, като са взимали подкупи в размер между 2 и 5 хил. лв. в зависимост от марката и цената на съответния автомобил.<sup>8</sup>

**Общият обем на застрахователните измами в страната надхвърля 1000 автомобила месечно, но няма точна статистика колко от тях напускат страната по този начин.**

## 2. Бяла и черна техника<sup>9</sup>

Данните от маркетинговите изследвания показват, че през периода 1991-1994 г. продажбите на „бяла и черна техника“ изпреварват годишния оборот на всички стокови групи. Ако през първите години след 1990 г. не всяко домакинство можеше да си позволи западна марка кола, то почти 50% от българските семейства се възползваха от нахлуването на евтини имитации на различни артикули, както и

от внос на маркова електроника. Последвалите серии от икономически и политически кризи и периоди на стагнация доведоха до неколкосткратно свиване на потреблението при тези групи стоки.

В този контекст трябва да се разглежда и сивият, както и контрабандният внос на бяла и черна техника. В резултат преди всичко на пониженото търсене те са намалели с 60-70% в сравнение с нивата отпреди 5-6 години. Като допълнителни фактори могат да се посочат навлизането на хипермаркетите, създаването на големи специализирани магазини и наложилата се тенденция големите производители да създават свои дистрибуторски вериги. За разлика обаче от пазарите, в които законният внос вече преобладава, пазарът на бялата и черната техника е силно фрагментиран. Във вноса участват както големи фирми, внасящи редовно и разполагащи с развити търговски вериги, така и средни и малки фирми, внасящи периодично (в зависимост от конюктурата). За разлика от началото на 90-те години, участието на куфарни търговци е по-скоро изключение.

Въпреки свиването на продажбите на бяла и черна техника, голямата печалба, която се реализира при тази група стоки продължава да привлича търговци. Според експертни оценки обемът на незаконния внос продължава да е около 20 тира месечно. Използва се схема за деклариране на изцяло различна стока (напр. резервни части, моторни резачки), при което се заплащат значително по-ниски митни сборове, ДДС и евентуално акциз и се укрива по-нататъшното проследяване на продажбите на действителните стоки по търговската верига. Основният маршрут, който се използва е Солун - Кулата - София, като се заплащат общо около 10 000 лв. нерегламентирани суми на камион. Анализът на тези практики показва, че в каналите участват както малки фирми, така и големи и утвърдени търговски вериги.

Една от популярните „легенди“ за прикриване на подобен внос при обмитяване е твърдението, че стоките имат толкова ниска декларирана цена поради факта, че са втора употреба. Необходимо е да се отбележи, че действително в края на 90-те години в страната пазарът на бяла и черна техника втора употреба рязко нарасна. В резултат на това разкриването на новия внос и имитациите на маркови стоки става много трудно, особено при по-малките търговски фирми.

От казаното по-горе става ясно защо

оценката на сивия сектор при тези групи стоки е изключително затруднена. Все пак е възможна приблизителна оценка, получена при съпоставянето на данните между оперативните митнически данни за внос, от една страна, и годишните продажби, регистрирани от маркетингови проучвания, от друга. Според последните, пазарът на „бяла техника“ се движи между 140 и 170 млн. лв. Както се вижда от таблица 6, обмитената бяла техника е около 50-60% от общия внос. Освен това, данните от митницата показват, че въпреки нарастването на постъпленията при тази група стоки, тук тенденцията не е еднозначно позитивна.

**Таблица 3. Внос на бяла техника (в български лв.)<sup>10</sup>**

Вид бяла техника	1999	2000	2001
<b>„Голяма бяла техника“</b> Хладилници за домакински цели, шкафове, витрини и подобни мебели за охлаждане или замразяване, готварски печки и микровълнови фурни, бойлери и др.	46 326 026	44 646 056	57 308 028
<b>„Малка бяла техника“</b> Ел. ютии, грилове и скари, тостери, фритюрници, кафеварки и др.	11 433 984	10 549 589	12 981 184

Източник: Агенция „Митници“

Трябва да се отбележи, че при „черната техника“ реалните годишни продажби се оценяват между 60 и 80 млн. лв., като предварителните оценки показват около 40-50% сив внос.

#### **4. Компютърни и електронни компоненти**

Според данните от оперативната митническа статистика, в стойностно изражение при тази група стоки наблюдаваме устойчива тенденция на ръст на обмитяването с 12-15% (вж. таблица 4)<sup>11</sup>. Друг ориентир са българските и международните маркетингови оценки, според които българският пазар на компютърни и електронни елементи е нараснал с много по-бавни темпове.

При анализа на сивия и контрабандния внос трябва да се обърне внимание на стоките, които се внасят предимно с въздушен транспорт. Това са предимно електрон-

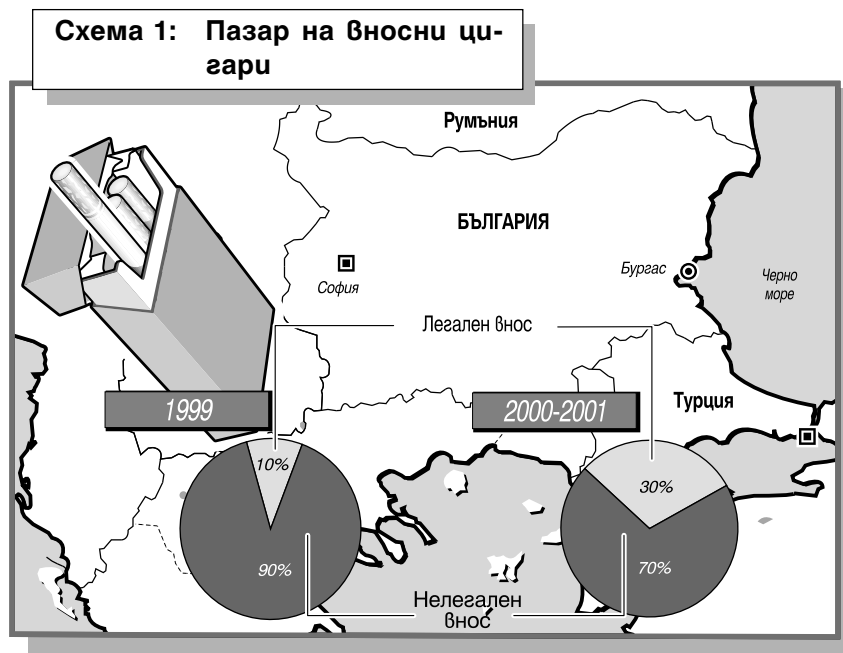
**Таблица 4. Внос на компютърни и електронни компоненти (в български лв.)**

	1999	2000	2001
Печатаци устройства, други, различни от печатаци устройства и клавиатури, части и принадлежности за автоматични машини за обработка на информация и пр.	78 886 154	91 249 752	103 059 491

Източник: Агенция „Митници“

ни части (платки, чипове и др.), чийто реален обем на вноса е на стойност 3-5 млн. долара месечно. Използва се схема за силно занижаване на действителната облагаема стойност, а нивото на подкупа се договаря на около 30% от спестеното ДДС. Основният маршрут е от Европа и САЩ до Аерогара-София, като до голяма степен нелегалният внос се осъществява и със съдействието на спедиторски фирми, които имат складове на Аерогара-София.

Необходимо е да се изтъкне, че в този пазар представителите на големите световни марки се опитват да ограничават „сивите практики“ и основните нарушители са в пазара на електроника за офиси (известен като SOHO - „small office/home office“), където купувачите на дребно потребители избират дистрибутори, продаващи без ДДС.



Източник: Коалиция 2000

## 5. Цигари

Поради своята специфика (малък обем, висока цена и много голям оборот), **цигарите**

**Таблица 5. Вноса на цигари (в български лв.)**

	1999	2000	2001
Цигари съдържащи тютюн	1 647 554	3 927 872	5 040 808

Източник: Агенция „Митници“

**са най-популярната контрабандна стока не само в България, но и в световен мащаб.** Тук печалбите на контрабандистите се доближават до тези на наркотрафикантите. И при оценката на обема на българската цигарена контрабанда се използва методът на съпоставяне между данните от митническата статистика и регистрираните чрез пазарни проучвания продажби на вносни цигари в страната. Според тези проучвания вътрешният пазар на цигари е между 500 и 560 млн. лв. годишно.<sup>12</sup> От тях 12-15% са вносни цигари или годишните продажби на вносни цигари би трябвало да възлизат на около 60-80 млн. лв.

На основата на тези оценки, експертите на Коалиция 2000 изчислиха, че през 1999 г. по-малко от 10% от вносните цигари са били внесени законно. През периода 2000-2001 г. последва рязко нарастване на дела на обмитените цигари<sup>13</sup> (вж. таблица 5) при запазване на същата големина на пазара.

При отчитане на печалбата на вносителите и търговците на едро и дребно пазарът на законно внесени цигари е достигнал почти 30%, което означава, че все още около 70% от вносните цигари продължат да се внасят контрабандно (вж. схема 1).

Сред факторите, допринесли за горепосочената промяна, е новото в поведението на големите многонационални компании. От една страна, те възнамеряваха да участват в приватизацията на българския тютюнев монополист „Булгартабак“ и съответно се опитаха да легализират марките си. От друга, многобройните международни процеси срещу тях за подпомагане на контрабандата с техни продукти ги направи внимателни дори и на балканските пазари. Не на последно място важна роля

изигра фактът, че правозащитните органи засилиха дейността си по пресичане на цигарената контрабанда.

Нова ситуация възникна от началото на 2002 г., когато се очерта ясно тенденцията на спад на приходите от внос на цигари спрямо същия период през предходната година (вж. таблица 6).

**Таблица 6. Внос на цигари ( в български лева) по тримесечия**

	1999	2000	2001	2002
Цигари, съдържащи тютюн - <b>първо тримесечие</b>	47 579	92 723	350 535	424 575
Цигари, съдържащи тютюн - <b>второ тримесечие</b>	653 212	1 187 044	1 350 195	577 065
Цигари, съдържащи тютюн - <b>полугодие</b>	700 791	1 279 767	1 700 730	1 001 640

Източник: Агенция „Митници“

Може да се предполага, че тези промени вероятно са свързани с отказа на многонационалните компании да участват в приватизацията на „Булгартабак“, както и с факта, че те трябваше да се съобразят с повишаването на акцизите от началото на годината. Не на последно място „успокояването“ на ситуацията в митницата накара някои от старите участници да активизират традиционните канали. Наблюдава се известно увеличаване на дела на вносните контрабандни цигари на пазара и поради увеличаването на цените на българските цигари. Същевременно, поради сходни причини се извършва фиктивен износ на български цигари през Капитан Андреево, като се заплащат около 15 000 щатски долара на контейнер (камион), съдържащ около 900-960 кашона.

Цигарите се внасят от страни като Швейцария, САЩ, Куба, Австрия, Великобритания, Германия, Испания, Холандия, Белгия, Македония, Турция, Гърция, Кипър. Митническото им оформяне е съсредоточено в учрежденията в Свиленград, Кулата, София, Варна, Бургас, Пловдив, Калотина. Често при вноса на цигари наблюдаваме най-грубите форми на контрабанда чрез укриване на целите количества по така наречения метод „тапа“<sup>14</sup>. Този метод се използва и в двете посоки както за внасяне, така и за изнасяне на цигари от страната. След 2000 г. прави впечатление, че част от старите участници в контрабандния внос на цигари започват да използват разработените „балкански канали“ за износ към Западна Европа. Според експерти основната причина за това е, че българският пазар на вносни цигари е вече твърде

малък, а възможностите за печалба в страни като Англия, Германия и Италия са много големи. Продължават да се използват заверки в документацията с фалшиви митнически печати, използване на фантомни фирми и т.н.

Заедно с традиционните „политически канали“, пропускането на тирове без регистриране и различните варианти на метода „тапа“, свой пазарен дял при вноса имат и така наречените „вносители на дребно“. При тях се извършват многобройни курсове през границата, като „куфарните търговци“ - „неорганизирани“ и „организирани“ жители в крайграничните райони - пренасят по няколко стека. Освен това не са рядкост и по-големите „ударни“, при които с помощта на познат митничар се внасят по няколко мастербокса цигари, които се продават на познати търговци на дребно.

Една от най-добре работещите схеми при цигарите включва използване на безмитните магазини. Според оперативни данни на митницата, през 2001 г. тези магазини са платили около 60 млн. лв. акциз. Това означава, че цигарите продадени през безмитните магазини, са 8-9 пъти повече от легално продаваните в страната вносни цигари. Според експертни оценки, около 2/3 от цигарите, регистрирани в безмитните магазини по различни схеми, впоследствие се „експортират“ за Западна Европа, докато останалата 1/3 от това количество е насочена към вътрешния пазар.

При оценка на нарушенията, свързани с цигари, многократно се сблъскваме с феномена на фиктивния износ на цигари. За съжаление поради липса както на адекватна методика, така и на данни, в настоящия момент не може да се направи оценка за мащабите на причинените щети по тази схема.

## 6. Алкохолни напитки

**Пазарът на вносен алкохол може да се определи като един от примерите за настъпилото през последните три години ограничаване на незаконния внос.** Нека припомним, че през първите години на прехода това бе един от пазарите с най-високи печалби. При среден годишен оборот на маркови концентрати между 80 и 100 млн. лв. (през 1993 г. той дори достигна 160 млн.лв.) в периода до 1998 г. 90% от вноса е или „черен“ (контрабанден), или „сив“ (внос със силно занижена стойност). Предпоставка за това е, че след почти пълната либерализация на вноса през 1991 г. в пазарите за бързооборотни стоки навлизат ог-

ромен брой фирми, търсещи бързо акумулиране на капитал. Вносните концентрации и най-вече мечтаното от средния българин шотландско уиски са едни от най-атрактивните стоки. Естествено най-ефективното решение е „чистата контрабанда“. Показателно е, че ако се сравни оперативната митническата статистика с наличните маркетингови проучвания става ясно, че внесените законно количества алкохол за 1998 г. възлизат на 8-10% от предполагаемия пазар. През 1999 г. обаче се наблюдава рязка промяна - декларираният внесен алкохол е на стойност 18,39 млн. лв. или 4,5 пъти повече от предходната година, без да има някакви значими промени в равнището на консумация. Тази тенденция продължава и през 2000 г., като въпреки регистрирания общ спад на консумацията при вносните концентрации (от около 5-6%), се наблюдава ръст на приходите с 12% (вж. схема 2).

Предпоставките за тази промяна са няколко:

На първо място трябва да се посочат **промените в закона за акцизите от декември 1998 г.** След тях акцизът върху алкохола започна да се определя на базата на алкохолен градус на литър, като дотогава той е процент от обявената стойност. Така акцизът стана независим от обявената вносна цена и обезсмисли машинациите с нея, като остана единствено възможността да се играе с количествата. При новата ситуация съотношението между печалбата и риска за вносителя рязко се промени в полза на легалната дейност. Съответно отпадна и необходимостта от даване на подкупи за избягване или

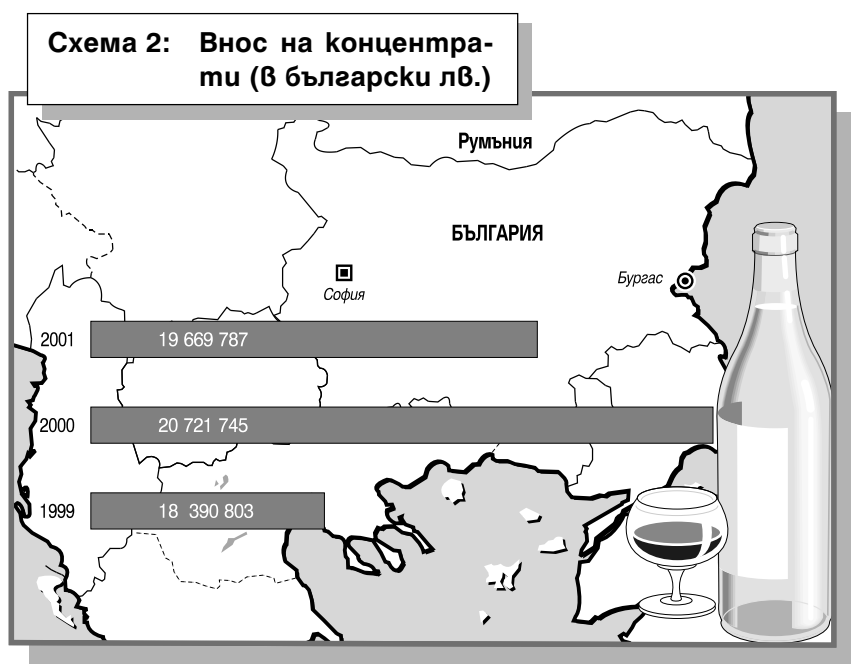
намаляване на митните сборове.

Втора предпоставка е желанието на вощещите вносители, предимно **големите транснационални компании**, да превърнат бизнеса в страната в легален. От средата на 1998 г. тези компании решиха, че пазарът в България е по-малко рисков и че могат да влязат официално в него. За тази цел **те започнаха „разчистване“ на многобройните сиви дистрибутори на техните марки, като престанаха да им предоставят стока.** В началото на 2000 г. почти всички големи производители на високоалкохолни напитки имат свои търговски структури в България или са определили свои официални вносители. Най-големите (UDV, сега „Диагжо“ и „Алайд Домек“ и „Сийграмс“) започнаха да инвестират в развитието на национални дистрибуторски мрежи.

Трета предпоставка е **подобрената работа на митническите власти**, които успяват да повишат контрола върху основните входни точки за внос на марков алкохол. Според вносителите контрабандата на тази стока става твърде рискована и при вносният концентрат е на път да изчезне.

Положителните тенденции при вноса на марков алкохол през този период не бива обаче да се абсолютизират. Според редица експерти и вносители **основните нарушения са се пренасочили към „паралелен внос“, който най-често е полулегален.**<sup>15</sup> При него се декларира класът напитка, а не марката. Освен това се занижава чувствително фактурната стойност и при фиксирани мито и акциз държавата губи ДДС. Според изчисленията на най-големия вносител на твърд алкохол в страната - UDV, при пазарната ситуация от 2000 г. и хипотезата за 30% си внос бюджетът е загубил 4,2 млн. лв. от неплатени ДДС, акциз, мита, данък печалба и рекламна дейност, а официалните вносители - 2,7 млн. лв..

Според големите вносители **от началото на 2001 г. ситуацията отново започва да се влошава.** След като през 2000 г. легалният внос е достигнал почти 80% от пазара, в края на 2000 г. „паралелният внос“ отново започва да нараства.



Източник: Агенция „Митници“

Причините за това са няколко. През 2000 г. действат няколко основни тенденции, които променят ситуацията на пазара. Преди всичко повечето пазарни проучвания показват, че продажбите при вносният марков алкохол се свиват. Като основен фактор за този спад се сочи намалението (за сметка на други разходи) на парите за стоково потребление, с които разполага населението.

Освен това структурите на продажбите се променят с навлизането на големите вериги хипермаркети като „Метро“, „Била“ и супермаркети като „Фантастико“ и „Оазис“. Това разруши установилата се до този момент структура на пазара, включваща голям вносител (UDV, „Алайд домек“, „Сийграмс“), склад на едро и продавач на дребно. След 2000 г. около 20% от продажбите на вносен алкохол се извършват в хипермаркетите. Оттам пазаруват както дребните търговци, така и крайните потребители. Така, притиснати от свитото потребление и от конкуренцията на веригите, търговците на едро търсят евтина стока и някои от тях сами се заемат с паралелен внос.<sup>16</sup>

На трето място вносителите сочат състоянието на митницата. За разлика от предходните години, **през 2001 г. бяха реактивирани стари канали, което бе в пряка връзка със ситуацията около парламентарните избори през юни същата година.** Ако се смята, че през лятото на 2000 г. единственият канал за внос на алкохол е през Кулата, то през 2001 г. се счита, че са били използвани и тези през Варна, Бургас и Капитан Андreeво.

**През 2002 г.** може условно да се посочат два вида нарушения по отношение на вноса на концентрати. Първият тип се осъществява основно чрез използване на схеми за незаконен внос на малки количества, изнасяни през безмитните складове на официалните дистрибутори за страната, което става чрез техни служители или свързани с тях лица. Трябва да се каже обаче, че освен дребните нарушители, редица големи заведения използват безмитните магазини като основен източник на доставки, оцелявайки сериозно бюджета. **Според оценка на Коалиция 2000, около 30% от пазара на вносен алкохол преминава през безмитните магазини.**

Вторият тип митнически нарушения продължават да се извършват чрез така наречения **паралелен внос на занижени цени.** При тази група освен собствениците на складове на едро (вж. по-горе), активно участие вземат и собственици на вериги от нощни заведения, дискотеки др.

**От началото на 2002 г. се наблюдава нарастване на обема на обмитените стоки** (вж. таблица 7) **при продължаващ лек спад на пазара.** Предпоставките за това положително развитие са две. На първо място е обстоятелството, че сътресенията при големите вносителни приключения и в настоящия момент те имат ясни структури по цялата верига внос-продажби на едро и продажби на дребно. На второ място, след месеците на политическа несигурност в по-голяма част от митническите бюра вече не пропускат „паралелните вносителни“ на по-ниски цени.<sup>17</sup>

**Таблица 7. Внос на алкохол (български лева) по тримесечия**

	1999	2000	2001	2002
Етилов алкохол - ракии, водки, уиски - <b>първо тримесечие</b>	3 222 759	4 855 733	4 001 538	5 304 149
Етилов алкохол - ракии, водки, уиски - <b>второ тримесечие</b>	3 916 591	5 053 342	3 416 730	5 567 961
<b>За полугодieto</b>	7 139 350	9 909 075	7 418 268	10 872 110

Източник: Агенция „Митници“

## 7. Кафе

Потреблението на кафе в България е около 2,4 килограма годишно на човек. Пазарът варира около 1000-1100 т на месец<sup>18</sup>, което прави около 12 500-13 000 т годишно. При средна цена от 10 лв. за килограм на дребно може да се предположи, че годишната стойност на този пазар е около 130 млн. лв. или 65 млн. долара.

По данни на митниците, през 2001 г. в страната са внесени 19 000 т кафе. От тях около 15 600-18 000 т са били сурово кафе (1300-1500 т месечно), а пакетирани са били около 1000-1300 т. Разликата между внесените и продадените количества може да се обясни със загубата на тегло при печенето на кафе. (По наблюдения на някои вносителни за това няма точни данни за пазара на кафе, формиран от консумацията в заведенията, кафенетата и ресторантите, откъдето също може да идва известно изкривяване). Извън всичко това може да се предположи, че в последните три месеца на 2001 г. на пазара са били внесени по-големи количества от обичайните, тъй като по това време стана известно, че от януари ще бъдат въведени нови, по-високи акцизи за кафето. В полза на тезата, че вносителите са побързали да се презапа-

**Таблица 8. Внос на кафе (в български лева)**

	1999		2000		2001	
	Стат. стойност (лв.)	Нето тегло (кг)	Стат. стойност (лв.)	Нето тегло (кг)	Стат. стойност (лв.)	Нето тегло (кг)
Кафе, дори печено или декофеинизирано; черупки и люспи от кафе	19 397 619	19 765 461	27 236 687	14 679 534	29 708 184	19 326 838
Включено ДДС + акциз от 1,35 лв. на килограм	56 218 809		57 405 951		68 075 287	

Източник: Агенция „Митници“

сят, работи и голямата разлика в данните на митническата статистика за вноса по всички позиции през 2000 г. и 2001 г. През първата са били внесени 14 000 т, а през втората - 19 000 т (вж. таблица 8).<sup>19</sup>

Наложило се е мнението, че най-големите митнически и данъчни измами в бизнеса с кафето на този етап стават в сектора на насипното кафе (който е около 25% от целия пазар по данни от юни 2002). В сектора на пакетирания кафе основните играчи вече са реномирани международни компании като „Крафт Фуудс“ и „Елит“, за които се предполага, че продават легално. Тези и останалите марки държат около 70% от пазара. Останалите пет процента се падат на разтворимото кафе. В този сектор лидер е „Нестле България“ с нескафе, а за тази компания също се предполага, че работи легално. Затова и в края на 2001 г., когато се налагаше да се търсят начини да се осигурят допълнителни приходи в бюджета, министерството на финансите обяви, че ще се бори с контрабандата в сектора на насипното кафе и ще я намали с 10-15%, като забрани продажбите на насипно кафе, смени базата на определяне на акциза и въведе акцизни бандероли. (От 2001 г. митата при внос на кафе в България са нулеви. До този момент акцизът се изчисляваше адвалорно като 30% от митническата облагаема стойност.)

Впоследствие Министерството на финансите промени определянето на акциза като твърда сума на килограм. Така от началото на 2002 г. влезе в сила акциз от 1 лв. на килограм за суровото, и 1,3 лв. за печено кафе (независимо дали е пакетирано или на зърна). За екстрактите от кафе акцизът е 3,5 лв. на килограм, а за прахообразните смеси със съдържание на кафе над 10% - 1,3 лв. за килограм. След бурни протести от страна на собствениците на магазини за насипно кафе и лобирание от вносители на едро, решението за забраната на продажбите и за облепването му с банделол не беше гласувано.

Данъчни анализатори твърдят, че основните нарушения при кафето си остават при вноса (като тук няма играчи, които да са извън подозрение). Новият начин на облагане предполага поне два основни типа митнически измами - с количеството и с подмяна на тарифната позиция. Вече е по-изгодно да се декларира сурово кафе, независимо че се внася печено. Зеленото кафе се облага с по-нисък акциз от печеното. За последните шест месеца единственият станал известен случай с митническа измама покрай кафето е вносът на 24 тира кафе, като вместо дължимия акциз от 24 000 лв., вносителят платил 24 лв., благодарение на точката, която сложил между 24 и 000. (Информацията е от в. „Струма днес“ и не е обявявана официално от митниците). По наше мнение, липсата на регистрирани опити за измама чрез митническата номенклатура показва, че тази техника е добре разработена и единствено допълнителни съвместни проверки на митницата и данъчните служби могат да разкрият подобни „стабилни схеми“.

Данъчните не изключват и възможността за чиста контрабанда на тази стока. Тя се практикуваше и при адвалорните акцизи, а при сегашните, базирани на количеството, става още по-атрактивна.<sup>20</sup> Последният официално обявен случай е от 30 септември 2001 г. Тогава е засечено, че два тира са излезли през Кулата и са се върнали обратно натоварени с кафе, без това да бъде регистрирано никъде. Освен това в края на 2001 г. стана известно сериозно разминаване между гръцката и българската митническа статистика за вноса през Промахон и Кулата. За два месеца (октомври и ноември 2001 г.) от Гърция са изнесени 5500 т кафе, а у нас са влезли само 2700 т.<sup>21</sup>

По статистическа стойност вносът на кафе е за 30 млн. лв. След като се платят ДДС и акциз от 1,35 лв. тази стойност достига 68 млн. лв. Това прави разлика от около 60 млн. лв., която се поделя между различните звена

на пазара. Търговците на кафе видимо нямат желание да говорят за процентите, които вземат различните звена по веригата. Според наличната информация при суровото кафе за вносителю остават около 3-5%, за производителя около 7-8%, за търговеца на едро 5-7%, а този на гребно си слага 15-20% добавка към цената. При вноса на пакетирано кафе за вносителю остават около 15%, за търговеца на едро около 3-5%, а на гребно - 15-20%.

**Основният канал за реализиране на сенчестия внос са магазините за насипно кафе и оттам секторът на продажби в кафенета, ресторанти, хотели.** Там продажбите невинаги се отчитат, не е ясно от какво количество какво кафе се прави, а и в понискокатегорийните обекти се обявява някакво марково кафе, а се продава негов насипен аналог.

**Представители на фирми за търговия с насипно кафе твърдят, че бизнесът с кафето вече е един от най-легалните и конкурентните в страната.** С пагането на митата (които достигаха до 25%) той стана по-малко атрактивен за сенчестата икономика. Сега митническите сборове на контейнер (според един от вносителите) са само около 6000 лв. Освен това от 1997 г. сивият сектор стана обект на постоянни проверки.<sup>22</sup>

**Друга предпоставка за легализирането на бизнеса е, че в него навлязоха и големи международни играчи.** Като повратна точка в този процес може да се приеме покупката на фабриката и търговската марка на „Нова Бразилия“<sup>23</sup> от „Крафт фуудс“ през 2000 г. Интересното е, че митническата статистика сочи рязък скок на официално декларираната стойност на кафето през същата година.<sup>24</sup>

В заключение може да се каже, че пазарът на кафе в страната постепенно започна да се легализира в резултат на намалените държавни вземания върху него (с отпадането на митата), засиления контрол и навлизането на международни компании на българския пазар. **Според оценки на Коалиция 2000 сенчестият сектор в този пазар сега е в рамките на 15-20%.** Основните злоупотреби се правят при вноса, като печеното кафе се обявява за сурово, освен това се укриват част от внасяните количества. Не се изключва и хипотезата за чиста контрабанда.<sup>25</sup> Един от каналите за реализиране на сенчестите количества е насипното кафе и „хорека“ мрежата (хотели, ресторанти, кафенета). Логически погледнато, по-изгодни с оглед на мит-

нически злоупотреби са вносните пакетирани кафета, които са и по-скъпи. Те обаче засега са малка част от пазара и не представляват особен интерес за бюджета. Министерството на финансите, което следи поотделно горивата и цигарите, наблюдава постъпленията от внос на кафе в графата „и други“ акцизни стоки.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Въпреки че митнически нарушения са рядкост при вносителите на нови автомобили, някои от големите дистрибутори на българския пазар изразиха опасения, че по-дребните разпространители може би се опитват да си спестяват дължимите данъци.

<sup>2</sup> За разлика от развитите страни, където продажбите на нови автомобили са един от най-важните индикатори за състоянието на икономиката, в България същата роля играе пазарът на стари автомобили.

<sup>3</sup> Според критиците, българският пазар е един от тези, които изпълняват една важна икономическа функция в европейските страни - „отваря“ пространство за ново потребление и „почиства“ от остарели автомобили.

<sup>4</sup> „Сивите схеми“ започват още в Западна Европа, където употребяваният автомобил се разглежда като „полустока“. Поради това автомобилът на старо не представлява интерес нито за големите транснационални компании, нито за държавните администрации. В огромната си част автомобилите на старо са собственост на физически лица и са „вече употребена стока“ и съответно борсите за коли втора употреба, гаражите и автомобилните гробища не предизвикват особено внимание от страна на данъчните администрации. В резултат на това употребяваните автомобили лесно попадат в сенчестите канали, където реалната цена на автомобила се трансформира в цена за пред митническите и данъчните власти на съответната страна, в която тази „полустока“ се внася.

<sup>5</sup> Когато държавата не се интересува на каква цена е закупен съответният автомобил, това означава, че парите за закупуването ѝ остават в чужбина. Последицата от това е, че в момента ограниченията за вноса в България на коли „втора употреба“ са символични. В Южна Америка например подобна



политика обикновено се възприема като „легализация на контрабандата с автомобили втора употреба“.

<sup>6</sup> Подобна практика бе отменена наскоро с по-строгото регламентиране на тази привилегия, която сега включва двигатели с обем до 1600 куб.см.

<sup>7</sup> За деветте месеца на 2002 г. са регистрирани 7827 кражби на автомобили от България, издирени са 4088 коли и са разкрити 887 извършители на автокражби. Това е с 3,6% по-малко от 2001 г. /Вж.в. „Труд“, 9.10.2002 г./ . Същевременно реалният брой на откраднатите автомобили, които не са били обявени в полицията и за които собствениците са платили откуп, е с 30-40% повече.

<sup>8</sup> В документацията полицаите обикновено вписвали, че шофьорите на автомобилите (на жаргона на автокрадците наричани „мулета“) са преминавали пропускателния пункт пеша. От македонска страна обаче срещу същите имена е упоменато, че се придвижват с автомобил, и то всеки път с различни коли. Някои от крадените коли са преминавали директно през ВИП-а на пункта. Граничните полицаи са знаели предварително вида и номера на автомобила и са го пропусkali без дори да проверяват документите на шофьора. (вж. „168 часа“, 6-12 септември 2002 г.)

<sup>9</sup> В случая се използва жаргона, с който търговци и митничари описват няколко стокoви групи. При това категорията „бяла техника“ се дели условно на „малка бяла“, в която се включват ютии, сешоари, миксери, електрически самобръсначки и др. малогабаритни и електрически уреди. В „голямата бяла техника“ се включват перални, хладилници, миялни машини, бойлери, фризери и други едрогабаритни битови електрически уреди. Подобно е деленето при „черната техника“ - „малката черна техника“ включва транзистори, уокмени, слушалки и др. В „голямата черна техника“ се включват телевизори, стереоуредби, видеомагнетофони, камери, DVD и CD плейъри и др.

<sup>10</sup> Стоковете групи, които са пресметнати, не изчерпват цялата митническа номенклатура, която може да се включи в групата „голяма бяла техника“ както и „малка бяла техника“. Въпреки това данните са достатъчно представителни, защото обхващат около 90% стоките на избраните пазари. Поради липса на достатъчно данни за момента не са представени стоките от група „черна техника“.

<sup>11</sup> Данните в таблицата представят само част от номенклатурата, обхващаща групата компютърни и електронни компоненти. Въпреки това предложените данни дават възможност да се получи реална ориентация за развитието на вноса при тази група пазари.

<sup>12</sup> Съществуват и по-ниски оценки за обема на цигарения пазар. Най-ниската от тях се получава от потребителските дневници на НСИ. Според нея годишният пазар на цигари би трябвало да възлиза на 260-280 млн. лв.

<sup>13</sup> Тук няма да разглеждаме проблемите около българските цигари - от вноса на суровини и субпродукти за тях до фиктивния износ с цел ДДС измами или нелегален износ за чужди държави с цел избягване на чуждите мита и такси.

<sup>14</sup> За него е характерно, че контрабандно пренасяните артикули се натоварват в труднодостъпната вътрешност на камиона, докато декларираната стока изпълнява ролята на техен камуфлаж.

<sup>15</sup> Продължава да е актуален и вносът на фалшификати на основните търговски марки. България има „предимството“ да е в близост до страни, където са активни най-големите производители на фалшификати - Турция и държавите от Близкия изток.

<sup>16</sup> Допълнителен катализатор на сивия внос бе кризата при дистрибутора на UDV „Маккар“. Смяната на дистрибутора и последвалите съдебни спорове доведе до навлизането на „сиви фирми“ в каналите на едни от най-силните марки като Johnnie Walker, J&B и Smirnoff.

<sup>17</sup> При оценката на вноса на концентрати става много по-сложно проследяването на извършваните нарушения. Ако до 2000 г. сравняването на митническата статистика с проучванията на пазара показваше какъв е размерът на „сивия пазар“, сега това е почти невъзможно. Анализът на моментните практики показва, че внасящите „паралелни“ фирми следват цените на големите вносителите, но по-късно укриват част от дължимия ДДС. Същевременно малките вносителите обвиняват многонационалните компании, че внасят - съответно обмитяват, на много ниски цени, - а по-късно укриват печалбата си. В тази връзка трябва да се каже, че за да се намалят загубите на бюджета е необходимо да се проследи цялата верига от вноса до продажбата на гребно при всички вносителите.

<sup>18</sup> Юни 2002 BBSS Gallup/TNS

<sup>19</sup> При вноса на сурово кафе безспорно ли-

дери са двете големи производители в страната - „Крафт Фуугс“, които през 2001 г. купиха от ливанските собственици тогавашния (и сегашен) пазарен лидер „Нова Бразилия“ (45% пазарен дял като количество през юни) и „Елит България“ (израелска собственост), производител на кафето „Елит“ (22% дял). Третият голям вносител на сурово кафе са собствениците на „Балканкам“. Те са в бизнеса с кафе от началото на 90-те, малко след като в него влиза „Нова Бразилия“. Започнали са вноса на кафе с амбициите да играят ролята на търговец на едро на българския пазар. В началото тяхна марка беше кафето „Сантос Роял“, а сега продават кафето „Спетема“. Т.е. те внасят кафе основно с цел продажба на едро (където е основната им сила) и с цел собствено производство. Освен тях има още няколко фирми, работещи в по-малки мащаби.

<sup>20</sup> Косвено доказателство за съществуването на митнически измами и чиста контрабанда при вноса на насипно кафе е фактът, че цените му не се вдигнаха след като се промени начинът на определяне на акциза. Очакваше се скъпите кафета да поевтинят, а евтините да поскъпнат, тъй като абсолютната стойност на акциза беше определен като средна стойност. „Нова Бразилия“ и „Елит“ вдигнаха цените си с по 6-7%, но това не се случи при насипните кафета. Обяснението на търговците от този сектор първоначално бе, че са имали внесени количества при стария режим, а после - че са покрили разликата от печалбата си. В бизнеса с кафе изглежда се е работело при доста прилични маржове. Доказателство за това е навлизането на нови играчи в него в условията на обща стагнация на пазара.

<sup>21</sup> Според представители на митниците това не означава, че стоките не са били обмитени. Друга възможност била камионите да са влезли през Кулата и след това да са обработени на някоя вътрешна митница.

<sup>22</sup> Проблемът с кафето донякъде беше политизиран, доколкото бившият министър на вътрешните работи ген. Богомил Бонев в началото на кариерата си е бил адвокат на ливанските собственици на „Нова Бразилия“. През тези години пазарният дял на това кафе в България достигаше и до 90%. Въпросът с така наречения „политически чадър върху контрабандата с кафе“ беше повдигнат в парламента, след като Бонев настъпи определени икономически интереси, свързани със захарта. После по искане на Главния прокурор НСБОП направи проверка на вноса на кафе за

четири години назад.

<sup>23</sup> „Крафт Фуугс“ купува „Нова Бразилия“ през май 2001 г. Още през 2000 г. обаче собствениците на „Нова Бразилия“ започват да търсят международен купувач чрез Прайс Уотърхауз Купърс и се ориентират към изцяло легален бизнес.

<sup>24</sup> В същото време, откакто марката е собственост на „Крафт Фуугс“ и се предполага, че се работи легално, започналият спад в продажбите на „Нова Бразилия“ дори се задълбочи. От 62% през юни 2001 г. дялът им стигна до 45% през същия месец 2002 г. В случая може да се предположи, че компанията среща трудности с конкурентоспособността, работейки легално.

<sup>25</sup> Според някои експерти, продължава практиката за чиста контрабанда на сурово кафе през Кулата. Те считат, че през първото полугодие на 2002 г. са внесени контейнери по този начин, като са заплатени по 8 - 10 000 лв. подкуп на контейнер.

## IV. ИЗМЕРВАНЕ И НАБЛЮДЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА

### СИСТЕМА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА\*

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

#### I. Инициативата *Коалиция 2000* и системата за мониторинг на корупцията

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

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

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

**Диагностика на корупцията.** Първата група изследвания от СМК се реализират в първата фаза на проекта. В този начален стадий СМК изпълнява функцията на главен *диагностичен инструмент*, като съдейства за оценка на степента на разпространение на формите на корумпирано поведение в различните области на обществения живот, както и за анализ на представите за корупцията сред обществеността, служителите в общественения сектор, експертите и политиките. Резултатите от тези изследвания се предоставят на групата от експерти, които разработват План за действие срещу коруп-

цията. Основната функция на СМК в първата фаза на проекта е да подпомогне експертната група при създаването на този план.

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

**Компонент 2: Информационно-образователна кампания за ограничаване на корупцията**

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

- Система от дейности, насочени към промяна на обществените представи за корупцията. Целта им е да се въздейства върху колективното съзнание, за да се утвърждава на атмосфера обществена нетърпимост спрямо корупцията.

- Практически пилотни инициативи, чрез които да се изпробва ефективността на комплекс от нормативни и социално-психологически механизми за борба срещу корупцията в конкретните условия на даден регион и/или населено място.

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

- **Идентификация на целевите групи.** Изследванията, включени в СМК, съдействат за идентификация на специфичните целеви аудитории, към които са насочени действията на *Коалиция 2000* в зависимост от техните нагласи и възприятия. СМК спомага и при идентификацията на най-подходящите медии и канали за комуникация с целевите аудитории.

\* Измерване и наблюдение на корупцията - световната практика и българския опит. С., Коалиция 2000/Център за изследване на демокрацията, 1999.

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

- **Анализ на моделите на корупционно поведение.** Резултатите и анализите на СМК се използват като съществен съдържателен елемент на образователната и информационна кампания. В този смисъл СМК изпълнява функцията на основен доставчик на данни и анализи за стимулиране на обществената дебат по проблемите на корупцията сред българската общественост.

### **Компонент 3: Мониторинг на корупцията и корупционното поведение**

Основните функции на СМК са свързани с най-важните и продукти: „Корупционни индекси на *Коалиция 2000*“ и „Доклад за оценка на корупцията“.

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

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

Други важни функции на СМК са:

- Да осигури надеждна обратна връзка за ефективността на инициативите на *Коалиция 2000*.

- Да създава възможности на основата на получаваната информация за обратна връзка със съответните институции за внедряване на механизми, ограничаващи корупцията.

Методологията и резултатите на СМК се предоставят за рецензиране на членове-

те на Експертния съвет, формиран към *Коалиция 2000*. Чрез обсъжданията на методиката за мониторинг на корупцията в Експертния съвет се прави опит да се постигне максимална надеждност на събираната информация и обективност на изготвяните анализи. На основата на неговите препоръки първоначалната структура и дизайн на СМК, отделните ѝ компоненти и продукти подлежат на непрекъснато усъвършенстване. Емпиричната информация, събирана чрез изследванията на СМК, се предоставя (при поискване) допълнителни анализи на изследователски агенции и държавни институции в страната, както и на международни организации.

## **II. Структура на системата за мониторинг на корупцията**

### **1. Структура на СМК**

СМК обхваща няколко основни типа изследвания (обозначени в таблицата по-долу от S1 до S7), които се провеждат с различна периодичност от Vitosha Research при Центъра за изследване на демокрацията ([www.online.bg/vr](http://www.online.bg/vr)).

Групата изследвания с периодичност 3 месеца се включва в т.нар. **Панел за мониторинг на корупцията**. Въз основа на данните от количествените изследвания, включени в СМК (S1, S2 и S6), се конструират корупционни индекси. Те позволяват да се проследява динамиката на определени социални нагласи и действия, характеризиращи различни аспекти на явлението корупция. Периодичните наблюдения отразяват ефективността на антикорупционните инициативи в българското общество и постигането на целите на *Коалиция 2000*. Качествените изследвания, включени в Панела за мониторинг на корупцията (S3, S4, S5), се използват за усъвършенстване на методологията и методиката на СМК и за по-доброто разбиране на субективните аспекти на корупционните практики.

<b>Код</b>	<b>Тип на изследването</b>	<b>Периодичност</b>
S1	Количествено национално представително изследване на населението (случайна двустепенна гнездова извадка на населението над 18 г. Обем на извадката: N = 1200)	3 месеца
S2	Количествено изследване на служители в обществената сектор и стопански ръководители (квотна извадка: N=300)	3 месеца
S3	Дискусии във фокус-групи със служители в обществената сектор и представители на групи с висок корупционен риск (4 дискусии)	3 месеца
S4	Експертни наблюдения и оценки на разпространението и механизмите на корупция в различни сектори	12 месеца
S5	Дълбочинни интервюта с политици и висши държавни служители (N=20)	12 месеца
S6	Мониторинг на пресата, радиото и телевизията	Ежемесечно
S7	Тестване на медийните послания на <i>Коалиция 2000</i> с анализатор на възприемчивостта	При необходимост, без фиксирана периодичност

Веднъж годишно групата изследвания от Панела за мониторинг на корупцията се допълва с изследванията S4 и S5. Също така веднъж годишно, във връзка с провеждането на Обществено-политическия форум, на основата на разширения вариант на Панела за мониторинг на корупцията се изготвя втория основен продукт на СМК: „Доклад за оценка на корупцията“. Този доклад обобщава проведените в течение на предходните 12 месеца изследвания и предлага обобщаващи изводи относно мащабите и измеренията на корупцията. В него се прави оценка и за ефективността на инициативите за борба с корупцията. Докладите за оценка на корупцията се изготвят и разпространяват преди провеждането на годишните Обществено-политически форуми на *Коалиция 2000*.

## 2. Фази на реализация на СМК

Разработването и прилагането на СМК преминава през няколко последователни фази:

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

*Продължителност:*

6 месеца (април 1998 - септември 1998)

*Основни цели:*

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

*Информационна основа:*

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

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

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

- *Представително количествено изследване на населението* (национална извадка) на взаимоотношенията между гражданите и служи-

телите в обществения сектор. Проведено е през януари 1998 г. във връзка с реализацията на съвместен международен изследователски проект с Университета в Глазгоу (Шотландия).

Изследванията S3, S5 се използват за разработването на методологията на S1, S2 и S6. На свой ред методологията на първите качествени изследвания използва опита и резултатите на описаните по-горе вече реализирани изследвания.

### Фаза 2: Усъвършенстване на методологията за мониторинг на корупцията

*Продължителност:*

3 месеца (септември - декември 1998 г.)

*Основни цели:*

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

### Фаза 3: Текущ мониторинг на корупцията

*Продължителност:*

януари 1999 г. - декември 2001 г.

*Основни цели:*

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

## III. Методология на включените в СМК изследвания

### 1. Национални представителни изследвания на населението

Извадката на националните представителни изследвания е с обем от 1200 души. Тя е представителна за населението в България на възраст над 18 години.

Моделът на извадката е „двустепенна гнездова“, формирана въз основа на списъка на избирателните секции от последните парламентарни или местни избори. На първата

степен се определят гнездата въз основа на броя на избирателните секции в страната. На втората степен от всяко гнездо случайно се избират лицата, които ще бъдат анкетираны. Гнездата се подбират с вероятност, пропорционална на тяхната големина. Респондентите във всяко от гнездата попадат случайно в извадката. Всеки от интервюерите е снабден с имената и адресите на респондентите, включени в извадката.

Методът на изследване е стандартизирано персонално интервю.

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

- Обществени нагласи към корупцията;
- Идентификация на различни форми на корупция;
- Личен опит на респондентите с различни форми на корупционно поведение.
- Равнища и мащаби на разпространение на корупцията;
- Разпространение на корупцията сред различни професионални групи и държавни институции;
- Очаквания за перспективите на корупцията в страната и др.

## **2. Количествено изследване на служители в общественния сектор и стопански ръководители**

Количествено изследване на служителите в общественния сектор и стопанските ръководители се провежда с обем на извадката от 300 души. Методът е стандартизирано персонално интервю.

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

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

В изследването се обхващат следните групи служители от общественния сектор:

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

- Служители от общественния сектор, работещи в бюра по труда, Центрове за социални грижи, Национален осигурителен институт и др.;

- Полицейски служители;
- Съдии, прокурори, следователи;
- Митнически служители;
- Данъчни инспектори;
- Финансови ревизори;
- Заети в системата на здравеопазване (лекари, зъболекари, медицински сестри, болнична администрация) ;
- Заети в образованието (университетски преподаватели, университетска администрация, учители) ;
- Служители в съобщенията и комуникациите и др.

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

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

## **3. Дискусии във фокусгрупи**

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

Процедурата по рекрутиране на участниците включва следните стъпки:

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

Резултат от качествено изследване е по-детайлното разбиране на нагласите, очакванията, мотивацията, поведението на служителите, представителите на бизнеса и гражданите във връзка с проблема за корупцията. Освен самостоятелното си значение това проучване позволява по-добре да се формулират въпросите за количествените изследвания и евентуално да се очертаят нови проблемни области за действие в рамките на *Коалиция 2000*.

#### **4. Експертни наблюдения и оценки на разпространението и механизмите на корупция в различни сектори**

Около 15 квалифицирани специалисти осъществяват експертно наблюдение, оценка и подробно описание на механизмите за осъществяване на корупцията в различни обществени сфери, използвайки стандартизиран инструментариум - Корупционна Матрица (КМ). Експертите отговарят на определени въпроси относно разпределението на ресурсите, процесите за вземане на решение, сключването на договори и др. в определени институции - общини, министерства, държавни агенции и т.н. Количествени (обем на разполагаеми ресурси по вид, начин на разпределение, структура и др.) и качествени (механизми за взимане на решения, корупционни практики, рискови длъжности и др.) данни се набират чрез тази техника на мониторинг.

Корупционната матрица е тествана и усъвършенствана двукратно в началото на 1999 г. при реализацията на 14 регионални пилотни проекти, включени в програмата на *Коалиция 2000*. Разработена е специална Общинска Корупционна Матрица (ОКМ) за набиране на стандартизирана информация за оценка на корупционните практики в органите на местната власт в общините. ОКМ акцентира върху процедурите на вземане на решение в няколко сфери: здравеопазване, образование, социално осигуряване и подпомагане, култура, инвестиции, лицензионни процедури, строителство, околна среда и комунални услуги.

Главната практическа цел на ОКМ е да се наблюдава и оцени степента на прозрачност при вземането на решения на местно равнище. ОКМ е изследователски инструмент не само за оценка на прозрачността, но и на риска за възникване и разпространение на корупция в различните сектори и длъжностни позиции. По този начин анализът на информа-

цията, получена чрез ОКМ осигурява надеждни ориентири за оценка на корупционния риск и в негативен, и в позитивен аспект - правни и административни механизми, благоприятстващи разпространението на корупцията, както и такива, които подпомагат нейното ограничаване.

#### **5. Дълбочинни интервюта**

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

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

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

#### **6. Мониторинг на пресата, радиото и телевизията**

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

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

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

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

Целта е да се установи мястото на темата корупция в новинарските емисии.

## 2. Постоянно наблюдение върху централните вестници с национално разпространение.

Целта е да се установи мястото на темата корупция в общата съвкупност от публикуваните материали.

Мониторингът на пресата, радиото и телевизията се осъществява на основата на специално разработена карта, а набраните данни се обобщават и представят като раздел в доклада Корупционни индекси на *Коалиция 2000*.

## 3. Интеграция на резултатите от медийния мониторинг и информацията от количествените изследвания.

Този елемент на медийния мониторинг предполага прилагането на метода „agenda setting“. Това е изследователски подход, който чрез средствата на статистико-математическия анализ, търси връзки и зависимости между интензитета на медийното експониране на дадена тема и регистрираните в същия период мнения и оценки на дадена група от хора. Резултати от анализа позволяват да се правят изводи относно степента, в която определени оценки се дължат на медийно въздействие или на обективно настъпили промени в социалната среда.

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

## IV. Корупционните индекси на Коалиция 2000: Общ подход и методология на конструиране

### 1. Общи положения

Корупционните индекси на *Коалиция 2000* представляват система от синтетични показатели, чрез които в обобщена форма се представят резултатите от количествените изследвания на СМК и медийния мониторинг. Те са разработени от екипа на Витоша Рисърч при Центъра за изследване на демокрацията. Имплицитно корупционните индекси обобщават и резултатите от качествените изследвания, тъй като те се използват за формиране и усъвършенстване на методологията на количествените изследвания.

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

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

### 2. Теоретична основа за изследване на елементите на корупционното поведение

Конструираниите четири категории корупционни индекси се основават на едно срав-

Структурни елементи на дейността	Структурни елементи на корупционното поведение
<i>Предпоставки на дейността</i>	<i>Корупционни нагласи</i> Обхващат разпознаването на корупцията като социално явление, оценките за нейната ценностна допустимост и степента на готовност да се нарушат действащите в обществото легитимни норми на социално поведение
<i>Взаимодействие на субектите</i>	<i>Корупционни действия</i> Обхващат дейността на субектите, свързана с формиране на обстановка (оказване на натиск) и реално извършване на акта на корупционно поведение
<i>Резултати от дейността</i>	<i>Разпространение на корупцията</i> Обхващат както оценките за степента на разпространение (въвлеченост) на служителите от общественния сектор в различни форми на корупционно поведение, така и оценките за степента на превръщане на корупцията в обичайна норма на поведение (в социално ефективен инструмент за решаване на частни проблеми)
<i>Очаквания</i>	<i>Оценка за перспективите на корупцията</i> Обхващат оценки за възможността (потенциала) на обществото да се справи с корупцията.



нително просто теоретично разчленяване на елементите на социалните дейности:

- За всяка социална дейност има предпоставки, сред които за нейния субект най-съществени са нагласите, интериоризирани от него ценности и начинът, по който той „схваща“ заобикалящата го нормативна среда.

- Самата дейност предполага специфично взаимодействие между субекти, които разменят притежаваните от тях ресурси, за да постигнат определена цел.

- Резултатите от нея обхващат няколко основни групи: 1) те променят или запазват в началното им състояние предпоставките за дейността; 2) те остават определена „следа“ в социалното пространство (променят или запазват неговата структура).

- Реализирането или нереализирането на целите генерира у субектите определени очаквания относно характера и структурата на дейността при следващия цикъл. На тази основа всеки субект изгражда или променя своята стратегия на поведение.

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

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

### 3. Теоретична интерпретация на корупционните индекси

Корупцията е сложно и многопластово явление и в този смисъл за нея съществуват множество дефиниции. **Възприетата работна дефиниция обозначава с понятието „корупция“ злоупотребата с власт - икономическа, политическа и административна, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правото и законните интереси на личността, на конкрет-**

**на общност или на цялото общество.** Широтата на тази дефиниция се налага поради обстоятелството, че противодействието срещу един от най-опасните феномени не само в национален, но и в глобален мащаб изисква координирани усилия, които да ангажират както държавата, така и гражданите, без да се изключва нито един сектор на общественения живот.

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

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

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

От икономическа гледна точка разпространението на корупцията се подчинява на класическите пазарни принципи. По-голямото търсене (изразено чрез броя на даващите подкуп и размера на предлаганите суми) и ограниченото предлагане (наличието на оперативна самостоятелност на служителите в общественения сектор за вземане на решение) индуцират и по-голяма корупция. Корупционната цена (големината на подкупите) естествено се намира и в пряка връзка със стойността на очакваната изгода. В този смисъл корупционните действия може да се разглеждат като специфични икономически взаимоотношения, от които в повечето случаи и двете страни имат интерес. Те са алтернативни на легалните пазарни механизми, ерозират нормалните икономически отношения и деформират критериите за ефективност на икономическите решения и действия.

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

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

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

надхвърлят равнището „отделни изолирани прояви“, най-вероятно ще създава у отделните субекти представата, че корупцията е нормален „елемент на средата“. Тази представа би била толкова по-силна, колкото по-ограничено е действието на санкциониращите механизми.

Една от базовите теоретични предпоставки за конструирането на СМК е положението, че е **по-съществено да се следи динамиката на корупцията в нейните различни измерения, отколкото да се анализира нейното начално/текущо състояние**. Самото начало на работата по СМК изхожда от убеждението, че корупцията е проблем за българското общество. В този аспект е съществено да се оцени и равнището на сериозност на проблема.

Корупционните индекси създават обща представа за мащабите и измеренията на корупцията на основата на оценките на населението и служителите в обществената сфера. Тези оценки обуславят техните практически действия и начина, по който те възприемат социалната среда. От тях обаче не могат да се правят преки изводи относно *точните размери* на разпространението на корупцията като социална практика.

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

#### 4. Структура и съдържателна интерпретация на корупционните индекси

В СМК са включени четири категории индекси:

##### Корупционни нагласи

###### 1. Принципна допустимост на корупцията.

Индексът отразява степента, в която българите приемат на ценностно равнище определени корупционни действия на народни-

те представители и служителите от общественения сектор.

#### *2. Податливост на корупция на населението.*

Този индекс отразява склонността на хората към допускането на компромиси с принципите си и законните практики и към извършване на корупционни действия в два аспекта - вземане и даване на пари и/или подаръци с цел решаването на определени частни проблеми.

#### *3. Податливост на корупция на служителите в общественения сектор.*

Този индекс отразява нагласите при служителите от общественения сектор да приемат пари или подаръци при определени условия - извършване на допълнителна работа или по-бързо от нормалното.

### **Корупционни действия**

#### *1. Корупционен натиск върху населението.*

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

#### *2. Корупционен натиск върху служители от общественения сектор.*

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

#### *3. Индивидуални корупционни действия на населението.*

Индексът отразява степента, в която гражданите реално са предлагали пари и/или подаръци на служители от общественения сектор според тяхното признание.

#### *4. Индивидуални корупционни действия на служители от общественения сектор.*

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

### **Оценки за размерите на корупцията**

#### *1. Степен на разпространение на корупцията според населението.*

Индексът отразява представата на населението за мащабите на корупцията в

страната. Този индекс може да се изчислява и за отделни категории служители от общественения сектор.

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

Индексът отразява степента, в която гражданите се опитват да решават своите проблеми, като предлагат пари или подаръци на служители от общественения сектор.

#### *3. Практическа ефикасност на корупционните действия.*

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

### **Корупционни очаквания**

Индексът отразява очакванията на населението относно възможностите за ограничаване на корупцията в страната.

## **5. Методика на изчисление на корупционните индекси**

Технологията за конструиране на индекси включва следните стъпки:

1. На отделните стойности на съответния признак се присвояват балове (от 0 до 3).

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

3. Стойността на отделния индикатор се определя като сума на претеглените балове.

4. Корупционните индекси обобщават стойностите на няколко индикатора и се представят в нормализиран вид, приемайки стойности от 0 до 10.

	<b>Бал</b>	<b>Валиген процент</b>
1 Почти всички гържавни служители са въввлечени в нея	3	19%
2 Повечето гържавни служители са въввлечени в нея	2	42%
3 Някои гържавни служители са въввлечени в нея	1	38%
4 Почти няма гържавни служители, които са въввлечени в нея	0	1%
5 Не знае / Не отговорил	-	-

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

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

$$I = 3 \cdot 0.19 + 2 \cdot 0.42 + 1 \cdot 0.38 + 0 \cdot 0.01 = \mathbf{1.79}$$

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

При конструирането на агрегирани индекси стойностите на индивидуалните индекси се сумират и нормализират като техните стойности попадат в интервала от 0 до 10. Например, изчисленият индекс на разпространението на корупцията да се представя като отношение към максимално възможната стойност на индекса, т.е. нормализираната стойност е  $1.79/3 = 0.60$ . След изчисляването им индексите се преизчисляват в скала от 0 до 10.

## КОРУПЦИОННИ ИНДЕКСИ НА КОАЛИЦИЯ 2000 (НАСЕЛЕНИЕ)\*

В настоящия анализ са представени някои от основните резултати от осъществяваната от Коалиция 2000 Система за мониторинг на корупцията (СМК), разработена от Витоша Рисърч при Центъра за изследване на демокрацията.

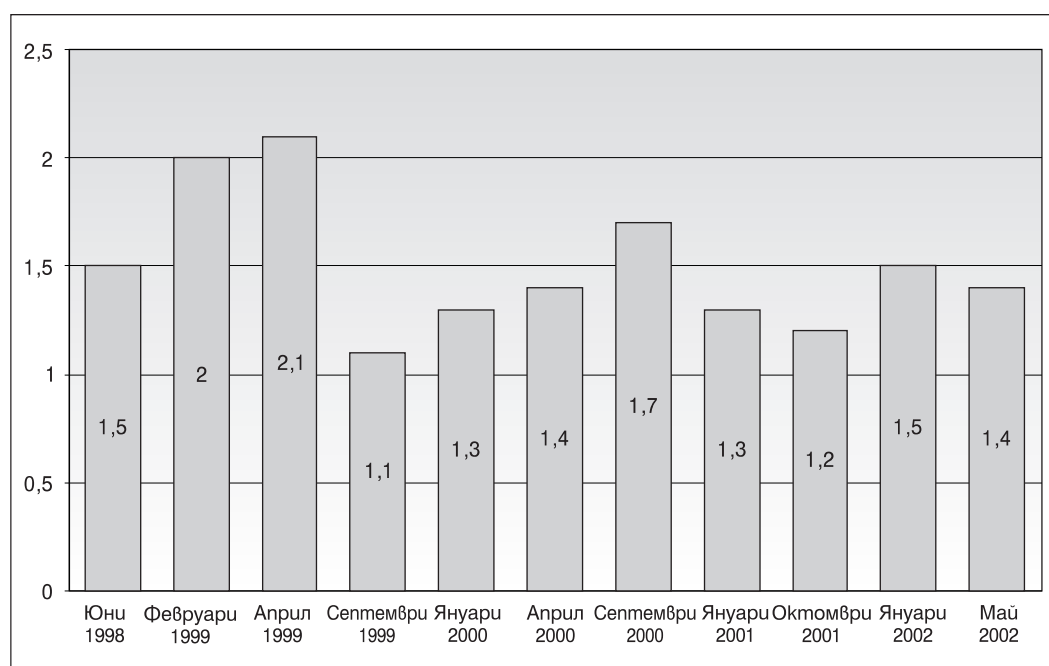
СМК регулярно осигурява обобщена информация относно обществените представи за корупцията и

свързаното с корупционните практики поведение по формата на корупционни индекси. Всеки корупционен индекс обобщава стойностите на няколко променливи и е представен в „статистически нормализирана“ форма: стойностите на КИ се колебаят между 0 и 10. Стойността „0“ символизира бли-

зостта до „общество, свободно от корупция“, докато стойности близки до „10“ отразяват негативната част на континуума (общество, доминирано от корупцията).

В настоящия материал са използвани данните от изследвания от СМК, проведени от Vitosha Research през периода: Юни 1998 г. - Май 2002 г.

**Графика 1. Принципна гопустимост**



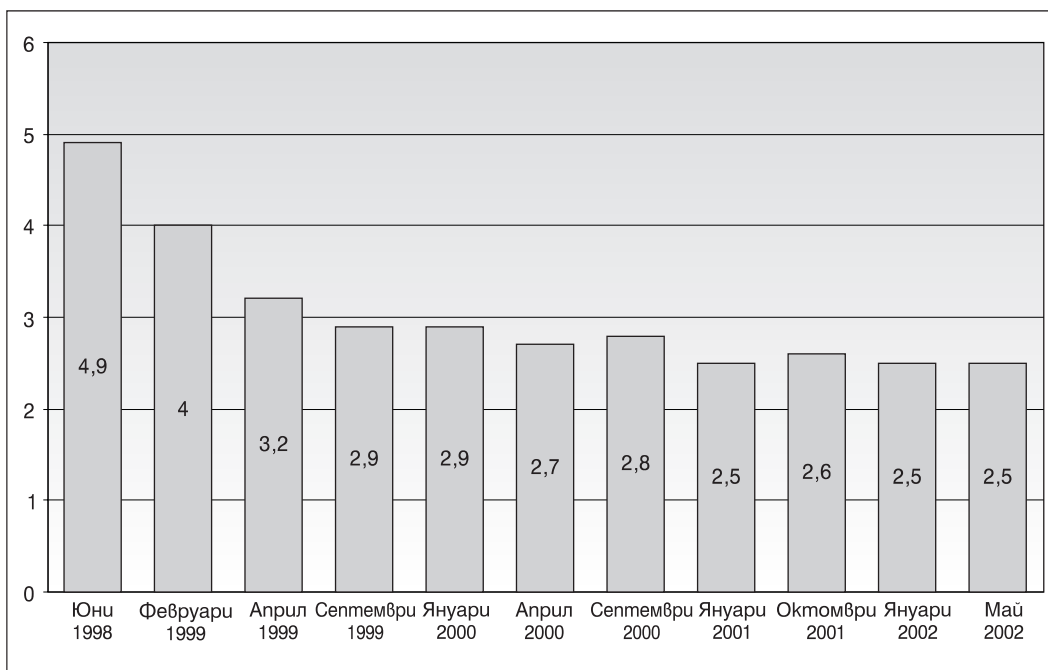
Източник: Тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за периода Юни 1998 - Май 2002 г..

	Септ. 1999	Януари 2000	Април 2000	Септ. 2000	Януари 2001	Октомври 2001	Януари 2002	Май 2002
Безработица	64,6	65,3	71,3	67,8	67,5	64,0	68,9	71,5
Ниски доходи	50,2	50,6	48,9	49,0	46,0	45,4	32,9	45,2
Бедност	37,1	41,2	41,9	41,5	39,4	46,9	42,7	40,3
Корупция	38,5	37,5	40,1	37,5	36,5	45,6	47,0	39,3
Престъпност	32,4	27,9	28,9	25,7	51,7	36,3	32,9	30,2
Здравеопазване	16,0	14,6	14,1	14,0	5,1	11,9	17,2	19,9
Високи цени	21,9	18,9	19,4	22,4	16,3	15,7	20,9	16,8
Политическа нестабилност	15,4	13,1	13,8	17,0	18,2	12,0	13,1	14,1
Образование	3,8	2,9	2,3	2,1	0,8	2,6	1,8	4,4
Замърсяване на околната среда	5,0	4,3	2,4	2,7	3,0	3,3	1,5	2,2
Етнически проблеми	4,0	1,4	1,9	1,7	0,9	1,6	1,4	1,3

\*Общата сума на процентите надхвърля 100, тъй като респондентите са дали повече от един отговор.

Източник: Тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за периода Септември 1999 г. - Май 2002 г..

**Графика 2. Погатливост към корупция**

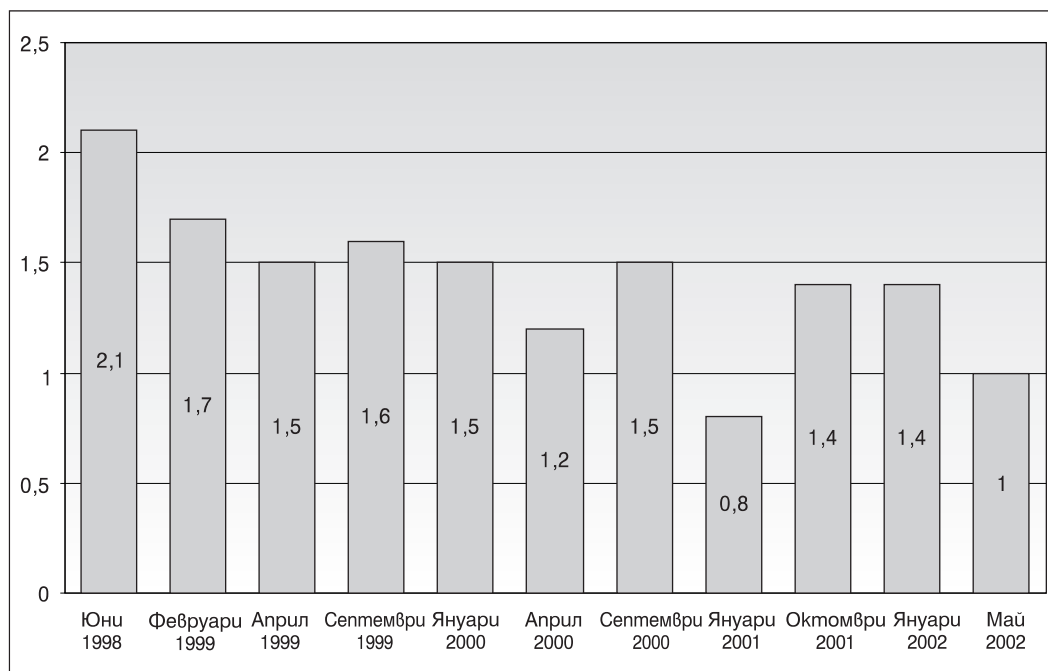


Източник: Тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за периода Юни 1998 г. - Май 2002 г..

### Основни проблеми, пред които е изправена България

Изследванията показват, че за периода Септември 1999 г. - Май 2002 г. корупцията остава един от най-важните проблеми, стоящи пред българското общество. Оценките за неговата острота са съизмерими единствено със значимостта на проблеми като безработицата, ниските доходи и бедността.

**Графика 3. Корупционен натиск**



Източник: Тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за периода Юни 1998 г. - Май 2002 г..

### Нагласи към корупцията

Корупционните индекси, измерващи толерантността към различни корупционни практики („Принципна допустимост“ и „Погатливост към корупция“), показват тенденция към намаляване. Представените по-долу графики ясно илюстрират

все по-трайната негативна нагласа на общественото мнение към корупционните действия на морално и ценностно ниво.

Въпреки някои колебания в стойностите на индексите през изследвания период, които регистрират обществената чувствителност към проявите на корупция, се наблюдава тенденция към стабилизиране на негативното отношение към корупцията и възприемането ѝ като морално недопустима обществена практика.

Индексът на погатливост на корупция измерва склонността на гражданите да правят компромиси със своите ценности под натиска на обстоителствата.

Рязкият спад на стойностите на индекса, характерен за

началото на изследвания период, постепенно преминава в едно сравнително постоянно равнище на индекса (Графика 2). Това говори за наличие на трайни нагласи по отношение на компромисите с личната ценностна система. Корупционното поведение се формира по-скоро под натиска на всекидневните обстоятелства и на проявите на корупция в ежедневието, отколкото от ценностната система на обществото. Индикатор за това са и значително по-високите стойности на този индекс от тези на индекса „принципна допустимост на корупцията“.

## Лично участие в корупционни действия

Криминалната статистика обикновено се възприема като най-надеждният обективен източник на информация (в противовес на информацията от извадкови изследвания) за оценка на мащабите на престъпността. Сравнението между информацията от извадковите проучвания и повседневния практически опит от една страна и данните, основани на криминалната статистика, от друга, показва, че те се различават твърде съществено. Образованите дела и произнесените присъди, свързани с корупционни престъпления, са няколко стотин пъти по-малко, отколкото случаите на корупция, за които се съобщава в представителните изследвания на населението и бизнеса. Един от основни

те проблеми в това отношение е обстоятелството, че и даващият и получаващият подкуп според закона извършват престъпление. В този смисъл те не са заинтересовани да разкриват своите действия и много рядко се стига до разследване и постановяване на присъда. Поради посочената по-горе причина данните от извадковите изследвания, които се основават на анонимни самопризнанията на респондентите за участие в „пасивни“ (получаване на подкуп) и „активни“ (даване на подкуп) форми на корупция са най-надеждния начин за получаване на по-реална оценка за разпространението на корупционните практики.

Стойността на индекса, отразяващ разпространеността на опитите на служители от обществената сфера да осъществяват пряко или косвено натиск върху гражданите за получаване на пари, подаръци или услуги (корупционен натиск) показва, че пряката принуда към корупция остава относително слабо изразена (Графика 3).

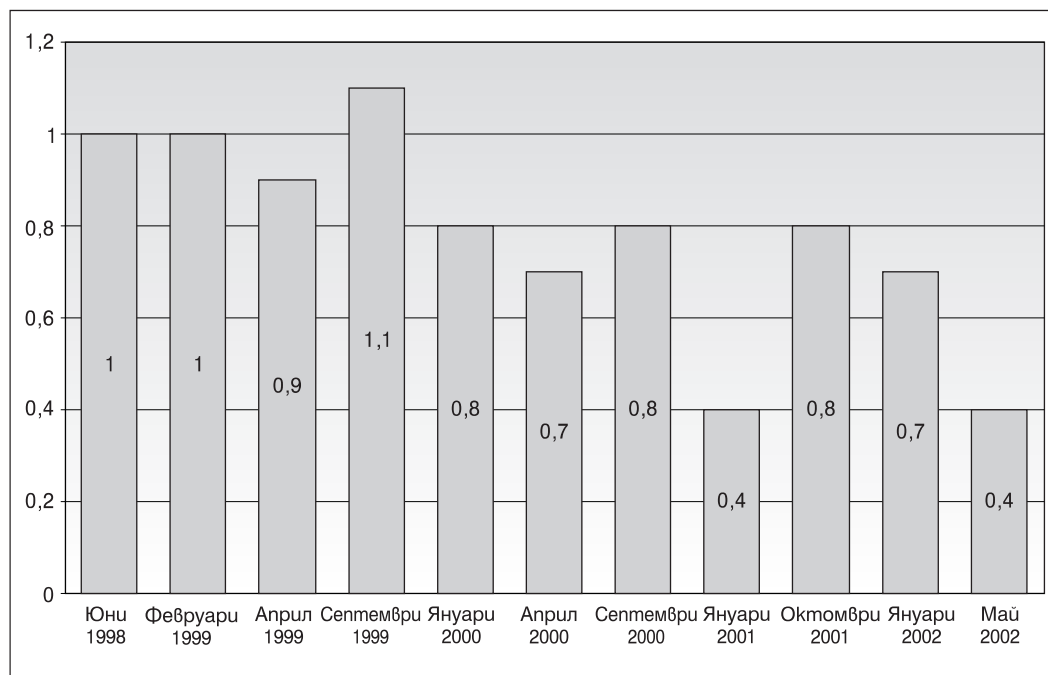
През разглеждания период се наблюдава съществено намаление на стойността на индекса. На практика те достигат до едни от най-ниските нива спрямо целия период на провеждане на мониторинга. Това показва, че откритата принуда от страна на обществените служители продължава да бъде непостоянна величина, която се влияе по-скоро от случайни фактори, а не от трайно установяващи се мерки за тяхното ограничаване. На този етап това не може да се приеме като задоволителен

резултат от провежданата кампания за ограничаване на корупцията въобще.

## Корупционни действия

Данните за участието на гражданите в различни корупционни действия, измервани чрез индекса „корупционни действия“ показват, че може да се говори за нас-

Графика 4. Корупционни действия



Източник: Тримесечно омнибусно изследване на Vitoshka Research за периода Юни 1998 г. - Май 2002 г..

търпане на известна промяна в положителна посока. Докато в началото (Юни 1998 г.- Септември 1999 г.) на разглеждания период се е наблюдавала относителна стабилност по отношение на участието в „корупционни действия“, то през последните две години (2000 - 2002 г.) индексът значително намалява. Практически това е индексът с най-ниските стойности в сравнение с всички останали през дадения период. (Графика 4).

Последното проведено към момента изследване, от май 2002 г., показва няколко незначителни промени спрямо предходните периоди, в оценките за упражнявания корупционен натиск от различните групи служители в общественния сектор. Започналото от октомври 2001 г. покачване на корупционния натиск от страна на лекарите продължава да се затвърждава. На практика тази професионална група се превръща в устойчив носител на корупция. По отношение на изследването от януари 2002 г. е нараснал корупционният натиск и от страна на някои представители на съдебната система.

При останалите професионални групи, оказваният корупционен натиск слабо се е увеличил, по-съществено при митническите служители. (Таблица 2).

## Оценки за разпространение на корупцията

Въпреки завишената нетолерантност към различните корупционни практики, общите оценки за разпространението на корупцията (Графика 5) и нейната негативна обществена ефективност (Графика 6) продължават да бъдат твърде високи.

## Разпространение на корупцията

Стойността на този индекс постепенно намалява, макар и не съществено. Това означава, че корупционното поведение се възприема трайно като широко разпространена практика. Тук не става въпрос за точно количествено измерване на реалното разпространение на корупцията. По-скоро този индекс отразява субективните представи на гражданите за размерите на това явление. Влияние върху тези представи оказват както непосредствената практика и личен опит на хората, така и все по-широката публичност на въпросите свързани с корупцията, осъществявани чрез медиите, личните контакти и професионалния опит.

Оценките за равнището на разпространение на корупцията за май 2002 г. бележат едни от най-ниските си стойности от самото начало на корупционния мониторинг. Спадът на индекса спрямо предходния наблюдаван период е близо 5 пункта. Причините за то-

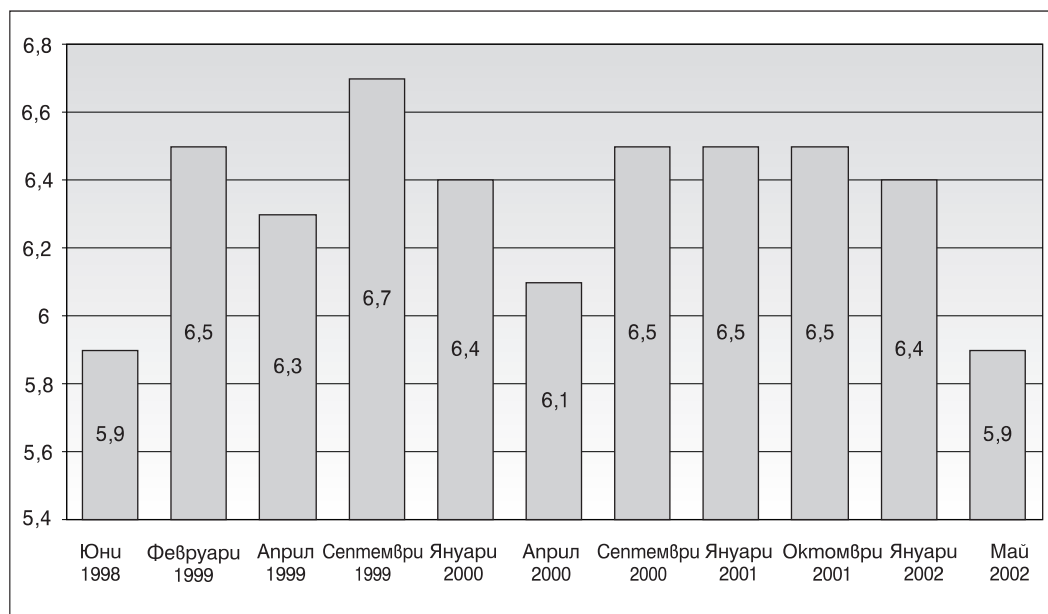
**Таблица 2. “Ако през последната година се е случвало да Ви поискат нещо, за да бъде решен Ваш проблем, то Ви бе поискано от:“**

	Януари 2000	Април 2000	Септ. 2000	Януари 2001	Октомври 2001	Януари 2002	Май 2002
Митнически служител	19,8	29,1	15,8	22,7	18,4	18,55	25,5
Лекар	20,0	18,6	22,1	6,1	22,3	17,96	20,2
Полицейски служител	23,4	19,5	24,0	18,9	18,5	19,90	15,2
Служител или преподавател в университет	10,1	12,6	13,9	13,2	8,8	14,29	12,0
Адм. служител в съдебната система	18,5	10,4	11,5	13,3	11,3	9,38	11,0
Съдия	6,9	7,7	9,1	5,8	6,8	7,80	10,7
Бизнесмен	13,7	11,9	9,7	11,6	13,4	10,77	9,4
Служител в министерство	3,2	3,7	7,0	8,9	5,6	4,92	9,3
Прокурор	5,9	4,7	7,8	7,2	0,8	4,07	8,5
Следовател	6,1	8,4	6,0	5,5	6,0	4,27	8,2
Банкер	8,1	1,8	2,9	4,1	4,1	4,07	5,6
Общински служител	11,3	11,7	10,3	11,2	11,3	9,96	5,5
Данъчен служител	8,4	7,8	8,3	6,4	9,1	5,29	3,8
Народен представител	1,9	4,5	6,4	4,2	2,1	2,08	3,5
Учител	4,9	3,0	5,5	3,7	6,1	3,60	3,1
Общински съветник	6,7	5,6	3,2	2,1	1,4	2,05	2,7

*\*Относителен дял на тези от контактувалите с определена група служители в общественния сектор, на които са искани пари, подаръци или услуги.*



**Графика 5. Разпространение на корупцията**



Източник: Тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за периода Юни 1998 г. - Май 2002 г..

ва могат да се търсят, от една страна, в конституираното реално намаляване на случаите на корупция в обществото, а от друга - с достигането на известна степен на насищане на публичното внимание с проблемите на корупцията и с възприемането ѝ като трайно установено явление.

Относителната стабилност на стойностите на тези два индекса показва, че макар да са налице промени в отношението на хората към корупцията, значителни обективни изменения в степента на разпространение на корупцията не се регистрират.

доходи, водещи до нисък жизнен стандарт и понижаване на социалния статус. От друга страна, несъвършенствата в законодателството, т.нар. „задни вратички“ и „бели места“ в системата за контрол - както юридически, така и административен, правят възможни корупционните действия и благоприятстват тяхното разпространение и бъдещо развитие. (Таблица 3)

Най-често споменаваната причина за разпространението на корупцията в страната продължава да бъде желанието на хората, „облечени“ с власт, към бързо забогатяване. Тази морална нагласа трайно се установява сред оценките на обществото като основен фак-

### Фактори за разпространение на корупцията

Според общественото мнение основните предпоставки за широкото разпространение на този негативен обществен феномен са от икономически характер. Ангажирането с корупционно поведение е обусловено от ниските

**Таблица 3. Основни фактори, които влияят върху разпространението на корупцията в страната\* (%)**

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

\*Интервюираните са посочвали до три фактора, поради което сборът от процентите надхвърля 100.

Източник: Тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за периода Януари 2000 г. - Май 2002 г.

тор, водещ след себе си корупция.

Прави впечатление, че влиянието на фактора „липса на строг административен контрол“ бележи значителен растеж спрямо нагласите от януари 2000 г. В обратна посока, макар и в по-слаба форма, се променят и оценките по отношение на неефективността на съдебната система. Въпреки наличието на известни колебания, останалите фактори за разпространение на корупцията запазват стойностите си без промяна.

## Разпространение на корупцията по професионални групи

През последните две години не се наблюдават съществени промени при „професионалното“ разпространение на корупцията сред адвокатите, бизнесмените, bankerите и учителите. Според общественото мнение корупцията сред лекарите и полицейските служители се е повишила в рамките на последните няколко месеца, докато сред по-голямата част от останалите професионални групи тя съществено е намаляла. Митническите

служители продължават да водят класацията на най-корумпираните професии, въпреки слабото намаление на хората които са ги посочили като водещи.

Според българските граждани, корупцията е най-слабо разпространена като правило сред представителите на неправителствените организации, журналистите и учителите. Съществено се е повишило доверието в корупционната неангажираност на журналистите. (Таблица 4).

В много сфери (напр. образование, здравеопазване и др.) обществените очаквания за предоставяните услуги (или сравненията с периода преди 1989 г.) не съответстват на финансовите възможности на обществото да ги осигури в необходимото количество и с необходимото качество. В подобни ситуации комбинацията между пазарните принципи и старата или несъвършена нормативна уредба води до даване на допълнителни „властови“ ресурси на много служители, намиращи се на ниските нива в административната йерархия. Много от тези служители, които са в непосредствен контакт с „обикновени-

Таблица 4. „Според Вас, доколко широко е разпространена корупцията сред следните групи“

	Относителен дял на отговорилите „Почти всички и повечето са въввлечени в нея“						
	Януари 2000	Април 2000	Септ. 2000	Януари 2001	Октомври 2001	Януари 2002	Май 2002
Митнически служители	77,0	78,6	75,2	74,3	77,3	74,2	70,8
Адвокати	54,8	51,9	52,9	50,3	55,0	55,5	52,5
Лекари	42,5	40,9	43,6	27,0	46,8	45,7	52,3
Прокурори	46,3	54,4	51,3	50,7	54,8	55,4	51,0
Съдии	48,5	56,0	50,1	50,6	56,4	55,0	50,8
Полицейски служители	51,9	50,5	54,3	51,0	53,7	47,0	50,7
Следователи	41,0	48,0	43,8	43,5	48,4	48,0	43,1
Данъчни служители	53,9	51,0	53,7	47,3	51,6	51,2	41,9
Бизнесмени	48,5	51,4	42,3	43,6	42,2	41,6	41,4
Народни представители	45,0	55,1	51,7	52,6	43,5	47,8	39,2
Служители в министерства	47,9	55,1	49,7	43,9	45,8	47,1	36,7
Административни служители в съдебната система	42,0	45,2	40,2	36,8	41,7	41,1	36,5
Министри	45,3	53,4	55,0	52,3	41,2	45,4	35,6
Лидери на политически партии коалиции	37,5	45,0	43,8	39,1	40,8	43,0	33,0
Общински служители	45,0	46,5	41,6	35,9	39,6	39,4	30,0
Служители или преподаватели университети	29,4	29,3	28,1	21,6	27,4	27,7	29,8
Банкери	20,9	38,8	33,5	35,6	32,5	31,7	29,5
Местни полит. лидери	31,7	36,4	36,8	34,2	35,1	34,4	27,1
Общински съветници	32,5	35,2	32,1	30,9	26,3	31,8	23,4
Представители на НПО	16,2	18,2	23,9	18,2	19,8	21,8	15,3
Учители	9,5	8,2	10,9	5,8	9,3	9,7	9,8
Журналисти	10,6	14,1	13,9	11,3	10,5	12,2	9,5

Източник: Тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за периода Юни 1998 г. - Май 2002 г..

те граждани“, реално се възползват от този допълнителен ресурс за извличане на лична изгода. В тези професионални групи, както показват данните, корупцията е най-разпространена.

Друга последица от „малката корупция“ е обстоятелството, че тя постепенно се превръща в механизъм за преразпределение на обществени средства (към онези, които могат/искат да платят допълнително, за да получат дадена обществена услуга). В сферата на обществените услуги това означава, че корупционните практики по-скоро се използват, за да се получи нещо, което „се полага по право“ отколкото като средство за „прескачане на закона“.

Както се вижда от данните, представени в Таблица 5, съществуват сериозни проблеми на ниво представа при разпознаването на корупционните практики. В това отношение е налице обществен консенсус само що се отнася до най-елементарните корупционни практики (покупване на данъчен служител

или представител на КАТ) или тези, които по презумпция се смятат за такива. В останалите по-сложни обществени отношения се наблюдава по-голяма и относително стабилна във времето дезориентация на респондентите по отношение на идентификацията на тези механизми с корупционните.

## Разпространение на корупцията в институциите

Въпреки променената методика за регистрация на данните, вътрешната структура на гържавните институции, според степента на разпространение на корупция, не търпи съществени изменения.

Според общественото мнение, корупцията е разпространена в най-голяма степен в митниците, системата на здравеопазването, във висшите етажи на законодателната и изпълнителната власт, в съдебната и правоохранителната система. В по-конкретен план сред гържавните агенции като най-ко-

**Таблица 5. Оценки за принадлежността на различни социални практики към явлението корупция (%) \***

	Април 1999	Септ. 1999	Януари 2000	Април 2000	Септ. 2000	Януари 2002
1. Даване на пари на полицаи, за да не ви бъде отнета шофьорската книжка	87.8	90.5	89.8	91.0	87.8	89.4
2. Приемане на пари от служители за укриване или намаляване на данъците	87.9	88.6	89.6	91.5	87.9	89.3
3. Използване на служебното положение за извършване на частен бизнес	71.9	80.4	80.5	79.3	76.4	79.0
4. Предоставяне на служебна информация на познати с цел лично облагодетелстване	65.8	77.3	76.9	78.3	73.0	78.2
5. Допълнително възнаграждение на адвокат, който съдейства на обвиняем за прекратяване на съдебно дело	65.7	67.8	69.7	67.6	67.6	68.1
6. Използване на връзки с цел освобождаване на ваш близък от казармата	66.1	66.0	68.8	69.5	67.1	63.4
7. Ходатайство пред началник, за да бъде назначен на работа ваш роднина	50.8	54.7	53.2	51.9	51.6	50.5
8. Правене на услуга с цел да ви бъде разрешено ползването на служебен отпуск	41.6	49.8	45.3	45.3	43.6	42.7
9. Предизборни дарения на политически партии	42.5	45.4	45.9	45.9	54.4	49.1
10. Лична молба до общински съветник с цел получаване на разрешение за строителство	36.4	41.4	40.0	43.1	42.7	48.1
11. Подарък на лекар, за да положи специални грижи за вас	36.1	41.0	39.5	36.9	40.6	36.8

\* В таблицата е представен само дялът на отговорите според които съответното действие е определено като корупционно. Източник: Омнибусни изследвания на Vitosha Research в периода 1999 - 2002 г.

**Таблица 6. „Според Вас, до каква степен е разпространена корупцията в следните институции:“**

<b>Общо разпространение</b>	<b>%</b>
Митници, митническите служители	33,2
Системата на здравеопазването, НЗОК	25,6
Висшите етажи на властта (Парламент, Президентство, Правителство, политически елит)	24,1
Съд, съдебна система, правосъдие, адвокати	23,5
В системата на МВР (в т.ч. в КАТ, в следствието)	20,6
<b>Министерства</b>	<b>%</b>
Министерство на здравеопазването	16,5
МВР, Полицията	16,2
Министерство на икономиката, търговията. Приватизацията.	16,1
Министерство на правосъдието. Съдебната система. Съдилища	15,0
Министерство на финансите. Митниците	12,6
<b>Държавни агенции</b>	<b>%</b>
Агенция за приватизация	22,0
Митници	12,6
Здравната каса	2,5
Данъчни служби	1,7
Ведомства, свързани с издаването на разрешителни. Строителен надзор	1,4
<b>Съдебна система</b>	<b>%</b>
Съди, съд, съдопроизводство	29,1
Прокурори, Прокуратура	26,2
Следователи, следствие	15,7
Адвокати, нотариуси	15,3
Цялата съдебна система	3,5
<b>Български медии</b>	<b>%</b>
В българските медии няма корупция	9,0
Печатни медии	5,6
Телевизията	4,4
Българското национално радио	3,5
в-к „Труд“	2,3

Източник: Омнибусно изследване на Vitosha Research, Май 2002 г.

румпирана може да се определи Агенцията за приватизация. Показателен е фактът, че едва 0,1% са респондентите, заявили че в България корупция не съществува.

Медиите подържат високо доверие сред населението. Болшинството от запитаните е на мнение, че в повечето от тях корупция не съществува. (Таблица 6)

### **Практическа ефикасност на корупцията**

Този индекс показва оценките на гражданите за степента на превръщане на корупцията в ефективно средство за решаване на лич-

ни проблеми. (Графика 6)

Общото понижаване на останалите корупционни индекси оказва влияние и върху стойностите на индекса на практическата ефикасност. Очертава се трайна тенденция на спад на този индекс, започнала от януари 2001 г. В съдържателен план това означава, че в българските условия решаването на частни проблеми чрез корупционни действия ограничава практическата си ефективност. Това от своя страна води до извода, че в социалната среда, създаваща предпоставките за съществуване на корупцията, започват да настъпват изменения, които могат да окажат влияние върху общото развитие на явленията за бъдещи периоди.

### **Очаквания за развитието на корупцията**

Индексът на корупционните очаквания отразява оценките за възможностите (потенциала) на българското общество да се справи с корупцията.

Регистрираната през октомври 2001 г. най-ниска стойност на този индекс в сравнение с целия наблюдаван период, слабо се компенсира от последващото покачване за настоящия.

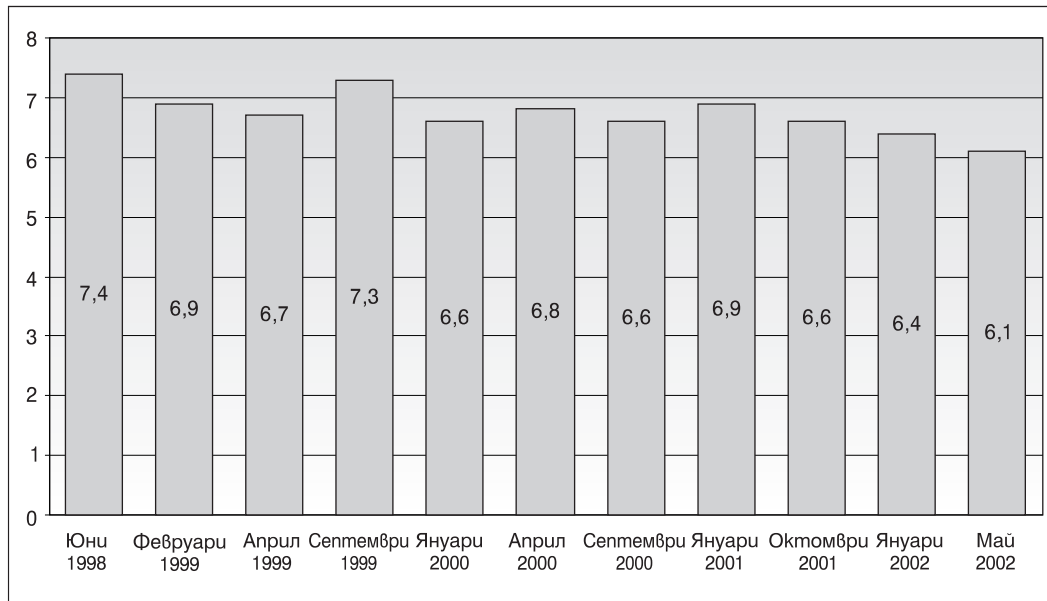
Като цяло обаче, стойността на индекса продължава да е висока. Това доказва, че възможностите на българското общество за справяне с проблема „корупция“ не са свързани само с промяната на масовите нагласи към този феномен, а с възникването на нови социални практики. Необходими са принципно нови регулативни механизми, които едновременно да са законово легитимирани, морално приемливи и практически ефективни. (Графика 7).

## **ОБОБЩЕНИЕ**

Резултатите от проведените изследвания показват, че интензитетът на корупцията в страната (честотата на участие в корупционни действия) постепенно намалява в периода юни 1998 г. - май 2002 г., въпреки регистрираните известни колебания на стойностите му. Като се вземат предвид всички оценявани от СМК на Коалиция 2000 измерения на корупцията могат да се направят следните по-важни изводи:

- Според населението корупцията остава един от най-съществените проблеми на

**Графика 6. Практическа ефикасност от корупцията**



Източник: Тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за периода: Юни 1998 г. - Май 2002 г.

българското общество. През целия изследван период тя се нарежда на едно от първите места, непосредствено сред безработицата, ниските доходи и бедността.

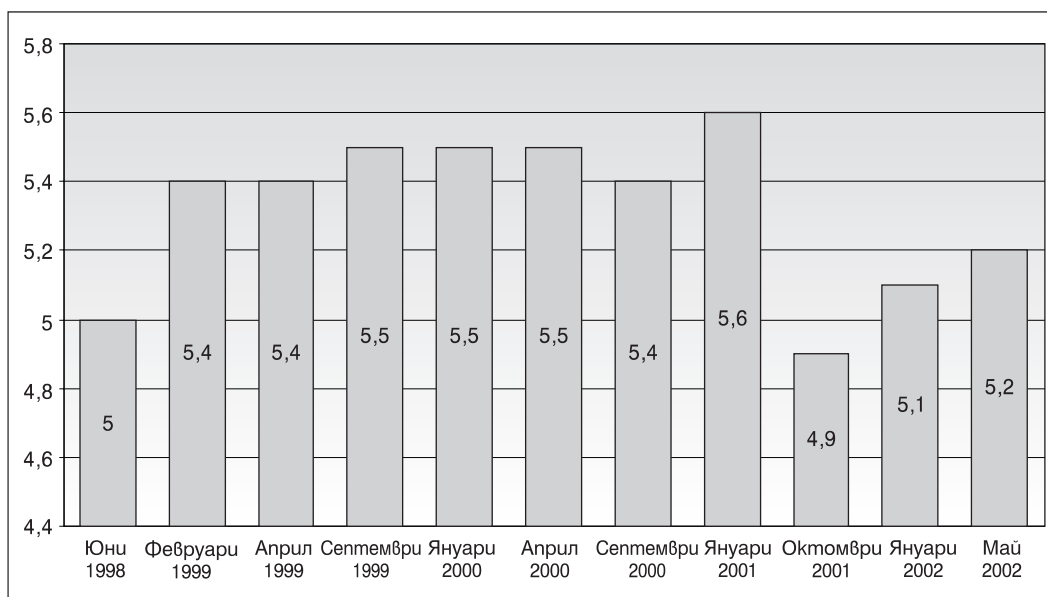
- Освен промяна в честотата на корупционните действия, ясно се очертава положителна промяна и в отношението към нея (по-висока нетолерантност). В сравнение с юни 1998 г. през май 2002 г. гражданите са по-малко склонни да приемат различни форми на корупция като нормални и да прибегват до корупцията като средство за решаване на проблеми. Очертава се трайна тенденция на стабилизиране на индексите около среднител-

практика. Все още доминира усещането, че изгледите за успех в борбата с корупцията не са особено големи.

но ниски стойности.

- Повишената обществена критичност към корупцията и по-интензивното ѝ експониране в медиите са довели до затвърждаване на представите на различни социални слоеве, че корупцията е широко разпространена и социално ефективна

**Графика 7. Корупционни очаквания**



Източник: Тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за периода: Юни 1998 г. - Май 2002 г.

# МЕТОДОЛОГИЯ НА ИНДЕКСИТЕ НА ТРАНСПЕРЪНСИ ИНТЕРНESHЪНЪЛ\*

## 1. Какво представлява Трансперънси Интернешънъл (ТИ)

Трансперънси Интернешънъл (ТИ) е неправителствена организация, която чрез създаване на международна мрежа от национални представителства работи за мобилизиране на гражданското общество, бизнес сектора, академичните среди и държавните институции за противодействие на корупцията в национален и международен план. Трансперънси Интернешънъл е основана през 1993 година и понастоящем има повече от 70 национални клони по целия свят. Секретариатът на Трансперънси Интернешънъл се намира в Берлин, Германия.

## 2. Корупционни индекси (КИ) на ТИ

Корупционният индекс на Трансперънси Интернешънъл (Corruption Perception Index - CPI) заема основно място в дебата на тема корупция. Той е широко използван от икономисти, учени, бизнесмени и журналисти. Ето защо интерес представлява методологията на изготвянето му.

Корупционният Индекс е инициатива на Трансперънси Интернешънъл в сътрудничество с Гьотингенския Университет в Германия. Публикуван е като годишен индекс за първи път през 1995 година. Техническата работа по изготвянето му е осъществена от икономическия факултет на Гьотингенския университет под ръководството на Д-р Йохан Граф Ламбсдорф. Корупционният Индекс на Трансперънси Интернешънъл илюстрира нивото на корупция, така, както то се възприема от представители на бизнеса, експерти - анализатори на риска, журналисти и обикновени граждани. Той показва нивото на корупция в публичната сфера, но не и в частния сектор.

Дълбокото убеждение на авторите на корупционния индекс е, че в област, толкова сложна и противоречива като корупцията, не може да съществува единичен източник или анкетен метод, осигуряващ идеалния рамков модел с достатъчно широко покритие на държавите и напълно убедителна методология за сравнително изследване. Ето защо Коруп-

ционният Индекс е изработен по метода на обобщения индекс. Тоест, той е съставен от достоверни проучвания, използващи различни рамкови модели и методологии и представлява статистически най-убедителното средство за отчитане субективните възприятия на тема корупция.

През 2002 г. в КИ са включени 102 държави, докато през 2000 г. и 2001 г. техният брой е бил съответно 90 и 91. Това означава, че сравненията, ще са коректни, ако се отнасят само до тези 102 държави.

## 3. Индекс на предлагане на подкупи (ИПП) на ТИ

В края на месец октомври 1999 г. ТИ обявява новосъздадения Индекс за предлагане на подкупи (ИПП). Посредством него за първи път са класифицирани 19 водещи страни-износителки на продукцията според степенята, в която се предполага, че техните търговски корпорации плащат подкупи в чужбина. ИПП през 1999 е измерен за ТИ от Галъп Интернешънъл в 14 държави с развиващи се пазарни икономики (Индия, Индонезия, Филипините, Южна Корея, Тайланд, Аржентина, Бразилия, Колумбия, Унгария, Полша, Руската федерация, Мароко, Нигерия, Южна Африка).

Изчисленият за 2002 г. ИПП класифицира 21 водещи страни-износителки, като към държавите, в които е проведено изследването през 1999 г. е включена и Мексико.

Авторът на индекса, Д-р Йохан Граф Ламбсдорф от Гьотингенския университет, отбелязва, че методите, които са използвани при съставянето на ИПП, не позволяват включването на подвеждащи мнения от съответните страни. „Сведенията, които съдържа ИПП за 1999 г. могат да разочароват някои правителства, особено в страни, където бяха започнати определени действия за ограничаване на корупцията. Разбира се, ИПП не би могъл да отрази ефекта от антикорупционни действия, които са започнали съвсем наскоро. Ние насърчаваме политиците, медиите и изследователите да търсят допълнителна информация, която би допълнила класацията на ИПП, преди да бъде направена рекапитулация за икономическата среда в от-

\* Трансперънси интернешънъл ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)).

гелните държави. Това особено се отнася за страни, в които, според ИПП, стандартното отклонение е голямо, а броят на използваните проучвания - малък.“

ИПП е изчислен въз основа на отговорите на следния въпрос: „Моля посочете дали компании от следните държави (следва списък от 21 водещи страни в сферата на износа) в бизнес-сектора, с който сте запознат, е много вероятно, вероятно или не е вероятно да платят подкупи за да спечелят търгове или да запазят бизнеса си в тази държава“. Респондентите са подбрани сред висши служители в големи компании, лицензирани счетоводни фирми, търговски камари, водещи търговски банки и правни кантори. Политиците и държавните служители не са включени в това първо проучване. Избраните 15 държави представят много добре структурата на водещите страни-вносителки с развиващи се пазари, като е възможно в бъдеще този списък да бъде разширен. Данните са надеждни и в повечето случаи съществува висока степен на консенсус при мненията на петте категории респонденти. Освен това, делът на неотговорилите за експортиращите страни е малък. В ИПП стандартната грешка от 0,2 бе изчислена както при проста случайна извадка.

Публикуваният ИПП е част от по-широка информационна мрежа, която понастоящем се анализира от ТИ. С респондентите са проведени персонални интервюта от обучени сътрудници и е използван въпросник, който е ориентиран към тенденциите в последните години, причините за използването на подкупи, реакциите спрямо новата Конвенция на ОИСР и други аспекти на международната корупция.

#### **4. Източници на изследване, използвани за формиране на КИ за 2002 г.**

- Колумбийски Университет - Изследване на държавния капацитет (Columbia University (CU) - State Capacity Survey)
- Консултантска агенция за Политически и Икономически риск - Азиатски изследователски център (Political & Economic Risk Consultancy - Asian Intelligence Issue)
- Институт за Развитие на Управлението, Швейцария - Световен годишник за конкурентноспособността (Institute for Management Development, IMD, Switzerland - World Competitiveness Yearbook)

- Световна Банка - Изследване на световния бизнес климат (World Bank - World Business Environment Survey )
- Прайс Уотърхаус Купърс- Индекс на непознатостта (PricewaterhouseCoopers - Opacity Index)
- Изследователски Отдел на Икономист - Отдел за оценка на риска и прогнозиране (Economist Intelligence Unit - Country Risk Service and Country Forecasts)
- Фрийдъм Хаус - Нации в преход (Freedom House - Nations in Transit)
- Световен Икономически Форум - Доклад за конкурентноспособността на Африка (World Economic Forum - Africa Competitiveness Report)
- Световен Икономически Форум - Доклад за глобалната конкурентноспособност (World Economic Forum - Global Competitiveness Report)
- Галъп Интернешънъл от името на ТИ-Изследване на Корупцията (Gallup International on behalf of Transparency International - Corruption Survey)

#### **5. Изследователските източници, формирали данните за България за 2002 г.**

- Световен Икономически Форум - Доклад за глобалната конкурентноспособност (World Economic Forum - Global Competitiveness Report)
- Световна Банка - Изследване на световния бизнес климат (World Bank - World Business Environment Survey)
- Изследователски Отдел на Икономист - Отдел за оценка на риска и прогнозиране (Economist Intelligence Unit - Country Risk Service and Country Forecasts)
- Фрийдъм Хаус - Нации в преход (Freedom House - Nations in Transit)
- Колумбийски Университет - Изследване на държавния капацитет (Columbia University (CU) - State Capacity Survey)

# ИНДЕКСИ НА ТРАНСПЕРЪНСИ ИНТЕРНЕСЪНЪЛ

## 1. Индекс за Предлагање на подкупи

Трансперънси Интернешънъл Индекс за предлагането на подкупи Погреждане на 21 водещи държави-износителки			
Класация за 2002 г.	Държава	Точки 1999	Точки 2002
1	Австралия	8.1	8.5
2	Швеция	8.3	8.4
	Швейцария	7.7	8.4
4	Австрия	7.8	8.2
5	Канада	8.1	8.1
6	Холандия	7.4	7.8
	Белгия	6.8	7.8
8	Великобритания	7.2	6.9
9	Сингапур	5.7	6.3
	Германия	6.2	6.3
11	Испания	5.3	5.8
12	Франция	5.2	5.5
13	САЩ	6.2	5.3
	Япония	5.1	5.3
15	Малайзия	3.9	4.3
	Хонг Конг	.*	4.3
17	Италия	3.7	4.1
18	Южна Корея	3.4	3.9
19	Тајван	3.5	3.8
20	НР Китай	3.1	3.5
21	Русия	-.**	3.2

Въпросите са задавани на водещите износителки, плащащи подкупи на чуждестранни висши държавни служители. Стандартизната грешка в резултатите е 0.2 или по-малко. При отчитане на резултатите: 10 представлява оценъчно ниво за ниска степен на предлагане на подкупи, докато 0 съответства на отговори, сочещи много висока степен на предлагането на подкупи.

\* Включен като част от НР Китай през 1999 г.

\*\* Страната не е включена през 1999 г.

## 2. Корупционен Индекс

**С.** Индексът определя нивото на корупция в дадена страна - така, както го възприемат бизнесмените, анализаторите на риска и отделните граждани и варира от 10 - ниско ниво на корумпираност до 0 - изключително високо ниво на корумпираност.

**А. Използвани източници** - отнася се за броя проучвания, използвани за определяне ин-

декса на всяка страна. Необходимият минимален брой изследвания за да бъде включена дадена страна в листата е 3. Общият брой на всички използвани изследвания е 15.



Резултати от изследването на Корупционния индекс 1999 - 2002г.									
Позиция за 2002 г.	Държава	1999 КИ	Използвани изследвания	2000 КИ	Използвани изследвания	2001 КИ	Използвани изследвания	2002 КИ	Използвани изследвания
1	Финландия	9.8	10	10.0	8	9.9	7	9.7	8
2	Дания	10.0	9	9.8	9	9.5	7	9.5	8
	Нова Зеландия	9.4	9	9.4	8	9.4	7	9.5	8
4	Исландия	9.2	6	9.1	7	9.2	6	9.4	6
5	Сингапур	9.1	12	9.1	11	9.2	12	9.3	13
	Швеция	9.4	10	9.4	9	9.0	8	9.3	10
7	Канада	9.2	10	9.2	9	8.9	8	9.0	10
	Люксембург	8.8	8	8.6	7	8.7	6	9.0	5
	Холандия	9.0	10	8.9	9	8.8	7	9.0	9
10	Великобритания	8.6	11	8.7	9	8.3	9	8.7	11
11	Австралия	8.7	8	8.3	10	8.5	9	8.6	11
12	Норвегия	8.9	9	9.1	8	8.6	7	8.5	8
	Швейцария	8.9	11	8.6	8	8.4	7	8.5	9
14	Хонг-Конг	7.7	13	7.7	11	7.9	11	8.2	11
15	Австрия	7.6	11	7.7	8	7.8	7	7.8	8
16	САЩ	7.5	10	7.8	10	7.6	11	7.7	12
17	Чили	6.9	9	7.4	8	7.5	9	7.5	10
18	Германия	8.0	10	7.6	8	7.4	8	7.3	10
	Израел	6.8	9	6.6	8	7.6	8	7.3	9
20	Белгия	5.3	9	6.1	9	6.6	7	7.1	8
	Япония	6.0	12	6.4	11	7.1	11	7.1	12
	Испания	6.6	10	7.0	8	7.0	8	7.1	10
23	Ирландия	7.7	10	7.2	8	7.5	7	6.9	8
24	Ботсвана	6.1	4	6.0	4	6.0	3	6.4	5
25	Франция	6.6	10	6.7	9	6.7	8	6.3	10
	Португалия	6.7	10	6.4	9	6.3	8	6.3	9
27	Словения	6.0	6	5.5	6	5.2	7	6.0	9
28	Намибия	5.3	3	5.4	4	5.4	3	5.7	5
29	Естония	5.7	7	5.7	4	5.6	5	5.6	8
	Тайван	5.6	12	5.5	11	5.9	11	5.6	12
31	Италия	4.7	10	4.6	8	5.5	9	5.2	11
32	Уругвай	4.4	3	-	-	5.1	4	5.1	5
33	Унгария	5.2	13	5.2	10	5.3	10	4.9	11
	Малайзия	5.1	12	4.8	11	5.0	11	4.9	11
	Тринидад и Тобаго	-	-	-	-	5.3	3	4.9	4
36	Беларус	3.4	6	4.1	3	-	-	4.8	3
	Литва	3.8	6	4.1	4	4.8	5	4.8	7
	Южна Африка	5.0	12	5.0	10	4.8	10	4.8	11
	Тунис	5.0	3	5.2	4	5.3	3	4.8	5
40	Коста Рика	5.1	7	5.4	4	4.5	5	4.5	6
	Йордания	4.4	6	4.6	5	4.9	4	4.5	5
	Мавриции	4.9	4	4.7	5	4.5	5	4.5	6
	Южна Корея	3.8	13	4.0	11	4.2	11	4.5	12
44	Гърция	4.9	9	4.9	8	4.2	8	4.2	8
45	Бразилия	4.1	11	3.9	8	4.0	9	4.0	10
	България	3.3	8	3.5	6	3.9	6	4.0	7
	Ямайка	3.8	3	-	-	-	-	4.0	3
	Перу	4.5	6	4.4	5	4.1	6	4.0	7
	Полша	4.2	12	4.1	11	4.1	10	4.0	11
50	Гана	3.3	4	3.5	4	3.4	3	3.9	4
51	Хърватско	2.7	5	3.7	4	3.9	3	3.8	4
52	Чешка Република	4.6	12	4.3	10	3.9	10	3.7	10
	Латвия	3.4	7	3.4	3	3.4	3	3.7	4
	Мароко	4.1	4	4.7	4	-	-	3.7	4
	Словашка Република	3.7	9	3.5	7	3.7	7	3.7	8

	Шри Ланка	-	-	-	-	-	-	3.7	4
57	Колумбия	2.9	11	3.2	8	3.8	9	3.6	10
	Мексико	3.4	9	3.3	8	3.7	9	3.6	10
59	Китай	3.4	11	3.1	11	3.5	10	3.5	11
	Доминиканска Република	-	-	-	-	3.1	3	3.5	4
	Етиопия	-	-	3.2	3	-	-	3.5	3
62	Египет	3.3	5	3.1	7	3.6	7	3.4	7
	Ел Салвадор	3.9	4	4.1	4	3.6	5	3.4	6
64	Тайланд	3.2	12	3.2	11	3.2	12	3.2	11
	Турция	3.6	10	3.8	8	3.6	9	3.2	10
66	Сенегал	3.4	3	3.5	3	2.9	3	3.1	4
67	Панама	-	-	-	-	3.7	3	3.0	5
68	Малави	4.1	4	4.1	4	3.2	3	2.9	4
	Узбекистан	1.8	4	2.4	3	2.7	3	2.9	4
70	Аржентина	3.0	10	3.5	8	3.5	9	2.8	10
71	Бряг на слоновата кост	-	-	2.7	4	2.4	3	2.7	4
	Хонгукас	1.8	3	-	-	2.7	3	2.7	5
	Индия	2.9	14	2.8	11	2.7	12	2.7	12
	Русия	2.4	13	2.1	10	2.3	10	2.7	12
	Танзания	1.9	4	2.5	4	2.2	3	2.7	4
	Зимбабве	4.1	9	3.0	7	2.9	6	2.7	6
77	Пакистан	2.2	3	-	-	2.3	3	2.6	3
	Филипини	3.6	12	2.8	11	2.9	11	2.6	11
	Румъния	3.3	6	2.9	4	2.8	5	2.6	7
	Замбия	3.5	4	3.4	4	2.6	3	2.6	4
81	Албания	2.3	5	-	-	-	-	2.5	3
	Гватемала	3.2	3	-	-	2.9	4	2.5	6
	Никарагуа	3.1	3	-	-	2.4	3	2.5	5
	Венецуела	2.6	9	2.7	8	2.8	9	2.5	10
85	Грузия	2.3	4	-	-	-	-	2.4	3
	Украйна	2.6	10	1.5	7	2.1	6	2.4	6
	Виетнам	2.6	8	2.5	8	2.6	7	2.4	7
88	Казахстан	2.3	5	3.0	4	2.7	3	2.3	4
89	Боливия	2.5	6	2.7	4	2.0	5	2.2	6
	Камерун	1.5	4	2.0	4	2.0	3	2.2	4
	Еквадор	2.4	4	2.6	4	2.3	6	2.2	7
	Хаити	-	-	-	-	-	-	2.2	3
93	Молдова	2.6	5	2.6	4	3.1	3	2.1	4
	Уганда	2.2	5	2.3	4	1.9	3	2.1	4
95	Азербайджан	1.7	5	1.5	4	2.0	3	2.0	4
96	Индонезия	1.7	12	1.7	11	1.9	12	1.9	12
	Кения	2.0	4	2.1	4	2.0	4	1.9	5
98	Ангола	-	-	1.7	3	-	-	1.7	3
	Мадагаскар	-	-	-	-	-	-	1.7	3
	Парагвай	2.0	4	-	-	-	-	1.7	3
101	Нигерия	1.6	5	1.2	4	1.0	4	1.6	6
102	Бангладеш	-	-	-	-	0.4	3	1.2	5

# ГЛОБАЛНА ПРОГРАМА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА: НАСОКИ ЗА ДЕЙСТВИЕ\*

## Резюме

Глобалната програма срещу корупцията е разработена от Центъра за предотвратяване на международната престъпност и Бюрото за контрол върху наркотиците и предотвратяване на престъпността на Секретариата на ООН, съвместно с Института за проучване на междурегионалната престъпност и правосъдие на ООН. Целта на Програмата е да съдейства на страните-членки в техните усилия за намаляване на корупцията.

Глобалната програма против корупцията е съставена от две основни части - изследователски компонент и компонент „техническо сътрудничество“.

### 1. Изследователски компонент

С оглед предоставянето на нужната и актуализирана базисна информация и поддръжка, както и за разработването на мерки за техническо сътрудничество, Институтът за проучване на междурегионална престъпност и правосъдие на ООН ще извърши глобално проучване на феномена „корупция“ и на типовете антикорупционни мерки и тяхната ефикасност. Сравнимата информация е необходима за борбата против корупцията и за утвърждаване принципите на отчетност, прозрачност и законност. Важно е също така международната общност да разполага с процедури и методологии за оценка на ефикасността на предприетите мерки и за улесняване и насърчаване на съвместните усилия срещу корупцията.

В проучването ще се изследват на три основни типа корупция: а) корупцията в публичната администрация и всекидневната корупция (опита на гражданите в контактите им с публичната администрация, местните лицензиращи власти, полицията, митниците, инспекторите и др.); б) бизнес-корупцията (особено в рамките на средните предприятия); в) висшата корупция в политическите, административните и финансовите центрове на властта. Проучването ще бъде фокусирано по специално върху взаимовръзката меж-

ду организираната престъпност и корупцията.

На основата на резултатите от проучването и наличната вторична информация ще бъде разработен набор от индикатори на корупционните тенденции и антикорупционните мерки - Протокол за мониторинг на корупцията. Той ще бъде използван за улесняване на редовния периодичен преглед на корупционната ситуация, както и за ефикасността на антикорупционни мерки, приети и осъществявани на национално равнище. Протоколът ще бъде използван главно на национално равнище, но ще позволява да се прави и сравнителен анализ, поради своя стандартизиран характер.

Институтът за проучване на междурегионалната престъпност и правосъдие на ООН ще създаде и международна база-данни, която ще бъде поддържана съвместно с Центъра за предотвратяване на международната престъпност. Базата-данни ще бъде на разположение на държавите-членки и на международната общност. Тя ще съдържа актуализирана информация за резултатите от глобалното проучване на корупцията; за най-добрите антикорупционни практики; за националното законодателство и регулиращите механизми спрямо корупцията в редица държави; информация, събрана с помощта на Протокола за мониторинг на корупцията и за международните инструменти срещу корупцията. Информацията в международната база-данни ще бъде достъпна по електронен път.

### 2. Компонент „Техническо сътрудничество“

Дейностите в рамките на този компонент са предназначени да улеснят страните-членки в изграждането и/или укрепването на институционалния си потенциал за предотвратяване, разкриване и борба срещу корупцията. Тъй като корупцията има икономическо, политическо, социално, правно, административно и културно измерение, най-подходящият и ефективен подход в борбата срещу нея е полидисциплинарният подход. Ефикасният подход трябва да бъде многомерен, тъй като борбата срещу корупцията се нуж-

\* *Global Programme against Corruption: an outline for action.* Centre for International Crime Prevention, Office for Drug Control and Crime Prevention, United Nations Interregional, Crime and Justice Research Institute, February 1999.

Материалът е публикуван на български в *Измерване и наблюдение на корупцията - световната практика и българския опит.* С., Коалиция 2000/Център за изследване на демокрацията, 1999.

да е от национално, регионално и международно сътрудничество. Компонентът „Техническо сътрудничество“ в Глобалната програма ще бъде разработен на модулен принцип, т.е. в него ще се включат отделни модули от антикорупционни мерки, които могат да се прилагат самостоятелно или в „пакет“ на различни фази, както на национално, така и на международно равнище. Този набор от мерки ще бъде предложен на страните-членки и ще бъде възможно най-пълен, с оглед те да могат да се адаптират към нуждите, контекста и специфичното положение във всяка страна и/или регион. Антикорупционните мерки, предложени в Глобалната програма, ще бъдат конкретизирани впоследствие в съответствие със заключенията на проучването, осъществявано от Института за проучване на междурегионалната престъпност и правосъдие на ООН, както и от установените най-добри антикорупционни практики.

В рамките на Глобалната програма техническото съдействие ще бъде осъществявано на следните нива:

а) Национално равнище:

1. Оценка на съществуващите национални мерки против корупцията.
2. Консултиране в процеса на съставяне на проектозаконови или промяна на съществуващите закони.
3. Консултиране при създаването или укрепването на антикорупционните институции.
4. Разработване на превантивни мерки (например, информационно-образователни кампании и въвеждане на етични кодекси).
5. Разясняване на нововъведени антикорупционни мерки и обучение на политици, съдии, прокурори, служители в правоохранителните органи, банки, финансови организации, както и представители - там, където това е възможно, на частния сектор и неправителствените организации.

б) На международно равнище:

1. Създаване на група от висококвалифицирани международни експерти и представители на частния сектор, които ще съдействат на Института за проучвания на междурегионалната престъпност и правораздаване на ООН и Центъра за предотвратяване на международната престъпност към ООН при оценка на нуждите на съответните страни, при препоръчването на ефективни практики в борбата срещу корупцията и осъществяване на мерките, препоръчани от Глобалната програма.

2. Съдействие за създаването на международни механизми за прозрачност и мониторинг.

3. Утвърждаването на международните юридически инструменти.

4. Създаване на международен форум за дискусия и стратегическо планиране по проблемите на корупцията и подкупността, който ще позволи обмен на мнения между представители на релевантни научни, междуправителствени и неправителствени организации, които участват в борбата срещу корупцията. Форумът ще допринесе за утвърждаването от международната общност на по-ефективна стратегия в противодействието на корупцията чрез обмен на информация относно този феномен и на опит, свързан с разработката на адекватни решения на проблема.

Първоначално техническото сътрудничество ще бъде реализирано в една държава от всеки един регион: Африка, Азия и Тихоокеанския регион, Източна Европа, Латинска Америка и Карибския регион, а изследователският компонент ще обхваща също и индустриално развитите страни. С оглед да се избегне дублирането и да се укрепят международното сътрудничество, инициативата ще бъде съобразена с вече съществуващите международни дейности, като например съвместната програма ОКТОПОД II на Съвета на Европа и Европейския съюз за борба срещу корупцията и организираната престъпност в Централна и Източна Европа, както и Програмата за подпомагане и икономическо възстановяване на страните от Централна и Източна Европа /ФАР/, както и други подобни инициативи.

Правителствата на страните, на които ще бъде оказвано техническо съдействие ще бъдат поканени да подпишат споразумение за Национална антикорупционна програма. Споразумението е замислено като инструмент, който ще помага на правителствата да изразят своята политическа воля и да се присъединят към механизма за осъществяване на международна прозрачност и мониторинг.

## I. Въведение

Понастоящем корупцията е призната от международната общност за основен обществен проблем, който може да застраши стабилността и сигурността на съответните държави, да попречи на тяхното социално, икономическо и политическо развитие и да подкопае ценностите на демокрацията и морала. Това е валидно както на национално, така и на международно равнище. Със засилване на тенденцията на глобализация на пазарите на услуги, стоки и хора, както и на съпътстващата я интернационализация на нелегалните дейности, международното измерение на корупцията засилва своето значение. В резултат на това, задачата за ограничаване на корупцията се превръща в приоритетна както на национално, така и на международно равнище и изисква съвместни усилия, обмяна на опит и известна степен на стандартизация.

Въпреки че различните страни прилагат разнообразни антикорупционни стратегии, с течение на времето се откриват все повече възможности за сътрудничество и обмен на информация относно успешните практики. Международното сътрудничество е задължително в усилията за противодействие на корупцията, утвърждаване на отчетността, прозрачността и законността. Също така е важно международната общност да бъде въоръжена с ефикасни процедури и методологически инструменти за оценка на ефикасността на използваните антикорупционни мерки. Настоящият проект си поставя като главна цел оценката и популяризирането на антикорупционните мерки, препоръчани от международната общност. Той ще предложи на проявяващите интерес държави, цялостен комплекс от антикорупционни дейности, групирани в отделни модули, за да се гарантира гъвкавост и устойчивост в зависимост от спецификата на националния контекст и нужди.

Глобалната програма срещу корупцията се разработва от Центъра за предотвратяване на международната престъпност и Бюро за контрол върху наркотиците и предотвратяване на престъпността на Секретариата на ООН, съвместно с Института за проучвания на междурегионалната престъпност и правораздаване на ООН, базиран в Рим.

Глобалната програма срещу корупцията ще предоставя: а) достоверна и актуализирана информация за корупционните тенденции, както и за ефективните стратегии за ограничаване и контрол върху корупцията, и

б) техническо съдействие за развиващите се страни и страните в преход в усилията им по предотвратяване, откриване и борба срещу корупцията.

Глобалната програма ще осигури постоянен обмен на информация между своите два основни компонента - изследователския и практически-ориентирания компонент.

## II. Изследователски компонент

Предлаганият изследователски компонент ще служи не само за изработване на система за мониторинг на корупцията и подкупите на международно равнище, но и за подкрепа и усъвършенстване на компонента на техническото сътрудничество когато възникне необходимост от това. Проучванията ще се осъществяват в избраните държави като се използва еднаква методология, гарантираща сравнимост на получените данни.

### A. Структура

Предлаганото проучване ще се концентрира върху следните аспекти:

#### 1. Феноменът „корупция“

##### *Равнища и типове корупция*

Корупцията в публичната администрация („всекидневната“ корупция) е свързана предимно с оценката на гражданите за контактите им с държавни учреждения, местни лицензиращи комисии, полицията, митниците, инспекторите и др. Корупцията на това равнище оказва въздействие върху равнището на гражданска култура и определя доколко упражняването на обществени функции е насочено към предлагане на услуги или към използване на властта.

Бизнес-корупцията (в частния сектор) се отнася до действията на бизнесмените и търговците, включително техните възприятия на националната и международната икономическа среда. Бизнес-корупцията подкопава нормалната и справедлива икономическа конкуренция и компрометира пазарните процеси и отношения. Тя е особено негативно явление в страните с развиващи се пазари, както и в онези държави, в които се извършва широко мащабна приватизация. В международен план тя води до възникването на монополизъм и нелоялна конкуренция на международния пазар.

„Голямата“ корупция обхваща финансовите, политическите и административните центрове на властта. Това често означава създаването на корумпирани мрежи, в които се включват различни равнища и типове корупция. Тази разновидност на корупция е най-опасната, както и най-прикритата и често определя цялостната структура на политическите и икономическите отношения в рамките на дадена среда, застрашавайки демокрацията и законността. На международно равнище голямата корупция поражда сериозни смущения в международните икономически и политически отношения.

#### *Връзката организирана престъпност - корупция*

С оглед на засилващото се участие на организираната престъпност в процесите на рекет и корупция, проектът ще проучи в частност взаимовръзката „организирана престъпност-корупция“ и нейното отношение към бизнес-общността, политическата корупция и корупцията във висшите финансови и административни центрове на властта.

#### *Съдебната система и корупцията*

Поддържащите обществения ред органи, съдебната система и други държавни институции се борят против корупцията, но често са изложени на опасността от корумпиране. Следователно е необходимо да се отдели специално внимание за проучване на корупцията и антикорупционните мерки в рамките на самата съдебна система, както и на оценката и конкретния опит за налагане на контрол върху корупцията от страна на отделни актьори в тази система.

## **2. Предотвратяване**

Най-доброто средство за противопоставяне на корупцията, дори от гледна точка на обществените разходи, са превантивните мерки. Ефективната превенция може да намали мащабите и разходите за наказателно санкциониране на корупционните действия.

#### *Информираност и толерантност: ролята на масмедията*

Обществените нагласи спрямо корупцията имат фундаментално значение както при предотвратяването, така и при налагането на контрол върху тези практики. Следователно има особена нужда да се проучи равни-

щето на обществената толерантност спрямо корупцията, както и отношението на хората към антикорупционните мерки. Ролята на масмедията в разкриването на случаи на корупция и в насаждане на антикорупционни нагласи сред обществото е важна, както за предотвратяването, така и за процеса на разследване и контрол върху корупцията.

#### *Етични кодекси и стандарти на почтеност*

Както в публичната администрация, така и в частния сектор, етичните кодекси и проверката на почтеността имат голямо значение за развиването на гражданската култура и уважение към институциите и правата на човека.

#### *Одит и други регулативни механизми*

Добре е установено, че съществуването на ясни регулативни правила и процедури за одит, извършван от независима национална или чуждестранна/международна институция има определящо значение за предотвратяването на корупцията. Особено внимание трябва да се отдели на изискванията за прозрачност на търговете с държавно имущество, както и за прозрачност и контрол на финансирането на политически партии и кампании.

## **3. Правен контрол и налагане на законите**

Като отчита важността на спазването на законите като обща рамка в борбата срещу корупцията, особено внимание ще бъде отделено на следните области:

#### *Правни антикорупционни инструменти*

Корупцията е сложен феномен, който изисква адекватни законови разпоредби в рамките на наказателното право и/или специално законодателство, включително и мерки в областта на гражданското право. Съвременното право се стреми да включи и разработи различни разпоредби, които визират разнообразни типове корупционна дейност. Те могат да бъдат включени в един обобщаващ правен акт или в отделни специфични закони.

#### *Достъп до правораздаването*

За да бъде ефективен контролът, от съществено значение е съществуването на информация за казуси, които изискват съответни съдебни или административни действия. Такава информация рядко се дава от жертви-

те или от свидетелите на корупция. Затова е необходимо да се гарантира независимостта и престижа на контролните органи, както и имунитета и защита на източниците на информация от отмъщение. Специално внимание трябва да бъде обърнато на създаването на канали за получаване на информация както в рамките на конкретните средища, в които се извършва корупция, така и извън тях.

#### *Специализирани независими политически структури за разследване*

Съвременната практика насърчава създаването на независими парламентарни комитети, които да разследват подобни дейности. Освен това, често се създават специални разследващи институции с оглед да се подпомогне следствието и обвинението при случаи на корупция.

#### *Наказание*

Наказанията, които се предвиждат в случай на корупция, включително конфискуването на имущество и доходи, отразяват законодателната политика за противодействие на корупцията. От друга страна, характерът на присъдите по корупционни престъпления отразява наказателната политика и практика в съответната страна.

## **4. Протокол за мониторинг на корупцията**

Като част от изследователския компонент се създава механизъм за осигуряване на редовен мониторинг на тенденциите в областта на корупцията, т.нар. Протокол за мониторинг на корупцията /ПМК/, който се базира на проучванията на феномена, както и на гореспоменатите инструменти за контрол и предотвратяване. ПМК е инструмент, предназначен да предоставя информация за корупцията на всеки две-три години, както и информация за наличието или отсъствието на ефективни антикорупционни мерки, предприети и осъществявани на национално равнище. Протоколът ще бъде конструиран на основата на редица индикатори, препоръчани в хода на международни проучвания и консултации от Срещата на експертната група по корупцията, състояла се в Буенос Айрес от 17 до 21 март 1997 г. Той ще бъде прилаган на национално равнище под методологичното ръководство на Института за проучвания на междурегионалната престъпност и правораздаване на ООН, но в качеството си на

стандартизиран инструмент, ще позволява също така сравнителен анализ и ще е част от международната база-данни.

## **Б. Методология**

С оглед да бъдат събрани релевантни данни ще се осъществяват следните дейности във всяка от участващите държави, или ще се използва информация от свързани с тях източници:

а. Преглед на международните проучвания и анализи на корупцията и антикорупционните мерки.

б. Масова корупция/подкупност: събиране и анализ на данни от социологически проучвания на граждани за техния опит с корупция и подкупност, например от Международното проучване на жертвите на престъпления, Обзорите на престъпността на ООН и докладите на Трансперънси Интернешънъл.

в. Бизнес-корупция/подкупност: събиране, анализ и актуализация на данни от социологически проучвания и изследвания, осъществени от различни институции в тази област - Института за проучвания на междурегионалната престъпност и правораздаване на ООН (Изследване на международната бизнес-престъпност); Международния валутен фонд; Трансперънси Интернешънъл; Международната търговска камара; Световната банка; Група за консултации по политически и икономически риск (Political and Economic Risk Consultancy, Ltd), Център за измерване на политическия риск (Political Risk Services Group), KPMG Разследване и сигурност (KPMG Investigation and Security, Inc.), и др. важни източници на информация.

г. „Голяма“ корупция: анализ на схемите, по които действат корупционните мрежи, създадени на най-високите равнища на финансовите, политически и административни центрове на власт, включването на организираната престъпност, чрез селекция на казуси от страна на избрана група опитни експерти в областта на правоприлагането и правораздаването.

д. Изследване на нагласите и представите за корупцията на юристи (съдии, следователи, прокурори и др.).

е. Анализ на действията на следствието и съда по случаи, свързани с корупционни престъпления.

ж. Анализ на криминалната статистика, свързана с корупцията.

з. Анализ на правните разпоредби по от-

ношение на корупционни престъпления.

и. Анализ на медийното отразяване на корупцията.

й. Интервюта с ключови информатори (в правната сфера, правоохранителните институции, жертви и свидетели на корупция, както и с бизнес-общността).

к. Развитие и прилагане на ПМК.

л. Организиране на изследователски семинар по прилагане на ПМК.

м. Създаване на международна база-данни от Института за проучвания на междурегионалната престъпност и правораздаване на ООН, която ще бъде управлявана съвместно с Центъра за предотвратяване на международната престъпност.

### **III. Компонент „Техническо сътрудничество“**

Компонентът „Техническо сътрудничество“ на Глобалната програма е разработен на базата на многодисциплинарен и модулен подход. Той съдържа отделни модули от дейности, които могат да бъдат осъществявани самостоятелно или в пакет на различни етапи, както на национално, така и на международно равнище.

Този подход се основава на убеждението, че корупцията е феномен, който се различава в различните държави и зависи от редица социални, икономически, исторически и юридически фактори. Освен това, всяка страна има специфични нужди, произтичащи от нейните особени икономически, социални и институционални характеристики. Мерките, които ще бъдат препоръчани за всяка държава, ще се подберат сред разнообразните действия, предвиждани от Глобалната програма, в резултат на задълбочена оценка на положението в съответната държава.

#### **A. Предложени мерки на национално равнище**

На национално равнище Центърът за предотвратяване на международната престъпност ще предлага своя опит, както следва:

### **1. Оценка на съществуващите национални инструменти против корупцията**

С оглед на подбора на конкретен тип техническо сътрудничество, което да бъде предложено съобразно нуждите на всяка отделна страна, първата стъпка, която трябва да бъде направена, е оценката на съществуващите национални мерки против корупцията. Тази оценка, която ще бъде извършена съвместно от Центъра за предотвратяване на международната престъпност и екип от международни експерти, ще се фокусира върху съществуващото релевантно законодателство (наказателно, търговско, публично, финансово и др.), институции, начин на финансиране на политическите партии, ролята на медиите и гражданското общество и др.

### **2. Съдействие при създаване или промяна на законодателство**

Много страни признават, че тяхното законодателство против корупцията е неадекватно и/или непълно. В рамките на Глобалната програма срещу корупцията държавите ще бъдат съветвани (в случай, че го желаят) как да променят съществуващите закони и/или да приемат специални актове, включително и антикорупционни закони (т.е. антикорупционни стратегии в областта на търговете, държавните поръчки, както и за възстановяване на щети в следствие на корупция).

Тъй като корупцията не е само обект на наказателното право, трябва да се отдели внимание и да се прегледат и други закони в областта на гражданското, фискалното, търговското право и закона за държавни поръчки. В частност, едно специфично гражданско законодателство може да е насочено против незаконното обогатяване и да въведе задължението за деклариране на имотно състояние, без при това да се използват инструменти от наказателното право. Предимството на подобно законодателство е в неговата гъвкавост и избягването на проблемите, свързани с въпроса за имунитета. Трябва също така да се имат предвид и други релевантни международни принципи, стратегии и опит.



### **3. Съдействие при създаването и/или укрепването на антикорупционните институции**

Създаването на специализирани антикорупционни организации въз основа на вече апробирани инициативи в някои държави може да се окаже като ефикасен начин за борба с корупцията. В тази връзка в рамките на Глобалната програма ще бъде оказвано съдействие от консултантско и техническо естество при положение, че съответната държава желае да създаде антикорупционни структури или да ги укрепят там, където вече съществуват. Такива са:

а. Независима *Национална антикорупционна комисия*, която може да бъде създадена от законодателните органи, които определят националната политика и стратегия за предотвратяване и борба с корупцията, както и за координирането и мониторинг на активността на други антикорупционни структури. Всяка страна сама ще определя състава, функциите и методите на работа на подобна комисия.

б. *Национална антикорупционна агенция за разследване*, която събира и анализира информация, а също провежда разследвания на по-сложни случаи на корупция. Подобно звено би трябвало да включва експерти от съдебната система, полицията, финансовата администрация, данъчното управление и митниците, както и изтъкнати експерти по международно финанси и компютърни специалисти.

в. *Вътрешни и външни мерки за контрол*. Може да бъде предвидено създаването или укрепването на вътрешните и/или външни структури и процедури за инспекция и контрол на публичните услуги. Тези мерки могат да включват дисциплинарни санкции срещу осъдените по корупционни дела; усъвършенстване или създаване на вътрешни кодекси на поведение или етични кодекси; определяне и приемане на специфични правни и нормативни критерии, които да бъдат прилагани при набирането, обучението и повишаването на служителите и създаване на такива институции като омбудсман и генерален одитор.

г. *Консултантска група от представители на частния сектор*. Важен фактор за успеха на една ефективна антикорупционна стратегия е получаването на подкрепа от страна на частния сектор с оглед оказване на въздействие върху правителството при подбора на най-добрите антикорупционни стратегии и мерки. Стимулите на частния сектор са в намаляването на загубите и разходите, които

са в резултат на корупцията. Освен това, подобна инициатива ще улесни осъществяването на правителствените антикорупционни инициативи в частния сектор.

### **4. Превенция на корупцията**

В тази насока техническо съдействие ще бъде предоставяно в следните области: а) съставяне на кодекси на поведение или етични кодекси за държавните служители; б) разработване на подходящи процедури, регулиращи подбора на персонал, издигането в кариерата, обучението, мобилността на кадрите и тяхното заплащане; в) въвеждане на изисквания за разкриване на имотното състояние на държавни служители; г) създаване на система от дисциплинарни санкции; д) развитие на механизмите на вътрешен мониторинг, осъществяван от специализираните антикорупционни структури; е) организиране на информационно-образователни кампании, създаване на „горещи линии“ и др.

### **5. Обучение**

Центърът за превенция на международната престъпност ще предостави своя опит в организирането на обучение за политици, съдии, прокурори, служители в правоохранителни органи, членове на банкови и финансови организации, както и там където това е възможно, за представители на частния сектор и на неправителствените организации. Също така може да се организират и пътувания с цел обучение и запознаване с новите антикорупционни мерки. Обучението на служители в правоохранителни органи ще бъде фокусирано върху модерните техники за разследване на случаите на корупция.

### **Б. Препоръчвани мерки на международно равнище**

Горепосочените мерки на национално равнище ще имат слаб ефект, ако не бъдат предприети и адекватни антикорупционни мерки на международно равнище. Като част от Глобалната програма препоръчваме предприемането на следните международни мерки:

## 1. Създаването на група от висококвалифицирани международни експерти

Ще бъде създадена група от висококвалифицирани международни експерти, които имат опит в областта на антикорупционните стратегии и притежават компетентност в икономическата, финансова и юридическа сфера. Тя ще включва прокурори, съдии, учени и представители на частния сектор от различни страни в света, подбрани от Центъра за предотвратяване на международната престъпност и от Института за проучвания на междурегионалната престъпност и правораздаване на ООН. Експертите ще подпомагат Института в реализирането на изследователския компонент, а Центъра - при определяне нуждите на държавите, които искат съдействие, и при препоръчване на най-добрите практики против корупцията, както и при осъществяването на препоръчаните от Глобалната програма мерки. Експертите също така могат да бъдат привлечени и за оценка на резултатите от предприетите в рамките на тази Програма мерки.

## 2. Механизми за прозрачност и мониторинг

В наскоро публикуваната разработка на Програмата за развитие на ООН и на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие „Корупцията и инициативите за спазване на законността и етичните принципи“ се казва: „Многонационалните бизнес-фирми са изправени пред дилема, когато работят с корумпирани режими. Всички са убедени, че за да се прави бизнес с тях, трябва да се плащат подкупи, но също така, че за всички тези фирми ще бъде по-добре, ако никоя от тях не плаща подобни подкупи.“

С оглед преодоляването на тази дилема е необходимо да се утвърждават принципите на прозрачност и отчетност. Центърът за предотвратяване на международната престъпност следователно ще работи за убеждаване на правителствата и международната общност в необходимостта от създаване на международно признати механизми на прозрачност и отчетност, чрез които да се предложат адекватни решения при възстановяване на разходите при провеждане на търгове и потенциалната загуба на печалби.

В рамките на Глобалната програма ще бъдат разработени практически и гъвкави механизми. Планира се създаването на меха-

низъм за мониторинг на прозрачността на контрактите в държавния сектор и на търговските сделки, както и на механизма за мониторинг на търговските аспекти на корупцията и подкупността при международните търговски сделки.

Два примера в тази насока могат да бъдат:

а) *Механизъм за мониторинг на прозрачността на договорите в държавния сектор и на търговските сделки*

При поискване от съответната национална институция, отговорна за сключване на договор в държавния сектор, Центърът ще съдейства и ще консултира процеса на мониторинг на фазите, които водят до подписването на договора, включването и формулирането на критерии за селекция на кандидатите. Като доказателство за коректност може да се разработи и своеобразно „удостоверение за качество“ при сключването на такива договори. Същият механизъм на мониторинг може да бъде използван и при международни търговски сделки, сключвани в държава, която е страна по споразумението за национална антикорупционна програма.

б) *Международен механизъм за антикорупционен мониторинг /МММ/*

Би било изключително важно за международната общност да създаде международен механизъм за антикорупционен мониторинг, чрез който да се наблюдават търговските аспекти на корупцията и подкупността в международните търговски сделки. Този механизъм може да включва сформирането на група от трима международни експерти, избрани съвместно от Центъра за предотвратяване на международната престъпност и правителството на съответната държава. Експертите би следвало да са в позицията да разследват и представят резултатите от тяхното проучване пред съответните национални съдебни власти, и ако такава съществува, пред националната антикорупционна комисия с оглед предприемането на нужните мерки. Съответно националните власти би следвало да информират международния механизъм за антикорупционен мониторинг за предприетите мерки. Всяка година ще бъде представян доклад за дейността на МММ, който ще включва решения и препоръки. Може да бъде прилаган и списък с имената на компаниите, които са били уличени в корупция. Извадки от годишните доклади на МММ ще бъдат пуб-

ликувани в основните международни търговски вестници и в централните национални всекидневници. Механизмът за международен мониторинг ще запознае чуждите държави и международните институции със сериозната ангажираност на националното правителство с антикорупционни мерки.

### **3. Утвърждаване на международни правни инструменти, специално насочени към корупцията и подкупността**

С оглед на ефикасността на борбата срещу корупцията и подкупите трябва да бъде подобрен процесът на разработване и прилагане на подходящи международни правни инструменти. Вече съществуват редица правни инструменти на международно равнище, но развитието на нови *ad hoc* закони и регулативни модели е важна за избягване на несъвместимостта между различните правни системи.

В частност, Центърът за предотвратяване на международната престъпност ще насочи усилията в следните области:

а. Подобряване ефекта от съществуващите договори за правна помощ и екстрадиция посредством тяхната ратификация и ограничаването на броя на причините за отказ от екстрадиция, както и на случаите на съвместна правна помощ.

б. Разработване на практически механизми за улесняване и ускоряване на съвместната правна помощ.

в. Създаване на нови регионални и субрегионални споразумения за екстрадиране и съвместна помощ с акцент върху корупцията.

г. Разработване и разпространяване на образци за писма за провеждане на търгове и сделки с държавни поръчки.

д. Укрепване капацитета на правоохранителните органи на субрегионално и регионално равнище чрез подпомагане и насърчаване на партньорството между съответните служби в различните държави.

е. Осигуряване на съдействие при създаването на механизми за мониторинг на международно равнище.

### **4. Създаване на международен форум по проблемите на корупцията и подкупите**

В рамките на Глобалната програма се предвижда създаването на международен фо-

рум по проблемите на корупцията и подкупите. Той ще служи като място, където различните институции и страни, които участват в борбата срещу корупцията ще се срещат, за да обменят информация и се запознават с резултатите от техните усилия. Форумът ще насърчава възприемането от страна на международната общност на единна стратегия в борбата срещу корупцията посредством обмена на информация по въпроса, както и чрез запознаване с най-добрите практики.

В рамките на форума ще се провеждат годишни срещи. Основните международни организации, които работят в близки области, като Световната банка, МВФ, ПРООН, ОИСР, Организацията на американските държави, Европейският съюз, Съветът на Европа, Международната търговска камара и Трансперънси Интернешънъл ще бъдат поканени на форума. Подобен механизъм вече съществува при координиране на дейностите срещу прането на пари и представлява много полезен инструмент за международно сътрудничество.

### **5. Международна база-данни за корупцията**

На основата на резултатите получени от изследователската дейност и техническото сътрудничество, Института за проучвания на междурегионалната престъпност и правораздаване на ООН, в сътрудничество с Центъра за предотвратяване на международната престъпност на ООН, ще създаде база-данни по проблемите на корупцията. Тя ще бъде на разположение на държавите-членки и международните организации и ще съдържа актуализирана информация за най-добрите антикорупционни практики, релевантното национално законодателство и регулативните механизми по отношение на корупцията в различните страни, резултатите от протокола за мониторинг на корупцията и на международните мерки против корупцията. Тази информация ще бъде достъпна по електронен път.

### **В. Споразумение за Национална антикорупционна програма**

Подкрепата и участието в антикорупционните дейности от страна на правителствата е с ключова важност за успеха им. Правителствата могат да подпишат и споразумение за Национална антикорупционна програма с Бюрото за контрол върху нарко-

тиците и предотвратяване на престъпността. Подобно споразумение е необходим инструмент за осъществяване на механизмите на прозрачност и мониторинг и ще запознае международната общност със сериозна ангажираност на националните власти. Посредством подписването на споразумението правителството ще може да изкаже пожелание в съответната страна да бъдат развивани дейности по Глобалната програма, да се ангажира с реализирането на различни техни компоненти, както и да се включи в съответни международни дейности.

гат да бъдат канени да оценят ефекта от тези мерки.

б. Протоколът за мониторинг на корупцията също ще бъде използван за постоянен периодичен мониторинг на тенденциите за развитие на корупцията и за оценка на ефикасността на антикорупционните мерки, приети и осъществявани на национално равнище.

## **IV. Оценка**

### **A. Оценка на програмата**

Оценката на Глобалната програма ще бъде осъществявана по следния начин:

а. Специфични механизми за оценка ще бъдат включвани като част от осъществяваната дейност или модул, там където това е подходящо.

б. Страните-донори и/или институциите ще получават доклади за постигнатия напредък и финансови отчети (които ще бъдат съгласувани с всеки донор).

в. Международната общност ще има достъп до доклади за постигнатия напредък и до друга информация, относно резултатите от Глобалната програма посредством базата-данни, форума, доклади на конференции и публикации.

При поискване от страните-донори, ще може да се предприеме независима оценка след приключването на реализацията на Програмата.

### **Б. Оценка на ефекта**

С оглед оценката на резултатите от предприетите в рамките на Глобалната програма мерки се предвиждат следните дейности:

а. На национално равнище националната антикорупционна комисия, там където такава съществува, или институцията, която е посочена в споразумението за реализация на национална антикорупционна програма, ще включват в своите редовни доклади до компетентните национални органи оценка на въздействието на осъществяваните стратегии и мерки. Международните експерти също мо-

## V. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА

### АНТИКОРУПЦИОННАТА ИНИЦИАТИВА *КОАЛИЦИЯ 2000*<sup>1\*</sup>

*Коалиция 2000* бе създадена през март 1997 година по инициатива на Центъра за изследване на демокрацията и група неправителствени организации с подкрепата на Американската агенция за международно развитие. Официалният старт на дейността на *Коалиция 2000* бе даден на 7 април 1998 година.

По-важните предпоставки, които обусловиха фокусирането на вниманието на *Коалиция 2000* върху корупцията, са:

- Глобалната тенденция към прозрачност и отчетност в държавното управление. В това отношение проблемите не се свеждат единствено до корупцията, а са насочени и към такива процеси, като засилване прозрачността на държавното управление, гарантиране на личните права и свободи и пр.

- Остротата на проблемите на корупцията в страните от централна и източна Европа в условията на преход към демокрация и пазарна икономика. Корупцията се оказва една от сериозните трудности на прехода, тъй като създаде условия за дестабилизиране на държавното управление и реформите.

- В повечето страни съответните правителства и международната общност отчитат нарастващата роля и значение на усилията на неправителствените организации (НПО) в борбата с корупцията. В това отношение *Коалиция 2000* е една от първите широкомащабни инициативи за обединяване усилията на публичния и частния сектор в противодействието на корупцията.

Основната цел на *Коалиция 2000* е повишаването на обществената нетърпимост към корупцията като елемент на демократичните ценности и практическото прилагане на механизми, осигуряващи прозрачност и доверие. За постигането на тази цел *Коалиция 2000* е разработила План за действие срещу корупцията. По-конкретно този план предвижда:

1. Чрез публично образование и разпространяване на знания и информация да се допринесе за развитието на общественото съзна-

ние за корупцията с цел да се осигури максимална публична подкрепа за действия, насочени срещу нея.

2. Да се подпомогнат изграждането и развитието на демократичните институции и утвърждаването на демократичните ценности чрез разработването на конкретни мерки за борба с корупцията. С помощта на законодателната власт и експерти да се подготвят изменения и допълнения към нормативната уредба и институционалната рамка с цел възпиране и ограничаване на корупцията, особено сред държавните служители.

3. Да се осъществява непрекъснат мониторинг върху процеса на въвеждане и функциониране на механизми, насочени към прозрачност, ясни правила на играта и възможности за демократичен контрол.

В контекста на Плана за действие на *Коалиция 2000* понятието „корупция“ се разбира като „злоупотреба с публична власт с цел лично/частно облагодетелстване“. В тази аспект Планът за действие е насочен преди всичко към онези форми на корупция, които засягат държавните служители. Предвид факторите, способстващи за разпространение на различните форми на корумпирано поведение, усилията за борба с корупцията трябва да се насочат в следните по-важни области: промяна на законовата рамка, на начина на устройство и действие на държавната администрация, промяна на съществуващите нагласи и представи на обществеността по отношение на корупцията, на разпространените модели на поведение и др. В този контекст дейностите по Плана за действие на *Коалиция 2000* са основани на концепцията за социалния маркетинг, развита от експерти на Световната банка.

Предложеният модел съдържа следната система от действия: постигане на **познавателна промяна** (т.е. диагностициране на проблема и разработване на стратегия, основана на емпирични проучвания); постигане на **емоционална реакция** (т.е. лансиране на

<sup>1</sup> Чисто бъдеще. План за действие срещу корупцията. Мониторинг. Индекси за оценка на корупцията. С., Коалиция 2000, 1998 г.

послания, които се превръщат в приемани от хората морални/емоционални оценки); постигане на **поведенческа промяна** (т.е. превръщането на моралните оценки в нови регулатори на поведението и респективно промяна на поведенческите модели). Основните целеви области в модела за борба срещу корупцията обхващат: **монополното положение; правата за вземане на самостоятелни решения** от страна на държавните служители (чрез въвеждане на ясни правила и процедури); и **отчетността**, която обхваща съществуването и ефективното функциониране на контролни механизми и институции, които осигуряват защитата на публичните и частните интереси.

Дейностите, свързани с постигането на целите на Коалиция 2000, са организирани в три основни области:

- Оценка/диагностика на корупцията и разработване на План за действие срещу корупцията и ежегоден Доклад за оценка на корупцията;
- Промяна на обществените представи за корупцията;
- Мониторинг на корупцията и корупционното поведение.

Основните характеристики на процеса *Коалиция 2000* са:

- *Коалиция 2000* е отворен процес, съдържащ механизми за участие на правителствени и неправителствени организации, бизнес асоциации и международни организации в зависимост от специфичния им опит и профил.
- *Коалиция 2000* е платформа за диалог и партньорство между публичния и частния сектор по проблем, който засяга цялото общество.
- *Коалиция 2000* постига прозрачност чрез редовното разпространение на информация сред заинтересуваните организации и медии.
- *Коалиция 2000* поддържа гъвкава структура, като обединява анти-корупционните инициативи на публични и частни институции, а също и на известни личности.

Структурата на *Коалиция 2000* е изградена така, че да осигури както прозрачност и ефективност при реализация на инициативата, така и възможно най-пълно използване на експертния опит на участващите в нея.

В най-общ план *Коалиция 2000* има следната структура:

- Обществено-политически форум, обе-

диняващ водещи държавни и неправителствени организации и авторитетни личности.

- Съвет за координация, направляващ развитието на инициативата.
- Секретариат, натоварен с оперативното ръководство на инициативата.

Обществено-политическият форум се събира веднъж в годината, за да направи преглед на постигнатото през изминалия период и за да даде насоките за работа през следващата година. Членове на форума са публични личности, известни със своята почтеност и добра репутация, представители на държавни и неправителствени организации. Във форума участват:

- Държавни институции: министерства, агенции, комисии; Народни представители, представители на съдебната система, включително на съдилищата на всички нива, представители на местната власт, както и Сметната палата и Комисията за защита на конкуренцията.
- Неправителствени организации: български фондации и асоциации, аналитични центрове, бизнес асоциации, регионални агенции за развитие, представители на граждански групи, както и местните представителства на европейски и американски фондации.
- Международни организации: Съветът на Европа, Американската агенция за международно развитие, Световната банка, Европейската комисия, Програмата за развитие на Организацията на обединените нации, Международния валутен фонд и др.

Мандатът на Обществено-политическия форум се основава на неговата роля на представително публично тяло, наблюдаващо развитието на процеса *Коалиция 2000*, проследяващо постигнатия прогрес и приемащо програмата за бъдещата работа. Усилията на *Коалиция 2000* придобиват по-голяма публичност и представителност чрез подкрепата им от форум, съставен от видни личности и институции. Същевременно Обществено-политическият форум е гаранция, че *Коалиция 2000* действа на базата на консенсус между държавни и неправителствени институции, ангажирани в борбата срещу корупцията.

Докато Обществено-политическият форум има за цел изграждането на политически и социален консенсус по практическото прилагане на инициативата *Коалиция 2000*, Съветът за координация направлява нейното развитие.

Съветът за координация провежда редовни срещи. Той подготвя и програмата за про-

веждане на ежегодния Обществено-политически форум след консултации с членовете му, като същевременно ги информира за извършената през годината работа. Структурата на Съвета за координация е насочена към постигането на следните две цели:

- Ефективно управление по всички аспекти на инициативата *Коалиция 2000* - политически/институционални, икономически, правни, информационни, както и по отношение на връзките с международните институции.

- Постигане на сътрудничество между държавния и частния сектор като ключова предпоставка за успех на инициативата.

Секретариатът на *Коалиция 2000*, чиято роля изпълнява Центърът за изследване на демокрацията, бе създаден с цел да осигурява постоянна помощ на Съвета за координация. Секретариатът на *Коалиция 2000* се занимава с ежедневното управление на дейността на коалицията, служи като основен изпълнител на дейностите, включени в рамките на *Коалиция 2000* в допълнение към работата на неправителствените организации, работещи в различните области на Плана за действие срещу корупцията.

В резултат от дейността на *Коалиция 2000* бяха постигнати следните **резултати**:

- Като разработи философията на публично-частното партньорство и въведе конкретен механизъм за взаимни консултации и сътрудничество между представители на държавни институции, неправителствени организации, бизнеса и медиите, Коалицията създаде предпоставките за разгръщането на национална по своя обхват и експертен капацитет инициатива за противодействие на корупцията. Провежданият годишно Обществено-политически форум за противодействие на корупцията се превърна в работещ орган, в рамките на който държавници, обществени дейци и експерти правят оценка на постигнатото и очертават приоритетите в тази област. Превръщането на Форума в традиционен свидетелства и за трайния ангажмент на голям брой политици към антикорупционната етика и към принципите на прозрачността и публичността.

- Антикорупционното партньорство между представители на различните социални сфери, институционализирано от Коалицията, е и един от най-важните през последните години примери за утвърждаване ролята на гражданското общество в подкрепа на демократичната реформа в страната. Създава се нов климат на доверие и партньор-

ство не само между политическия елит и гражданските организации, но и на експертно равнище. Подобно партньорство на свой ред допринася за преодоляване на наследените от миналото стереотипи на алиенация на публичната сфера от обществото, както и между самите държавни институции, осъществява пробив в системата на бюрократичната анонимност и удобна секретност, стимулира обмена на обществено важна информация по проблемите на корупцията.

- Годишният Доклад за оценка на корупцията представлява първият успешен опит за въвеждане на макро-инструмент за измерване промените и открояване на тенденциите в противодействието на корупцията в страната. Докладът не само анализира корупционната обстановка в различните обществени сектори, но прави оценка за ефективността на институциите, бизнеса и гражданското общество, както и препоръки за по-нататъшната им дейност за пресичането на този вид престъпност. Докладът се превърна в обективен и популярен референтен документ, който позволява както на българския читател, така и на чуждестранните наблюдатели да се ориентират в корупционната ситуация и в хода на реформите в страната.

- Коалицията стимулира - чрез своите разработки, публикации и публични изяви на свои представители - фокусирането на общественения дебат по корупцията върху въвеждането на модерни стандарти на прозрачност и публичност в управлението на страната, както и в системата на местното самоуправление. Злоупотребите с политическа власт, поради особено опасните им последици за обществото, се превърнаха в обект на постоянно наблюдение от страна на медиите; за пръв път в обществената практика бяха демаскирани традиционните форми на непотизъм и търговия с власт; обществеността възприе по-критична позиция спрямо считаните доскоро за нормална практика ситуации, при които е налице конфликт на интереси от страна на публични лица. Тази променена обществена среда до голяма степен ускори разработването и приемането на редица закони с антикорупционна насоченост /Закона за обществения регистър.../.

- Като разработи система за оценка на корупцията, на основа на която се формират периодично обновяваните Корупционни индекси /КИ/ за България, Коалицията за пръв път въведе постоянен мониторинг на корупционните практики в страната. Оказвайки като

цяло позитивно въздействие върху обществената среда, Корупционните индекси:

- Очертаха „сивите зони“ на повишен корупционен риск, респективно приоритетите на антикорупционните действия;
- Разкриха динамиката на обществените представи и нагласи спрямо корупцията и корумпираните;
- Предоставиха аргументи, цифри и оценки на медиите, като по такъв начин допринесоха за повишаване равнището на обществения дебат по проблемите на корупцията.
- С тяхна помощ бе преодолена тезата, че единствено съдебната статистика може да бъде мерило за разпространението на корупцията, или, което е същото, че корупцията не може да бъде измерена.
- Коалицията, чрез сформиранието постоянни Работни групи по различни проблемни области на антикорупционната дейност, се превърна в колективен „мозъчен център“, разработващ анализи, препоръки за политическата сфера и проектозаконови, насочени към въвеждането на стандартите на прозрачност и публичност в страната:
  - Коалицията бе инициатор на идеята за въвеждане в социалната практика на Обществен защитник /омбудсман/, както и на местни граждански посредници между институциите и обществеността.
  - Експертната група по проблемите на контрабандата и корупцията на Коалицията за пръв път формулира взаимовръзката между тези престъпни дейности, както и до голяма степен подценения от политиците деструктивен ефект на трансграничната престъпност върху националната икономика и демократичните институции на страната. Годишните аналитични публикации по проблемите на корупцията, контрабандата, трафика на дрога и търговията с човешки същества са първи по рода си в България. Същевременно дейността на тази група допринася за установяването на трайно сътрудничество на експертно и политическо равнище между граждански аналитични центрове, от една страна, и правозащитните държавни институции, от друга.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> За повече информация вж. [www.anticorruption.bg](http://www.anticorruption.bg)



# СЪДИИ - ВЛАСТ И ОТГОВОРНОСТ\*

## Увод към българското издание

Властта на съдиите и нейният коректив - отговорността на съдиите, една малко дискутирана у нас и може би твърде неясна тема. В хода на цялата ни история, както и в тази на човечеството изобщо съдиите са били част от политическата власт и от нейния елит и параметрите на властта им са се измервали с характера на самата тази власт. Не случайно в продължение на десетилетия съдебната власт у нас бе поставена в сферата на „услугите“ и не случайно това инерционно поведение е много трудно преодолимо, тъй като то значително опростява проблема за сложната и противоречива природа на тази власт, за нейната независимост, може би дори изолотираност - от една страна, и безспорните ѝ взаимовръзки с политическата власт и нейните необходимиости - от друга. Консервативната и донякъде недемократична природа на съдебната власт винаги е създавала затруднения при решаване на деликатния въпрос за балансирането ѝ по такъв начин, че тя да служи на тези необходимиости чрез делегираните ѝ от политическата власт правомощия и същевременно да е достатъчно надеждна гаранция за защита правата на индивида. И точно тук е бил поставян въпросът за независимостта на съдиите, за да могат да изпълняват тези си предопределености, и за нейния коректив - отговорността на съдиите. Проблемът се усложнява допълнително, когато това решение се търси на плоскостта и в сферата на една по принцип демократична политическа система (с всички уговорки, които социолозите и политолозите могат и ще направят за относителността на това понятие), защото веднага съвсем естествено възниква въпросът, доколко реализирането на тази отговорност по принцип е съпоставимо с естеството и претенциите на демократичните общества. В хода на своята история човечеството е търсило и достигало до много и разнопосочни решения на тази дилема, но всички те основно са се свеждали до няколко: механизмите за набиране на съдии, необходимостта от установяване на някакви еднозначни критерии за оценка на тяхната професионална компетентност и все пак - за реализиране на тях-

ната отговорност. Различните правни култури са решавали по различен, но поразително сходен начин тези проблеми и именно това ще бъде разгледано в настоящия сборник.

Проследявайки правната история на съвременните общества и правейки паралел между отделните системи, стигаме до изводите за безусловната необходимост от правно регулиране, въпреки всички опасения, при това в голямата си част основателни, от недемократичната природа на съдиите, породена от тяхната същностна и неотменима независимост като трета, безпристрастна страна при решаване на спорове и за очевидната последица от тази тяхна природа - търсене на ефикасни и същевременно балансиращи механизми за реализиране на тяхната отговорност.

Сборникът, който ви предлагаме, е един от многото опити по пътя на анализа и съпоставянето да се достигне до общовалидни решения на поставените въпроси. Защото пълна заблуда е твърдението, че съдиите в различните обществени системи и правни култури съществено се различават едни от други и че те са белязани по съвсем различен начин от съответната политическа и обществена система. Напротив, те са тясно обвързани от едни и същи извечни правила и модели на работа и поведение, дори на бит и начин на живот.

Поради това съвсем основателно твърдим, че анализите и изводите, които ви предлагаме, са относими в еднаква степен и за националната ни съдебна система, и за азиатските, американските и т. н. съдебни системи. Разликите са в детайлите и те се обуславят от конкретните политически и обществени условия.

Настоящият сборник съдържа информация и в исторически аспект, поднесена отново на плоскостта на анализа и съпоставянето ѝ в различните политически среди и правни култури. В него задълбочено се анализира по принцип недемократичната природа на съдиите в условията на демократичните общества и в тази връзка - съществуващите механизми за достъп до съдебните системи, особеностите на статуса на съдиите, изискванията към демократичните общества за га-

\* Mary L. Volcansek with Maria Elisabetta de Franciscis and Jaqueline Lucienne Lafon, *Judicial Misconduct. A Cross-National Comparison*, University Press of Florida.

Материалът е публикуван на български в *Съдебна власт и корупция. С., Коалиция 2000/Съюз на съдиите в България, 2000.*

рантиране на тяхната независимост и накрая - неизбежният и логичен коректив на всичко това - механизмите за реализиране на тяхната отговорност.

Надяваме се очевидните изводи, които се налагат, да предложат едно ново за нашето общество виждане за същността на съдийската власт именно като „власт“, а не като „услуга“ и в същото време да предложат едно ново, общовалидно отношение към нея. Търсените корективи на съдийската власт и на нейната основна същност - независимостта на съдиите, трябва да следват именно от дадена възприетото в демократичните общества отношение към нея, т. е. механизмите за реализиране на отговорността на съдиите могат да бъдат ефикасни и същевременно приемливи само ако са адекватни на едно такова ново за нас отношение към тази власт.

Съдийската същност и изискванията и ограниченията, които тя налага, участието на съдиите в реализирането на политическата власт и тяхната аполитичност, етиката в работата и поведението на съдиите и отклоненията от нея, допустимият диапазон на тези отклонения, непрофесионалното или коруптивно поведение и адекватните механизми за контрол и отговорност на съдиите - всичко това ще бъде коментирано в следващите страници.

Капка Костова,

Председател на

Съюза на съдиите в България

## Съдии и демокрация

Терминът демокрация буквално означава власт (*kratos*) и народ (*demos*), но директният превод като „власт на народа“ е далеч по-сложен въпрос както в теорията, така и в практиката. Най-краткото определение е това, предложено от Дал - „процесите, чрез които обикновените граждани упражняват в сравнително голяма степен контрол над своите лидери“.<sup>1</sup> Съдиите<sup>2</sup> са общи и за демократичните общества<sup>3</sup>, и за тоталитарните режимни институции. С изключение на онези малко на брой юрисдикции, които използват избори за посочване на лица за съдилищата, няма пряк начин за гражданите да упражняват контрол над съдиите или да ги гържат отговорни. Следователно онези, които владеят цялата съдебна власт, са аномалия в демократичните общества. Повечето теоре-

тици на демокрацията са избрали да игнорират това противоречие, но политиците несъмнено признават аномалната природа на съдебния звяр. Призракът на *gouvernement des juges* често се извиква в Европа и членовете на италианското конституционно събрание от 1947 година дори се изказват за краха на демократичната воля и за законодателството на новия курс, установен от Върховния съд на САЩ.

Въпросът за отговорността на съдиите в демократичните общества е решаващ, макар и често пренебрегван, за постигането и отстояването на демокрацията. Повечето разсъждения за отговорността на съдиите са насочени към подбора на съдиите. Този труд разглежда въпроса от противоположната страна - перспективата на санкционирането и отстраняването на „сърещилите“ съдии. Съдиите са хора и допускат грешки и се предполага, че за престъпно поведение те могат да бъдат наказвани подобно на останалите хора. Нещо повече, обикновено съществуват по-строги стандарти за поведението на съдиите заради властта, която те могат да упражняват над свободата и собствеността. Как обаче може да реагира или как реагира политическата система, когато даден съдия се провали? Когато съдия изпадне в невъзможност да изпълнява задълженията си поради физическо или психическо страдание, има ли средства за защита на страните?

В западните демокрации има три основни подхода за санкциониране на съдии с неподходящо поведение: английската система, при която санкциите са прерогатив на парламента; френският модел за граждански услуги, при който съдиите заедно с министъра на правосъдието свободно определят своите позиции; и практиката в някои американски щати, където електоратът притежава властта да отстранява съдии. Само последният от изброените подходи е в пълно съгласие с общоприетите възгледи за демокрацията, но той е често критикуван като неефективен (както ще бъде дискутирано в Глава шеста) и освен това влиза в противоречие с друга старателно отстоявана ценност на демокрацията, каквато е независимостта на съдиите.

Независимостта на съдиите е приложена във Франция при *Ancien Regime*, където съдиите поради обстоятелството, че са закупили своите длъжности, не били подчинени на монарха. Французинът Монтезкьо е този, който в 1748 година обосновава необходимостта от обособена съдебна власт: „Няма

свобода, ако съдебната власт не е разделена от законодателната и изпълнителната власт.“<sup>4</sup> Често повтаряната логика за търсене на безпристрастна трета страна, която да решава споровете, е основата на независимостта на съдиите. Разбирането на Монтезкьо за независимостта на съдебната от другите власти обаче е нещо различно от безпристрастността на съдията в конкретно дело. Макар че независимостта на съдиите в структурата на управлението може би е по-малко общоприета в света като цяло, в западните демокрации тя се зачита като съществен елемент от определението за съдебна власт. Връзката между независимостта на съдиите и защитата на индивидуалните права доби толкова широка популярност, че Комисията по човешките права на ООН на конгрес на своя подкомисия през 1988 година прие решение, постановяващо, че „независимостта на съдебната власт трябва да бъде гарантирана от държавата и скрепена в Конституцията или основния закон на страната“.<sup>5</sup> Напрежението, което съществува между отговорността на съдиите и тяхната независимост, обикновено се игнорира, освен в дебатите за това, как да се набират съдиите, и в този контекст то е усложнено от необходимостта да се осигури някакво мерило за техническата или професионалната компетентност. Обикновено отстраняването или наказването на съдиите се пренебрегва при дискутирането на механизмите за подбор, както и в трудовете, посветени на демокрацията и демократизацията. Тази книга е замислена като стъпка в посока към запълване на празнината чрез сравняване на историческото развитие на английската система, където парламентът притежава властта да отстранява, и на френския модел за граждански услуги, при който съдиите участват при определянето на броя си. Ще бъде очертано също така трансплантирането и адаптирането на тези две системи в други национални култури. Английската традиция е възприета в САЩ, а френската практика - в Италия, през 1907 година. Избирателната система, разработена и понастоящем действваща в някои американски щати, също ще бъде разгледана, независимо че не е копирана никъде другаде. Историята осигурява декора, а културата установява сцената, но как точно всяка система функционира и как успява да разсее страховете, породени от недемократичната природа на съдиите, това са въпроси от първостепенна важност.

## **Съдии и политическа власт. Контрол за конституционност. Политика и политизация. Аполитичност на съдиите.**

По правило зад изключването на съдилищата и съдиите от дискусията за отговорността стои убеждението, че съдийската длъжност е аполитична, че съдиите нямат дискреционна власт и са само „устата на закона“ (фр. - *la bouche de la loi*) и че съдиите просто прилагат и интерпретират, но не правят закона. Тези митове бяха развенчани в САЩ с появата на движението на реалистите и бяха написани теоретични и емпирични трудове, разкриващи политическата същност на съдилищата. Извън академичните кръгове в Европа обаче тези убеждения продължават да бъдат повече или по-малко признати. Обратното би означавало да се отрекат две основни аксиоми, които лежат в основата на парламентарната демокрация: върховенството на парламента и пасивната същност на ролята на съдиите - а именно, съдията „може да обявява какво гласи законът, но не и да го създава“.<sup>6</sup>

Там, където се упражнява контрол за конституционност обаче, подобен отказ е очевидно погрешен. Ако съдиите можеха да спират законите, създавани от законодателя, тогава щеше да е налице власт на съдията. Франция признава тази връзка още през 1790 година, когато Националното събрание приема закон, гласящ: „Съдилищата не могат да вземат никакво участие, пряко или косвено, в упражняването на законодателната власт, нито да препятстват или отлагат изпълнението на актовете на законодателното тяло.“<sup>7</sup> Контрамажоритарната същност на контрола за конституционност поражда оживена дискусия особено в САЩ, където конституционната основа на такава власт не е явна. Накратко същността на дискусията се отнася до това, как да узаконим действията на недемократично подбраните съдии, които могат да блокират законите, приети от демократично избрания законодателен орган.

Дискусията, разгоряла се през последното десетилетие в кръговете на юристите, занимаващи се с конституционно право, в действителност не е нова; това е преименувана версия на продължаващия диалог между позитивистите и школата на естественото право, противопоставянето на възгледите на Джеферсън срещу тези на Хамилтън, на ори-

гиналистите срещу неоригиналистите или в последно време между интерпретаторите и неинтерпретаторите. Целият този поток от думи може да бъде сведен до опит за „помирване на контрамажоритарната практика на контрол за конституционност с мажоритарната структура на нашата представителна демокрация“<sup>8</sup> и според Тъшнет е „просто конституционно правна версия на всеобщата криза на законността“.<sup>9</sup> Цялото това внимание, което се обръща на опитите за разграничаване на правилното или подходящото използване на контрола за конституционност от погрешното или неподходящото приложение на властта, просто подчертава признаването, най-малко в правната общност, на този парадокс.

Затова не е неочаквано, че европейските народи с тяхната непоколебима увереност във върховенството на Парламента се противопоставят на приемането на контрола за конституционност в каквато и да е форма. Опитът при фашизма и нацизма обаче променя тази нагласа и контролът за конституционност е въведен в Германия и Италия, а покъсно и във Франция и Испания. До 1989, преди възникването на новите демокрации, 65 народи бяха приели контрола за конституционност в някаква форма. Основанията за широкото възприемане на контрола за конституционност са същите, мотивирали и учредителите на този контрол в САЩ: страхът от законодателна тирания превишава опасенията от деспотизма на съдиите. По този начин недемократичната по своята същност институция се възприема почти безкритично. Предлаганото оправдание е, че „политическите възгледи в съда никога не са за дълго в противоречие с политическите възгледи, доминиращи сред законотворческите мнозинства на САЩ“.<sup>10</sup> Подобно обяснение е предложено за Федерална република Германия и за приложението на Хартата за правата в Канада. Основателността на това твърдение не е универсално възприета, но там, където контролът за конституционност е бил наложен в съдилищата, съдиите чисто и просто внасят в работата си елемента на политическата борба. Върховният съд на САЩ обезсили стотици щатски закони, но само 140 национални закона са били лишени от правна сила. По-новите конституционни съдилища в Западна Европа бяха забележимо по-активни в сравнение със северноамериканските. Италианският Конституционен съд например отмени голяма част от фашисткото законодателство и реорганизира връзките държава-църква, а съответните институции в

Германия и Франция съсредоточиха усилията си върху модернизирани на законите в областта на плурализма на пресата и реформата в избирателното право.

Контролът за конституционност е най-явната проява на властта на съдиите, но не е единствената. Нещо повече, в нашата дискусия за отговорността на съдиите е отделено малко място, тъй като и във Франция, и в Италия контролът за конституционност е сведен до един единствен орган, който е отделен от съдиите, *per se*. В Англия върховенството на Парламента забранява тази практика, и накрая в САЩ, въпреки че контролът за конституционност е децентрализиран и на теория може да бъде упражняван от всеки един съд, решаващата дума има само Върховният съд. За повече от 200 години само един от членовете на този съд е бил обект на сериозен опит да бъде отстранен.

Има допълнително ограничение в обхвата на този въпрос, което трябва да бъде отбелязано в самото начало. Повечето от съдилищата, които следват френския модел, включително италианската съдебна система и съдебните системи на мнозинството от останалите държави в континентална Европа са съставени от две отделения. Обикновените съдилища се занимават с типичните наказателни и граждански спорове. Наполеон в 1799 г. отделя административните съдилища от обикновените и им предоставя изключителни пълномощия да контролират действията на изпълнителната и административната власт. Във Франция има специализирани търговски съдилища. Подобна специализация е приложена и в някои други държави, най-забележимо във Федерална република Германия, където има четири различни отделения на системата от съдилищата в допълнение към обикновените съдилища и Конституционния съд. Поради специфичния характер на административните съдилища във Франция и Италия те не са предмет на обсъждане в настоящата книга.

Всички общества се нуждаят от правно регулиране. Или, както е казал Шапиро, съдилищата задължително са въвлечени в разрешаването на конфликти и в обществения контрол. Конфликт възниква, когато съдилищата упражняват дискреционна власт и винаги има възможност за съдията да реши между противоречащи си факти или норми във всяко конкретно дело. В подобни случаи е налице някакъв вид допълнително и промеждутъчно законотворчество. Това с особена сила важи за правната система на общо право, където

по същество законът в голямата си част се създава от съдиите. Терминът общо право предполага участие на съдиите във формирането на държавната политика най-малко поради това, че те запълват празнотите в правото. Ролята на съдиите в прилагането на предписанията, установени от законодателя, е оприличавана на ролята на изпълнителите на музика, когато интерпретират творбите на композитора. Това е необходимо, защото законите често са неясно формулирани или не могат да обхванат цялото многообразие от възникващи в действителността факти и събития. Нещо повече, често съдиите са изправени пред необходимостта да избират между конкуриращи се норми или да решават съдебен спор, за който няма приложима правна норма. Въпреки че системата произхожда от Англия, тя може да бъде открита в различни варианти и в бившите британски колонии.

Англия отказва на съдилищата властта да осъществяват контрол за конституционност, доколкото това означава обезсилване на актовете на Парламента. Блэкстоун в 1765 г., опирайки се на трудовете на сър Едуард Коук, обявява Парламента за всемогъщ: „Той има суверенна и абсолютна власт в създаването, потвърждаването, разширяването, ограничаването, отмяната, възстановяването и тълкуването на законите, вземайки предвид всички възможни убеждения: християнски или светски, граждански, военни, морски или углавни. Истината е, че каквото Парламентът направи, няма власт на Земята да го отмени.“<sup>11</sup> Това изявление беше погето повече от век по-късно от Бегехот, който твърди, че фактически няма въпрос, голям или малък, който една нова Камара на общините да не може деспотично и окончателно да разреши. Това важи с еднаква сила и днес.

Съдилищата в Англия продължават да бъдат разглеждани като аполитични, без значима политическа власт. На съдиите е отказано правото на намеса в политическите въпроси поради политическата и правната култура, водещата роля на позитивизма в английската юриспруденция и привързаността към традицията.

Независимо от това договорите, собствеността, завещанията и углавните процедури в Англия, Уелс и Северна Ирландия са области на правото, до голяма степен творение на съдиите.

Според лорд Девлин английските съдилища са активни до степен, че вървят в крак с консенсуса, или са динамични или съзидател-

ни в тяхната законотворческа дейност, или се опитват да генерират промяна в консенсуса. Тази тенденция може най-лесно да бъде видяна в използването на контрола за конституционност, термин в английското право, който визира не толкова контрола за конституционност, а по-скоро е „инструмент на административното право, съдържащ в себе си набор от средства, достъпни на съдилищата за осигуряване законността или справедливостта на актовете или пропуските на публичната власт“.<sup>12</sup> В този контекст съдилищата са повлияли на реформата в образованието, изпълнявайки това, което Дрюъри нарича „охраняване на границите“. Нещо повече, членството на Великобритания в ЕС дори предизвика обезсилване на акт на Парламента от съда заради противоречие с Договорите и ако Европейската конвенция за правата на човека бъде инкорпорирана в националното законодателство, политическата роля на съдиите дори ще бъде увеличена още повече.

Общото право, така както се практикува в други държави, е обикновено по-малко ограничено от традицията и се определя от изискването за федерален арбитър, както е в Канада, или от съществуването на „твърда“ конституция. Канадският опит е вероятно сред най-близките до английската традиция. Първият канадски акт с конституционно значение, Законът за Британска Северна Америка от 1867 година, запазва върховенството на Парламента и отказва на съдилищата властта да контролират законодателството, но федералното устройство на Канада налага съдилищата да имат възможност да служат като арбитър между националното и провинциалните правителства, когато има очевидно узурпиране на властта. Дори когато съдиите само са прилагали или интерпретирали закона, те все още са си запазвали достатъчно място за маневриране. Хартата за правата от 1982 година разширява обхвата на дейността на съдиите и указва, че „все повече и повече политически въпроси ще бъдат предмет на тази странна правна форма на разрешаване“.<sup>13</sup>

Австралийската практика е по-различна, като там е направен съзнателен опит да се формира системата на съдилищата не по английския модел, а чрез имитация на модела на САЩ. Съдебната власт е самостоятелна и на Висшия съд (англ. High Court) на Австралия е дадена властта да упражнява контрол за конституционност. Използвайки тази власт, Висшият съд изиграва важна роля в

оформянето на конституционните правомощия на правителството и дори се намесва в тайните и привилегиите на кабинета, определяйки документите, които могат да бъдат защитени срещу използване в съдебен процес.

Индийската практика илюстрира триумфа в смисъл, че сходни институции, имащи едни и същи корени, израстват твърде различно, присадени в различни култури. Започва се с практиката на Рагж между 1937 и 1950 г., когато Федералният съд притежавал само ограничени правомощия за осъществяване на контрол за конституционност. Независимостта на Индия донесе нова конституция, която предостави на съдилищата пет изключителни права. Съдилищата се възползваха и незабавно обезсилиха известен брой закони. Конституцията беше поправена и това прогължи дотогава, докато беше постигната кулминацията с известната „поправка“ от 1973 г. Прибягването на съдиите до административен контрол за конституционност се сблъсква с прогресивното ограничаване на властта на съдиите от страна на Парламента.

САЩ обикновено са сочени като основен пример за пригаждането на общото право към упражняването на контрол за конституционност. Поради контрола за конституционност американската политика е определено съсредоточена около Конституцията. Но дори и отвъд сферата на контрола за конституционност американските съдилища се определят по същество като въввлечени във формирането на държавната политика до степен, че чрез американската версия на общото право те установяват и прилагат авторитарни правила. Този процес е неявен в разрешаването на спорове, в обществения контрол и т. н. Накратко, съдилищата в традициите на общото право участват в промяната на мерките в политическия процес. Решимостта на политиците в Индия да орежат властта на съдиите недвусмислено доказва този факт.

Основните предпоставки, които движат правната традиция, включват решение да се ограничи възможността за намеса на съдиите в политическите дела. Написани са кодекси, които на теория не изискват нищо повече от съдиите, освен да прилагат закона; предполага се, че те са пълни и изчерпателни и не оставят нищо на дискреционната власт на съдиите. На съдилищата не е позволено да налагат мнението си на законодателната арена и им е отказано „дори такова промеждутъчно творчество като интерпретирането на законите - те са устата, но не и мозъкът

на закона“.<sup>14</sup> Въпреки че има живот в Римското право, съвременното кодифицирано право датира от реструктурирането на френската съдебна система от Наполеон и неговото желание да систематизира правото. Под негово ръководство са изработени 5 кодекса: Граждански кодекс (1804), Търговски кодекс (1807), Граждански процесуален кодекс (1807), Наказателно-процесуален кодекс (1809) и Наказателен кодекс (1810). Създаването от съдии юриспруденция беше отречена, защото, ако беше приета, „щяха да се подемат различни инициативи от една или друга юрисдикция и щяха да са необходими допълнителни усилия за хармонизиране“.<sup>15</sup> Френските кодекси послужиха като модел при създаването на Германския граждански законник (1900) и Гражданския кодекс на Швейцария (1907). Варианти на френските кодекси са въведени и в Белгия, Холандия и Италия.

Независимо от намеренията, които стоят зад кодексите да се блокира творческата дейност на съдилищата, на практика съдиите в страните от континентална Европа все още трябва да интерпретират разпоредбите, защото кодексът не е и не може да бъде цялото тяло на правните разпоредби. Дори създателите на Френския граждански кодекс са знаели, че е невъзможно да се покрият с приложими правила всички ситуации и вместо това са решили да дадат на съдията общата рамка, основните принципи, които да му служат като ръководство и да му позволят да реши делото. Резултатът от подобна творческа дейност може да бъде открит в работата на съдии по граждански дела. Немските съдии, макар също ръководещи се от кодекси и непритежаващи властта да се произнасят по конституционността на законодателството, все пак значително са повлияли, решавайки конкретни дела на правото в областта на стачките, абортите и евтаназията. По подобен начин белгийските съдии, прибягвайки до целенасочени или теологически интерпретации, са повлияли на политиката на обществото по отношение на морала, правата на човека, проблемите на бежанците и икономиката.

Работейки с общото право или с кодекси, със или без правото на съдебен контрол за конституционност, съдиите наистина влияят на националната политика и следователно са участници в националната структура на властта. Методите, техниките или стиловете на интерпретация може и да са различни при различните нации, различните култури, но резултатите са винаги сходни.

Когато гаден съд или съдилища имат властта да упражняват контрол върху законодателството, политическата същност на съдиите е най-очевидна, но тя излиза на показ също и в други случаи в по-малко явни форми. Казаното характеризира противоречивостта, присъща на мястото на съдиите в демократичните общества.

## Независимост на съдиите

Тъй като съдиите притежават някакъв вид политическа власт в демократичните общества, независимостта им подсилва техния недемократичен характер. Фактически едно от най-често цитираните предписания, свързано с легитимността на съдиите, е изискването те да бъдат възприемани като независими. Действително цената, платена при отстояването на възникването на независимостта на съдиите, е толкова висока, че авторитарните режими (например режимите на Зиа в Пакистан, на Маркос във Филипините и на Индира Ганди в Индия) или се въздържат от публично атакуване на съдебната система, или прибегват до хитрост, за да заставят съдилищата да се покорят.

Независимостта на съдиите обикновено се възприема като рационализация, целяща замяна на принудата със съгласие. Предполага се, че по-откритите, по-честите изслушвания водят до институция, която е отделена от законодателната и изпълнителната власт, но това е само предположение, което остава непроверено. Още повече че царя неяснота относно това какво точно представлява независимостта. Шмидхаузер я определя като „притежанието на определена степен на свобода от една или повече конкуриращи се власти в управлението на държавата“.<sup>16</sup> Бекер разбива представата за независимостта на съдиите на няколко специфични елемента: (1) вярата на съдията, че може да действва самостоятелно; (2) противодействие на това, което другите - политици или юристи, могат да мислят; (3) особено когато има възможност за заслужено възмездие - лично или институционално.

Независимостта на съдиите не е някакъв абсолютен, независимо дали съществува или не. Тя е по-скоро въпрос за степенуване. Федералните съдии в САЩ са изключително близко до абсолютната независимост, тъй като техният мандат е пожизнен и техните възнаграждения не могат да бъдат намалявани. За

повече от 200 години само седем федерални съдии са били отстранени от длъжност. На другия край на спектъра, в Боливия, съдиите определено не са независими. Въпреки че всички боливийски конституции постановяват като задължителна независимостта на съдиите, от 1936 г. е имало 16 чистки на съдии за целите на „реконструкцията“. Между тези два полюса лежи почти неограничен брой от възможности за намеса и за автономия.

Формалните механизми за осигуряване на независимостта обикновено включват дълге и сигурен мандат и адекватно заплащане. Обаче има известен брой неформални връзки, които могат да намалят или поощрят независимостта дори там, където формалните правила изглеждат така ясно формулирани, че гарантират изолиране на съдиите от външен натиск.

Връзката между независимостта на съдията и предписаните му правомощия е очевидна. Не е тайна, че президентите на САЩ правят опити да договарят посочването на лицата във федералните съдилища, за които вярват, че споделят тяхната идеология. Процесът на посочване на съдиите в германския Конституционен съд също е силно политизиран. Има твърди партийни квоти, а в някои области на правото партийното членство е прието за фактор при избора на съдиите. Назначенията в Конституционния съвет на Франция се определят главно от партийната принадлежност и постове в него се заемат главно от професионални политици. В Италия съдиите от Конституционния съд също се посочват партийно, в съответствие с партийното разпределение, и не само правят така, че членуващите министри на правосъдието да извоюват назначенията в този съд, но бившите председатели на съда преминават в кабинета при изтичането на техния 9-годишен невъзобновим мандат. Такъв е случаят с бившите председатели Паладий, Ла Пергола и Консо. Назначаващите могат да използват своята власт, за да посочват съдии за постигане на лобиране или за партизанска политика, а също за постигане на конкретни етнически, регионални или роднински цели.

Други, галеч по-неуловими въздействия, могат да окажат „лошо“ влияние на съдиите и да се наложат над тяхната независимост. Не един коментатор отбелязва консервативната по същество природа на съдиите, основана на тяхното социално-икономическо минало и образование, и тяхната склонност към осигуряване и запазване на статуса (лат. -

*status quo*). Тази тенденция е демонстрирана в Англия - най-малкото според виждането на ръководителите на Лейбъристка партия, които вярват, че съдилищата са действително призвани да ограничават политическата активност и властта на трейдънионите. По ирония поради предоставените им гаранции за независимост съдиите са по-свободни да правят нововъведения и да съдействат за политическа и социална промяна.

Френският модел за обикновените съдилища е проектиран така, че да преодолее влиянието на назначаващия. Въпреки че президентът на републиката остава погразбиащ се номинатор на всички магистрати, действителният избор на съдиите се основава на изпити, обучение и на препоръката на Висшия съвет на магистратурата и на Министъра на правосъдието. Подобен процес на назначаване на съдиите е копиран в Италия и в повечето от континенталните страни. В Италия обаче на магистратите не е забранено да заемат други длъжности в изпълнителната власт, в Парламента или в други области на администрацията.

Независимостта на съдиите не трябва да се смесва с абсолютната автономия във всеки контекст. Дори там, където съдиите са несменяеми, както е във Франция, има граници. През май 1832 година Андре Мари Депен, оглавяващ обвинението към Касационния съд, отбелязва, че въпреки осигурената му стабилност съдията не може да действа безнаказано. Същото мнение е заявено отново през 1980 от американския районен съдия Герхард Гесел, който казва, че съдията не трябва да „смесва независимостта на съдебната власт със своето желание за „необуздана“ лична независимост.“<sup>17</sup> Въпреки че може да има независимост, тя не е без граници. Фактически от съдиите се очаква да се придържат още по-стриктно към стандартите за етично поведение, прилагани и към другите политически фигури. Те следва да бъдат, подобно жената на Цезар, безукорни. Действия, които могат да бъдат напълно приемливи за един законодател или за един министър, биха породили недоумение, ако са предприети от съдия. Нещо повече, пропуски в етичното поведение на съдия могат да предизвикат отзвук твърде несъразмерен с „греха“. Обществено мнение може също така да изисква по-тежко наказание за „прегрешилия“ съдия, отколкото за политик или, разбира се, за обикновен гражданин. Политическата независимост на институцията е свойство, различно от персоналната независимост на отделния

съдия, което е от съществено значение за справедливото и безпристрастно решаване на всяко конкретно дело. Ограниченията, налагани на личното поведение на съдията, са особено строги, за да се осигури господство на справедливостта.

## Демократична теория и съдебна власт

Ако, както казах, съдиите са играчи в политическата игра дори в ограничената степен на „вдъхване“ живот на закони и кодекси чрез интерпретирането и прилагането им в конкретни дела, то те са участници и в разпределянето на политическата власт. Навсякъде, където съдиите упражняват контрол за конституционност, подобно участие изобщо не се поставя под въпрос. Следователно съгласно простото и сравнително изчерпателно определение на демокрацията, предложено от Дал през 1956 година, може да приемем, че трябва да има процес или процеси, чрез които обикновените хора да упражняват сравнително висока степен на контрол над политическите лица, включително над съдиите. Или, както Шмитер и Карл го формулират, „политическата демокрация е система за управление, при която управляващите се държат отговорни за техните действия в обществената сфера от страна на гражданите, действащи непряко чрез конкуренцията и сътрудничеството на избраните от тях представители“.<sup>18</sup> Това значение на отговорността поне привидно е противоположно на независимостта на съдиите, което някои автори, например Олсон, виждат като съществен граждански елемент на устойчивата демокрация.

Как се разглежда това противоречие? Простият отговор е, че повечето теоретици на демокрацията са избрали да го игнорират, но тази реакция прави неясни някои от по-неуловимите, но важни аспекти на статията. Демокрацията и демократизацията станали предпочитани теми за теоретиците и за специалистите по сравнително право, първо, във връзка с последствията от Втората световна война и отново с третата вълна на демократизацията, започнала през 1974 г. Това, което е безспорно, първо е липсата на общоприета дефиниция на демокрация. Например Сартори заключава, че трите решаващи елемента, на които съвременните демокрации се крепят, са: избирател-



ните процедури, правилото за ограниченото мнозинство и делегирането на власт (представителството). Лорънс Уайтхед добавя към това описание, придавайки им особено значение, „електоралната конкуренция сред свободно конституираните политически партии“ и „гаранциите на класическия либерализъм за индивидуалната свобода“.<sup>19</sup> Гаранциите за индивидуалните права или правата на малцинствата по правило се признават, но как точно да се постигнат или защитят тези права в демократичните общества, си остава неясно. Тези от нас, които се занимават с право, признават в традицията на Монтезкьо, че съдилищата, конституциите и конституционните традиции са само относително управленски институции, тъй като те са упълномощени от общественото мнение и действат като разделителен вал между тиранията на мнозинството и правата на индивида. Лийфарт разглежда ролята на един съд с правомощия за контрол за конституционност като едно възможно ограничение на парламентарните мнозинства, но той също допуска, че много нации отхвърлят тази формулировка, оказвайки предпочитание на контрола за конституционност на представителната демокрация.<sup>20</sup>

В литературата демокрацията се споменава изключително често, като позоваванията попадат в две най-общи категории. Някои като Сартори, Дал и Лийфарт, наблюдават на дефинирането на демокрацията и установяването на условията, които я поддържат или задържат. Други съсредоточават вниманието си върху демократизацията или процеса, чрез който авторитарните режими се трансформират в демократични. Общо казано, функцията на съдиите не се третира като елемент, заслужаващ коментар както в прехода към, така и в поддържането на демокрациите. Всъщност ограничено внимание се обръща на институционалните фактори като цяло. Пжеворски е сред малкото, които виждат значимостта на институциите. В процеса на трансформацията той предполага, че „едно решение за демократичния компромис се състои от институции“, които могат да ограничат неопределеността и да намалят заплахите от страна на тези, които все още са в състояние да блокират демократизацията.<sup>21</sup> Ролята на съдиите, съдилищата или правните традиции в други отношения минават без коментар. Дори когато Даймънд разглежда парадоксите на демокрацията: конфликта срещу консенсуса, представителността срещу управлението и съгласието срещу ефективността, липсва съдийската анома-

лия. Този пропуск изглежда странен в светлината на така наречения нов институционализъм, който търси „диалектиката на значимите действия и структурните детерминанти“.<sup>22</sup> Този подход признава, че „институциите на правото и бюрокрацията заемат господстваща роля в съвременния живот“.<sup>23</sup> Или казано по друг начин, „хората предполагат, структурите разполагат“.<sup>24</sup>

Отношението към съдебната власт като цяло не е добро. Например Линц цитира тенденцията, когато липсва сплотеност на коалицията да се трансформират политическите процеси в правни такива; стратегията е да се купи време чрез позорно бабен правен процес. Той насочва вниманието по-специално към съмнителната „законност на съдийското тяло да взема политически по същество решения при демокрацията“.<sup>25</sup> Забележката на Линц не е съвсем нова. Неговите коментари определено се отнасят до предизвикателствата от конституционен вид. Сартори поставя от друга перспектива въпроса за властта на съдията в по-общия контекст на абдикацията на съдиите от тяхната роля като откриватели на закони към ролята им на съдия - законодател и нарастващото съсредоточаване на правото в техните ръце. Неговото решение има широко приложение в твърдите конституции, които трудно се променят от съдиите. Взети заедно подходите на Линц и Сартори сочат към дилемата на демокрацията - не можем да вярваме нито на съдиите, нито на законодателите.

Не всички, които са размишлявали върху процесите на демокрацията, игнорират властта на съдиите. И Дал, и Бобио са се опитали да рационализират ролята на съдиите в демократичното управление. Решението на Бобио е да се въведе диференциация сред типове право, както и между различните создатели на закони. Той въвежда разграничение между управленското подзаконово право (лат. - *sub lege*), имащо място, когато съдиите вземат специфични и конкретни решения, и управленското законотворчество (лат. - *per lege*), което е налице, когато основният законодател създава законите. Управленското подзаконово право е съществено за предотвратяването на злоупотребата с власт, докато мотивът на законотворчеството е създаването на писмена конституция, очертаваща границите. Подобна диференциация може да бъде полезна в абстрактен смисъл, но тя ни предлага много малка яснота относно демократичния контрол на съдиите, който може да породи искане за решения на подза-

коновото право, но и да злоупотреби със законодателството.

Дал започва с по-полезното предположение - „демокрациите никога не са напълно демократични: на тях постоянно не им достигат демократични критерии в някои отношения“.<sup>26</sup> Той поставя съдиите сред тези недемократични елементи, но също така ги разглежда като разумна алтернатива, в случай че основните права не могат да бъдат защитени чрез демократични средства. Съдиите тогава са „квази охранители“, вземащи своите решения в контекста на демократична като цяло система, но самите те не са „демократично контролирани“. Дал обаче ограничава своята дискусия до ситуацията, в която се практикува контрол за конституционност, и добавя, че трябва да има обратна връзка между правомощията на съдиите и правомощията на демократично избраните ръководители, тъй като няма доказателства, че основните права са по-добре защитени с „квази охранители“, отколкото без тях. Принципното доказателство, което той предлага, е, че съдиите никога не остават задълго в несъгласие с избраните мнозинства, създаващи законите. Дори там, където гържавата е избрала да има съдии - „квази охранители“, Дал посочва необходимостта сериозно да се ограничи обхватът на техните правомощия.

Анализите на Дал и Бобио водят обратно към дебатите сред учените конституционалисти върху правилното срещу неправилното използване на контрола за конституционност. Те не успяват да хвърлят повече светлина върху основните видове принуда, оказвани над съдиите, използващи своята дискреционна власт, за да оформят политически или политико-релевантни решения, различни от въпросите на конституционализма. Гуарниери предлага полезна четириелементна топология за класифициране на съдиите въз основа на тяхната политическа автономия и възможност за творчество, която класификация покрива изцяло спектъра на правомощията на съдиите. Там, където има висока степен на автономия, но е ограничена възможността за творчество, авторът заимства терминологията на Дал за съдията-охранител, който използва властта, за да осигури основните права на гражданите. Там, където са налице във висока степен и автономия, и възможност за творчество, Гуарниери нарича съдиите политически. В този случай съдията използва дискреционната си власт, за да достигне до политически заключения,

които изграждат политиката и които могат да отидат отвъд това, което делото изисква. Там, където има ниска степен на автономия, но висока степен на възможност за творчество, авторът говори за делегиран съдия. Този съдия е представител на политическото общество и използва общите клаузи в закона, за да намира политически приемливи решения. Накрая най-малко проблематичен е съдия-изпълнителят, който притежава ниска степен на автономия и ниска степен на възможност за творчество. Това е съдия, който е пасивен и предан на разпорежданията на законодателя. Ограниченията, които Гуарниери предвижда за предотвратяване на злоупотребата с власт от страна на съдиите, са: общественото мнение, колегиалните съдилища, апелативният процес и най-важното - самоконтролът. Той заключава, че няма единствено оптимално средство за успокояване на напрежението, възникващо между демократичните норми и властта на съдиите.

Аз съм съгласна до голяма степен с Гуарниери за липсата на едно общовалидно решение на изложеното затруднение, но виждам някои ключове към проблема на теоретично ниво. Сартори предлага относително разграничаване между политика и политизация при дискутирането на всички области на демократичния живот. Това разграничение е полезно, ако политиките просто привеждат в действие политическата власт и ако политизацията се отнася до използването на тази власт за партизански цели. Съдиите са политизирани, но те могат да постъпват аполитично. Сартори разглежда политиката, дори в нейните най-смекчени форми, като деструктивна, когато тя прониква в съдебната система, армията, обществения сектор или висшето образование. Запазването на съдебната система неполитизирана може да бъде възможно чрез средствата, изброени от Гуарниери, но то може също да бъде постигнато чрез признанието, че политическият контрол, предоставен на елита в демокрациите, е винаги временен и винаги условен.

Отговорността, приложена към съдиите, е повече от отговорност за правилността на техните съдийски решения. Апелацията (процесът на подаване на апелационни жалби) фактически е механизмът, на който основно се разчита за поправяне на каквито и да е пропуски в прилагането на закона. Общественият очаквания обикновено поддържат, че съдиите са отговорни за действията, които могат да поставят тяхната безпристрастност под въпрос. Капелети прави обзор на раз-

лични схеми, използвани за гарантиране отговорността на съдиите, и създава четиристепенна схема за класифициране на отговорността на съдиите: политическа отговорност индивидуално за съдиите и за институцията, която включва известна задълженост към политическите власти или към конституцията; обществена отговорност; заместваща юридическа отговорност на гържавата за грешките на съдиите; и лична юридическа отговорност, която може да бъде наказателна, гражданска или дисциплинарна. Обществената и политическата отговорност са формите, най-пряко свързани с въпросите за властта на съдиите и демокрацията. Определянето на длъжността на съдиите като временна и условна в демократичните общества има за цел осигуряване на възможността за поправяне и наказване на неподобаващо поведение.

Накратко отговорността на съдиите трябва да се разбира в контекста на демокрацията като елемент, който прави властта на който и да е съдия потенциално временна и винаги условна. Продължителното заемане на длъжност трябва да се основава на етични и неполитизирани действия. Мандатът на съдиите е ограничен от изискването решенията да се вземат безпристрастно, обективно, добросъвестно и свободно от зловредни влияния или политически пристрастия. Тези критерии не нарушават съществени качества на независимостта на институциите или свободата на взимане на решение. Това различие, така обезпокоително просто, е в същото време изключително трудно да се приложи в конкретен случай на неподобаващо поведение. Съдията може винаги да заведе иск за преследване при упражняване на независимостта и да се опита да прехвърли вината за политизирането върху обвинителите. Но ако съдията може да използва непълни или неясни доказателства при вземане на решение за вината или невинността на обвинените в престъпление и да им вмени вина в гражданско дело, някой трябва също така да има равни възможности да оценява годността на съдията да съди другите.

## **Сравнителен анализ на отговорността на съдиите в някои гържави**

Със съдействието на мои европейски колеги предлагам сравнение на това, как чети-

ри различни нации са оформили системите си по отношение на отговорността на съдиите. Логиката на подхода при сравнителния анализ е сама по себе си ясна, но уловките, които могат да съпровождат интернационалните студии и ограниченията, които са им присъщи, следва да бъдат отбелязани още в самото начало. Процесът на сравнение води до разбиране на това, как ние разсъждаваме, как описваме един обект, базирайки се на неговото подобие или различие спрямо друг обект. Разглеждането на други политически системи ни позволява не само да видим нашата собствена система по-отчетливо и релефно, но също да се сдобием със стандарти за сравнение, с които да оценяваме качествата на различните модели. При сравнението се изясняват както общите неща, така и различията. Привлекателността на метода на сравнителния анализ не води обаче до прилагането му в голям брой сравнително-правни изследвания. Повечето от това, което е публикувано за чуждите правно-съдебни системи, фокусира една отделна страна и само незначителна част от публикациите включва в явна форма съпоставяне между различни национални системи. Предложени са известни брой трудове, в които една и съща тема се разглежда от различни автори в повече или по-малко обща перспектива, но форматът гържава-по-гържава си остава увековечен.

Поради недостига на сравнителни изследвания в областта на съдебната политика в настоящия труд са предложени редица обяснения и тълкувания на твърдения и факти. Едно такова твърдение е, че правните въпроси не се пренасят добре от една гържава в друга. Това наблюдение най-вероятно води началото си от заблуждаващото убеждение, че функциите на съда са толкова тясно свързани със системата, че възможността за обобщение е минимална. Аз се съмнявам, че съдилищата са ограничени от индивидуалната си специфика повече, отколкото са законодателните и изпълнителните органи или политическите партии. В повечето общества съдилищата изпълняват основно едни и същи функции, свързани с разрешаването на конфликти, с общественения контрол и в различна степен с формирането на политиката. Друг аргумент е затруднението, породено от необходимостта да се овладееят два езика - езикът на страната и езикът на правото. Това изискване положително представлява препятствие, което обаче може да бъде преодоляно. По-подходящо обяснение е липсата на явна макротеоретична рамка. Извън на-

ционалните граници няма общоприета таксономия, класификация или система за оценяване. Резултатът е, че повечето от това, което се приема за сравнителноправно изследване, е по същество описателно или се основава на такова разнообразие от правни или политически теории, че елементът на сравнение се губи.

Методът на сравнителния анализ, дори когато е приложен към други политически сфери, е обременен както с теоретични, така и с методологични проблеми. Сартори попада на част от проблем, остро свързан с международните правни студии: необходимостта от ясна концепция, която да бъде последвана от емпирично изследване. Информация следва да бъде събирана и натрупвана едва тогава, когато целите и начините на използването ѝ са изцяло изяснени. Едва тогава са възможни по-високи нива на класификация и абстракция, както и по-значими обобщения.

Лийфарт също се опитва да очертае пътя, който разделя метода на сравнителния анализ от други методи, като например експерименталния или статистическия. Той обяснява, че сравнението е метод, а не техника, и целта му е установяване на общи емпирични твърдения. Но проблемът се състои в твърде многото променливи, комбинирани с малък брой случаи. По-късно той преизглежда тази трудност и препоръчва методи за преодоляването ѝ: „(1) увеличаване броя на случаите, разширявайки, доколкото е възможно, анализа географски и исторически; (2) стесняване на пространството на анализиранията свойства, комбинирайки променливи и/или категории; (3) фокусиране на анализа върху съпоставими случаи (т. е. случаи, които са подобни по отношение на голям брой съществени характеристики, и различни по отношение на променливи, между които връзката е хипотетична)...и (4) ограничаване на анализа до ключови променливи и пропускане на онези, имащи само маргинално значение“.<sup>27</sup> Той заключава, че стратегията на сравнителните случаи е най-полезна, ако случаите са избрани по такъв начин, че да се максимизира изменението на независимите променливи и да се минимизира изменението на зависимите променливи.

Изпълнението на едно сравнително-политическо изследване трябва да отговаря на стандартите за достоверност и законност. Прилагането на метода на сравнителния анализ към правната/съдебната политика видимо мултиплицира тези изисквания. Дори при

вътрешни (в рамките на отделна държава) политико-правни изследвания се забелязват известен брой общи проблеми. Един от тях е неуспехът отчетливо да се формулират независимите променливи; друг, свързан с първия проблем, е трудността за колкото е възможно по-пълно дефиниране на зависимите променливи, т. е. наборът от значими актове. Накрая учените в областта на публичното право, съсредоточавайки се на връзките между институциите, понякога пропускат въпроса, как предишните политически решения са повлияли на институциите, независимо дали това е било умишлено или не.

Аз избрах да изградя тази студия върху демократичната теория, макар да признавам, че подобен обемист труд казва малко за властта на съдиите или за отговорността на съдиите. Основното, от което се изхожда, е, че всеки, който упражнява политическа власт в демократичните системи, го прави временно и условно. Условността е постигната най-очевидно там, където съдиите имат фиксиран по продължителност мандат и трябва да се съобразяват с електората. Има обаче и други уговорки, които могат да бъдат приложени и които правят съдийската длъжност до известна степен временна дори там, където на съдиите е даден пожизнен мандат. Точно както има ситуации (освен провала пред електората), които отказват вече избраните съдии от желанието им да запазят постовете си, има също и обстоятелства, поради които съдиите се отказват от своята длъжност, без формално да са били отстранени. Възможности, недостатъчни за отстраняване, могат да променят поведението на политическия елит, в това число и на съдиите. Следователно зависимата променлива - отговорност на съдиите - се определя от съдиите, които са отстранени, доброволно подали оставка или излезли в пенсия, или санкционирани по друг начин за неизпълнение на задълженията обективно и безпристрастно, за корупция или за прояви на откритата партизанщина.

Аз следвам също стратегията за сравними случаи, защитавана от Лийфарт. Франция, Италия, Великобритания и САЩ (всички те западни индустриални и постиндустриални нации) в културно и политическо отношение са „географски“ свързани. Нещо повече, и четирите нации претендират, че техните политически структури зачитат върховенството на правото и демократичните правила на играта. Следователно изглежда, че тези нации удовлетворяват критерия за сравними

случаи или най-малко различията при тях са в сферата на „разумно допустимото“. Тъй като ще бъде разгледана историческата еволюция на механизмите за постигане отговорността на съдиите във всяка от страните, има също диахронично сравнение в рамките на всяка страна.

Решаващите различия, които търсим, лежат в разминаващите се методи, използвани както в исторически, така и в съвременен план за мониторинг на отговорността на съдиите. Тези различия водят началото си от известен брой потенциално независими променливи, които включват: правната култура (традициите на общото право срещу гражданското право); статуса на съдиите (механизмите за назначаването им); политическата среда; и правомощията на съдиите. Топологичната схема на Гуарниери, основана на автономията и възможността за творчество на съдийската длъжност, ще бъде използвана в концепцията за правомощията на съдиите. Тези фактори, обединени, за да формират системата на всяка от нациите, са възприети при мониторинга на поведението на съдиите и при дефинирането на етичните норми, определящи приемливото поведение на съдиите. Таксономията на формите на отговорност на съдиите, синтезирана от Капелети (политическата отговорност към другите власти в управлението, обществената отговорност, заместващата отговорност на правителството за действията на съдиите и личната юридическа отговорност), ще служи за класифициране на механизмите за мониторинг. Изследваните връзки са илюстрирани на фиг. 1 и аз очаквам получените данни да помогнат при обясняването на феномена отговорност на съдиите. Те ще формират първата стъпка в изследването на дилемата, че правомощията на съдиите са поза в демократичните общества.

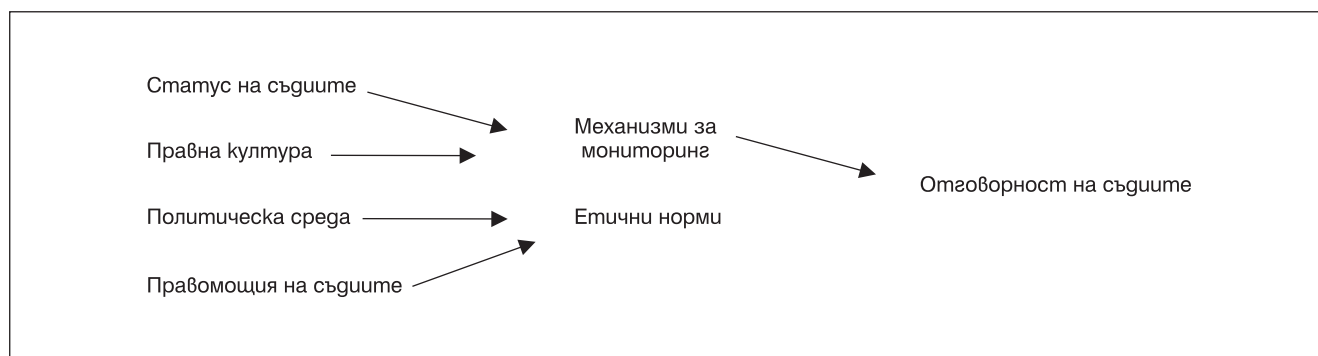
Действията на съдилищата и на съдиите могат да повишат или намалят закон-

ността<sup>28</sup> на режима. Законността често се описва, може би безкритично, в контекста на правото и правосъдието. Въпреки че законността остава аморфен термин, тя може да се определи като „способността на системата да поражда и поддържа вярата, че съществуващите политически институции са най-подходящите за обществото“.<sup>29</sup> Тя, с други думи, е морална концепция в смисъл, че „управлението е законно, ако това, което прави, е правилно както в смисъл на съгласяване с определени фундаментални принципи..., така и в съгласие с господстващите културни ценности“.<sup>30</sup> Някои от основните функции на управлението, като отбраната, могат да бъдат извън обхвата на съдебното разглеждане, но други като обезпечаването на сигурността или поддържането на законността и реда, обикновено съдържат съдебен елемент. Постигнатата законност на съдебната власт формира и в същото време отразява убежденията на гражданите относно управлението като цяло. Законодателната и изпълнителната власт получават своята легитимност от електората, но съдиите участват в създаването на законите, макар и да не са оторизирани от едни всеобщи избори.

## Отговорност на съдиите

Четири нации, тясно свързани в много аспекти, илюстрират исторически най-малкото в примера за подходи към дилемата за отговорността на съдиите. Независимо че френската система за справяне с продажността на съдиите, практикувана при *Ancien Regime*, и италианските схеми при монархията и при фашизма са неподходящи за настоящо или бъдещо използване в демократичните структури, те са поучителни относно същността на отговорността на съдиите в демократичните, додемократичните общес-

Фиг. 1. Модел на отговорността на съдиите



тва и авторитарните режими. Историческите обзори на Франция, Италия, Великобритания и САЩ извеждат на преден план значителните различия, които съществуват дори сред демократичните нации, имащи общи правни и политически корени.

Това, което е най-очевидно от нашето изследване, е че много малко съдии са отстранени от длъжност независимо по какъв повод. Различните организации за определяне поведението на съдиите в американските щати, често работещи в тандем с формалните системи за избиране на съдии, са най-активни при отстраняването на „заблудените“ съдии от техните постове. Дори и така почти 200 щатски съдии, които през последните 10 години получиха най-тежкото наказание - формално отстраняване, представляват само нищожна част от приблизително 30 хиляди съдии, служещи в щатските съдилища. Освен това тази цифра от 200 съдии за 10 години превишава общия брой магистрати (съдии и прокурори) във Франция, Италия и федералните съдилища на САЩ, плюс английските съдии, отстранени от длъжност през XX век.

Обяснението е, че съдиите в демократичните общества се държат с такава чест и достойнство и решават всички случаи така безпристрастно и справедливо, че наказание не е необходимо. Преобладаващите мнозинства несъмнено правят същото. При все това в двуседмичен период към края на 1993 г. вестниците изнесоха новината, че първият по ранг съдия от Върховния съд на Роуд Айлънд е разследван за нарушения на етиката; че първият съдия на щата Ню Йорк очаква осъждане за криминално престъпление по обвинение, че е заплашил да отвлече дъщерята на бивша интимна приятелка, и че срещу бившия президент на Миланския трибунал има обвинения в корупция.

Анекдотичните описания на подобни случаи позволяват събитията да бъдат разглеждани в контекст, но примери като току що цитираните не ни приближават до обясняването, още по-малко до разрешаването на очевидния парадокс, който представляват съдиите в демократичните общества. Предшестващите четири глави описват как съдиите са държани отговорни в исторически план и богати на детайли, те са инструктивни по отношение на това, как отделни нации са се отнасяли към този въпрос в различните епохи. Различията и приликите между разглежданите нации могат най-добре да бъдат изследвани от перспективата на модела, предложен

в уводната глава на настоящата книга. Статусът на съдиите, тяхната правна култура, правомощията им и политическата среда са предложени за независими променливи, които едновременно влияят на механизмите за наблюдение на поведението на съдиите и установяват очакванията за приемливо поведение на съдиите. Последните два фактора на свой ред влияят на отговорността на съдиите. Едва след като предложеният модел бъде обследван в светлината на информацията, натрупана за всяка от четирите нации, могат да бъдат поставени крайните и може би най-важните въпроси: може ли отговорността на съдиите да се съгласува с демократичните очаквания и ако да, как?

### *Статус на съдиите*

В демократичните общества съдийският елит може да съответства или да се отклонява от развитието на останалия политически елит. Но докато трансформацията на останалия политически елит е била задълбочено изследвана, има много малко информация за съдиите в отделните държави. Механизмът за назначаване на съдиите и типът хора, привлечени от длъжността съдия, са показателни за статуса на съдиите в държавата.

Във Франция по време на *Ancien Regime* съдиите купуват своите длъжности, макар че постовете им били оценявани повече като обществен престиж, отколкото като капиталовложение. Дори тогава имало подходяща система, чрез която кандидатите, желаещи да си купят длъжност, се обръщали към членове на съда, за да си осигурят техния положителен вот. Тази практика е емблематична за сравнително високия статус, който съдиите притежават и искат да запазят по време на додемократичния период.

Набирането на съдиите в Англия по същото време илюстрира общото високо ниво на престиж, присъщо и на съдийската длъжност във Франция, но набирането следва различна процедура. Съществуването на професионални съдии датира още от управлението на Хенри III в средата на XIII век и статусът на кралските съдии продължава да се повишава с нарастването на професионализма сред адвокатите, което съответства на установяването на четирите юридически общества в Лондон, които имали изключителните права да приемат адвокати. Независимо от това съдиите си остават кралски съдии - назначавани и отстранявани по негово желание.

Съдиите в Италия по време на монархи-

ята и при фашисткия режим са също хора на краля, тъй като правосъдието се извършвало в негово име. Имало сравнително малко място за маневриране на съдиите при монархията и дори още по-малко по време на фашизма, когато великият фашистки съвет става участник в наказването и отстраняването на съдии. Въпреки това съдиите са на гражданска служба и постът им носи достатъчно висок статус и сигурност в тази дегемократична ера от италианската история.

Със смяната на дегемократични или прогемократични епохи моделите за набирание на съдии също се изменят, но статусът на съдиите, изглежда, се запазва. Краткотрайният революционен период във Франция вижда бързия възход и още по-бързия край на избирателния процес за посочване на съдии, за които дори не се е изисквало юридическо образование. Приблизително по същото време в САЩ съдиите както на щатско, така и на федерално ниво се назначават; въпреки това повечето от първоначално възникналите 13 щата не се доверили на неограничената дискреционна власт на съдиите и наложили ограничения в мандата. Поне в началото престижът на федералните съдии не е достатъчно съблазнителен, за да се привлекат или задържат най-добрите сред юристите, но с времето този модел се променя. Длъжността на федералния съдия се разглежда като връх на юридическата професия и въпреки че на постове на щатските съдии се дава смесена оценка, те все пак имат достатъчно висок статус.

Наполеон създава модел за назначаване на съдии във Франция, който продължава да съществува с известна модификация и в Петата република. Системата се характеризира с назначаване от изпълнителната власт и сигурен мандат независимо от чистките, съпровождащи смените на неустойчивите режими в XIX век. Създаването в началото на Петата република на Институт за обучение на магистратите, сега (фр. - *Ecole nationale de la magistrature - ENM*), гарантира на магистратурата по-висок професионализъм и осигурява на съдиите обща социализация. Подобно на другите части от френската бюрокрация, които формират *grands corps*, на магистратурата е даден сравнително висок статус.

Следвоенната Италианска република следва френския пример в създаването на магистратурата по френския модел, но италианската версия осигурява по-висока степен на изолация от намесата на изпълнителната власт. За набирането на италианските съдии

няма предвидено специално обучение и йерархичният модел носи по-малък престиж от френския модел отчасти поради липсата на достойни за внимание съображения при правоомощията и поради възможността магистратите да заемат и други постове в управлението на държавата. Обществените оценки за магистратурата са противоречиви.

Английските съдии, поне тези във висшите съдилища (англ. - *Higher Courts*), притежават вероятно най-високото ниво на респект сред разглежданите от нас. Те се назначават само след като са постигнали съществени успехи като адвокати и са щедро заплатени в сравнение с френските, италианските и американските си колеги, което ги мотивира да напуснат адвокатската си практика и да приемат място на съдия. Английските съдии се подбират от по-висшите ешелони на обществото, като определящи са професиите на техните бащи и собственото им образователно равнище. Въпреки че назначенията се осъществяват от политиците, дори най-агресивните критици на английската система за подбор на съдии приемат, че изборът не е партизански.

#### *Правна култура*

Главните основания за противопоставяне традициите на гражданското право и общото право внушават очакването, че действията на съдиите ще бъдат много различни за всеки от двата типа правна култура. Идеята на гражданското право има за своя основа убеждението, че законодателният орган пише законите, формализира ги в кодекси и че съдията служи само като уста на закона. От друга страна, общото право предполага интерпретация на законите от страна на съдиите при прилагането им в конкретни дела. При общото право открито и ясно се признава властта на съдиите да дават насока и значение на законите чрез интерпретирането им. На практика тези различия са повече въображаеми, отколкото реални, тъй като при гражданското право от съдиите често се изисква да четат между редовете на кодексите и да екстраполират от предоставените им общи принципи, а при общото право съдиите често или изобщо не намират, или намират много малко място за творчество по отношение на законите.

Общото право - по начина, по който се практикува в Англия, стои на известна дистанция от своята американска версия, най-вече поради установеното в Англия господство на Парламента и на упражнявания в САЩ

контрол за конституционност. На английските съдии е забранено пряко оспорване, още по-малко отмяна на актове на Парламента освен в случаите, когато го изисква присъединяването към ЕС. Американската практика на децентрализиран контрол за конституционност дава право дори на най-низшия съдия да обяви за недействителен акт на законодателния орган. Може би това различие е много по-тясно свързано с отговорността на съдиите, отколкото различието между гражданско право и общо право.

Дори така обаче основанията за противопоставяне между гражданско право и общо право създават и формират очакванията за границите на съдийската власт. Съдиите, определени от другите власти в управлението и от обществото като устата на закона, като слуги на закона, не се разглеждат като сериозна угроза за прерогативите на изпълнителната и законодателната власт. Правната култура, която обгражда съдиите при общото право, от друга страна, изисква някаква форма на демократична отговорност. Тези съдии основно се избират чрез политически процеси с ясно признание за тяхната политическа роля.

#### *Политическа среда*

Основната политическа среда, в която действат съдиите, е определящ фактор в ограничаването на тяхната сфера на действие и в определянето на връзката между съдийското тяло и останалата част от политическата система. Това е валидно независимо дали съдиите се възприемат като политически актьори или не. При френската монархия по време на *Ancien Regime* и при английската монархия до 1761 г. съдиите са част от политическата система. В английския опит, *rex was lex*, с възможно изключване периода на Тюдорите, привидно не е имало противопоставяне на монархията от страна на съдиите, всички те и в Англия, и във Франция са облагодетелствани от системата от рангове и класи. Едно обяснение за възхода на независимите съдилища във Франция и Англия по времето, когато други съвременни институции са се борели срещу абсолютизма на монархията, е, че господството на закона е съществен елемент от „егоистичното и насочено към лично облагодетелстване поведение на управляващите и техните подчинени“. Това води до известен брой конституционни принципи, сред които независимото съдопроизводство. Управляващите се нуждаели от сключване на договор с поданиците за такси

и други държавни доходи, но те можели да убедят поданиците си да сключат тези договори само ако има съдия, който решава невината в полза на краля и на когото поданиците могат да вярват.

Следвайки тази логика, монарсите са заинтересовани да отстъпят известна власт на независими съдии и на господството на закона. Безспорно това обяснение е само отчасти завършено, но остава факт, че съдиите и във Франция, и в Англия са действали независимо по време на додемократичния етап. До известна степен същото може да бъде казано за съдиите в додемократична Италия. Монархията гържи властта над съдиите преди и по време на фашисткия период и противопоставяне на режима от средите на магистратите или изобщо липсва, или е незначително, но все още има поне привидна независимост на съдиите. Най-доброто доказателство за това е решението на фашисткия режим да разглежда политическите дела в специални трибунали, отделени от редовните съдилища.

В Англия има постепенна еволюция по отношение края на кралския или правителствен контрол над съдиите, която достига своята кулминация през 1761 г. с гарантирането на пожизнен мандат на съдиите. Франция слага край на монархията чрез революция и преживява чести смени на режими до създаването на Петата република през 1958 г. Наполеоновите реформи в съдебната система, които поставят началото на държавната администрация, придават стабилност на магистратурата, която през XIX век преживява шест промени във формата на управление и въпреки това са били извършени само няколко чистки на съдии. Съдебната власт остава, въпреки гаранциите за несменяемост, подчинена на изпълнителната власт по отношение на назначаването и за оставането на длъжност (чрез министъра на правосъдието).

САЩ подобно на Англия преживяват малко вътрешни смутове извън годините на Гражданската война. Посредством двете главни партии, сменящи се в управлението на страната, граматични промени в политическата среда няма. Прагматизмът и ограниченият диапазон умерени политически идеологии, характеризиращи американската политика, оставят съдебната власт до голяма степен недокосната. Сблъсъците между привържениците на Джеферсън и федералистите в съдилищата се проявяват в два опита за импийчмънт. Имало е и други случаи, когато администрацията публично е изразявала



несъгласие с Върховния съд, най-забележимо през ерата на Джаксън, по време на новия курс, а и в по-близко време. Тези несъгласия рядко са имали за последица преки атаки към съдебната власт и обикновено са били тясно фокусирани върху Върховния съд. Политическата среда в САЩ не е била враждебна за съдиите, с други думи, отделните администрации не са използвали нито явна угроза, нито пряко насилие за въздействие върху съдиите.

#### *Дискреционна власт на съдиите*

Дискреционната власт, която съдилищата имат възможност да упражняват, може най-добре да бъде разбрана, ако използваме двете отделни измерения, дефинирани от Гуарниери. Първото е степента на автономия, която съдиите имат в своето поле на действие, а второто е позволеният обхват за упражняване на дискреционна власт или творчество. Чрез тези два критерия съдиите могат да бъдат класифицирани като охранители, когато имат висока степен на автономия, но дискреционната им власт е ограничена. Онези съдии, които имат и ниско ниво на независимост, и минимално място за творчество, се класифицират като изпълнители, покорни на разпоредбите на законодателната власт, повече пасивни, отколкото активни. Противоположната крайност е политическият съдия, на когото са предоставени във висока степен и автономия, и дискреционна власт. Последната категория е делегираният съдия, чиято автономия е ниска, но чийто творчески потенциал е висок. Тези различия са особено полезни при групиране на съдиите в нашата студия.

Съдиите при френския *Ancien Regime* са имали пълна автономия от монарха, тъй като не е можело да бъдат отстранявани. В същото време обаче те можели да бъдат наказвани (и дори сериозно) за техните действия от съдии от същия ранг. С други думи, институцията на съдебната власт е напълно независима, въпреки условието че отделният съдия не може да действа безнаказано. Тази автономия не е съответствала напълно на нивото на позволената дискреционна власт, тъй като противопоставянето на монарха се е приемало за невъзможно. По време на този додемократичен период френските съдии най-точно могат да бъдат отнесени към категорията съдия-охранител. Гуарниери поставя този етикет към съвременната представа за съдия, който използва властта на съдиите, за да запази основните човешки права; подобна концепция би била напълно неподходяща по вре-

мето на *Ancien Regime*. Вместо това съдиите-охранители са склонни към запазване на *status quo* като вид додемократична конституция.

#### *Механизми за наблюдение (мониторинг)*

Използваният в книгата модел предполага, че статусът на съдиите, правната култура, политическата среда и възможностите за творчество на съдиите могат да бъдат обединени, за да се повлияе както на вида на механизмите за мониторинг, които са достъпни за контролиране на „заблудените“ съдии, така и на същността на етичните норми, прилагани за магистратите. Действието на четирите независими променливи ще стане ясно при дискутирането на всяка от тях. Класификацията на Капелети на методите за мониторинг на поведението на съдиите или за осигуряване отговорност на съдиите предлага полезна организационна схема. Първата категория в таксономията на Капелети е политическата отговорност, при която съдиите са отговорни за своето поведение или пред политическата власт, или пред конституцията. Американската процедура за импийчмънт и нейният предшественик в Англия от 1388 година до XIX век определено попадат в тази категория, както и предвидената съвременна английска процедура за отстраняване, поискана и от двете камари на Парламента. И двата подхода категорично предоставят тези правомощия на законодателната власт и процедурата е определено политическа, а не правна. Въпреки това предоставянето на властта за контрол над съдиите изглежда дава гаранции, че тя няма да бъде използвана. Само седем федерални съдии в САЩ са били отстранени с импийчмънт за повече от 200 години и само веднъж в 1830 година английски съдия е изгубил поста си по поискване. Пред законодателната власт и от двете страни на Атлантика са били представяни обвинения по различни поводи, но законодателите не са били склонни да осъдят обвинените съдии. Английските съдии например избягват парламентарния укор, докато няма данни за корупция, независимо от въпиещо „порочното“ поведение в някои случаи. В САЩ заключението е, че нито един съдия не може да бъде викан пред Конгреса, най-вече в последните 50 години, ако не е явно уличен в криминално деяние. И в четирите разглеждани страни отговорността за наблюдение на поведението на съдиите не е възложена изключително и само на изпълнителната власт.

Обществената отговорност съгласно Капелети позволява на хората да отстраня

ват съд и и по по-директен начин, както граматично е илюстрирано в Англия през XIV век, когато тълпите сграбчвали и екзекутирали най-малко двама съдии, когато не оправдавали техните очаквания. Изборите, най-приемливите за демокрацията механизми за обществена отговорност, са прилагани за кратко по време на революциите във Франция и понастоящем се използват в болшинството американски щати. Изборите за отзоваване, както и изборите за запазване на длъжността, които следват утвърдените схеми за селекция, и сега са достъпни в редица американски щати. Тази практика е изцяло в съответствие с демократичните норми независимо от разнообразието от жалби, свързани с нея.

Като форма на обществената отговорност Капелети включва подлагането на съдиите на обществена критика обикновено чрез медиите, но също и в специализираната литература. Всички разгледани страни защитават и гарантират свободата на словото и по този начин правят възможен критичния поглед на обществото върху действията на съдиите. Но те могат да игнорират общественото несъгласие със своите решения или със своето държане; няма окончателно приета санкция, съпровождаща изразяването на неудовлетворение в медиите. Медиите упражняват косвено влияние, действайки като катализатор за други участници в контрола над съдиите. Например отрицателните отзиви в медиите са били решаващ фактор за загубата на избори от страна на действащи съдии в американските щати.

Заместващата отговорност на държавата позволява на страна по делото да търси обезщетение за вреди, причинени от действията на съдия. При този тип отговорност се набляга на юридическата, а не на политическата страна и следователно тя значително се различава от политическата или обществената отговорност. Ударението пада върху нарушението на закона, а не върху политическо или обществено укоримо поведение. В САЩ грешките на съдиите като цяло не могат да бъдат отстранявани чрез отговорността на държавата, въпреки че има различни предписания, които дават възможност на гражданина да търси обезщетение от държавата за извършени от съдиите правонарушения. Същият общ принцип се прилага по отношение на английските съдии. Във Франция само държавата може да бъде държана отговорна - съдиите не носят лична отговорност. По подобен начин в Италия от 1988 г. страни-

те могат да съдят държавата за грешките на съдиите. В Италия е предвидена клауза и за това, което Капелети нарича отговорност за възстановяване, посредством която държавата може впоследствие да възстанови от престъпилия закона съдия някои от нанесените щети. При всяка от тези системи обаче не се акцентира върху постигането на отговорност на съдиите, а по-скоро върху защитата на съдиите от тормозещи и гразнещи ги съдебни процеси. На първо място е независимостта на съдиите, а компенсирането на жертвите от погрешните им или злоумишлени решения остава на второ място.

Последната категория, според таксономията на Капелети е личната юридическа отговорност на съдията. В нито една от разглежданите държави съдията не може да бъде държан отговорен за действия, извършени при изпълнение на служебните му задължения. Законът, що се отнася до съдиите в низшите съдилища (англ. - Lower Courts) в Англия, остава неизяснен до 1979 година, когато щитът срещу гражданската отговорност на съдиите в низшите съдилища беше признат, само докато съдиите действат в рамките на своята компетентност и не е доказано престъпно намерение. Италианското право позволява съдебните процеси, но не отделният съдия, а държавата да поема отговорността, като тя на свой ред би могла да си възстанови щетите от престъпилия закона съдия. От друга страна, личната отговорност за криминални деяния е възможна в Англия, Франция, Италия и САЩ. Във Франция, по време на *Ancien Regime*, Съдийски съвет съдел и наказвал съдии със същия ранг на тези, които са заседавали в него, за криминални деяния. Наказанията били обикновено двойни - едно за престъплението и едно за съпътстващата обида на съдията. Понастоящем и италианските, и американските съдии са обект на криминални разследвания и процеси. Обикновено магистратите подават оставка, когато са разследвани или вече осъдени. Очебийни изключения са двамата американски съдии, които отказали да се оттеглят дори след като били осъдени за престъпно поведение, и трети, който продължил да заема длъжността си по време на процеса, в който бил оправдан. В края на краищата и тримата били отстранени чрез импийчмънт, което беше дискутирано в Глава петта. Според Капелети дисциплинарните наказания са подвид на персоналната отговорност на съдиите. Той отбелязва, че механизмите за наказване на съдиите могат лесно да се изродят във форма на политическа отговор-

ност поради намеса на изпълнителната власт или във форма на корпоративен контрол, упражняван от самите съдии. Няколко от исторически съществувалите механизми за мониторинг в Англия, Франция, Италия и САЩ не могат да избегнат етикета на корпоративен контрол или контрол от страна на изпълнителната власт и изглеждат по-подходящо да бъдат причислени към категорията „политическа“ или „конституционна“ отговорност.

Основанието за това отклонение от модела на Капелети е, че всеки един от другите механизми за мониторинг има конституционна база, която цели по-ефикасно управление на съдебната система. Ранната английска система например разрешава на Парламента да прилага импийчмънт, да осъжда, да отстранява и наказва съдиите, но исторически този процес е белязан от намесата на монарха при изпълнението на присъдите. По подобен начин съдийският съвет по време на *Ancien Regime* съдел и наказвал своите собствени членове дори когато обвиненията включвали такива деяния като злоупотреба, присвояване и дори убийство. Кралят можел да ходатайства за смекчаване на присъдата, както той очевидно правел, въвеждайки по този начин политическия елемент.

Сред по-късните демократични режими в САЩ, Франция и Италия косвената намеса на изпълнителната власт си остава елемент от наказването на съдиите. Реформите на Наполеон запазват модела на *Ancien Regime* за отговорност пред съдийския съвет, но на изпълнителната власт е възложена роля в този процес чрез включването на министъра на правосъдието. Четвъртата република модифицира тази система чрез създаването на Върховен съвет на магистратурата (*BCM*), който включва не само съдии и министъра на правосъдието, но и изтъкнати граждани. По същото време магистратите от прокуратурата вече не можели да бъдат наказвани като съдиите. Те били подчинени на министъра на правосъдието, от когото се изисквало само да се съветва с агенцията, представляваща различните избирателни единици. Петата република съхранила името на *BCM* и смесения ѝ състав. Прокуратурата продължила да е под надзора на министъра на правосъдието със съвещателна функция, присвоена на дисциплинарна комисия, която включвала седем магистрати от обвинението. Италианската конституция от 1948 година следва френския пример и поставя наказването и на съдиите, и на прокурорите под надзора на съответна-

та *BCM*, представляваща също орган със смесен състав, в който магистратите имали мнозинство от две трети. Президентът на републиката и министърът на правосъдието също били членове, макар че не били част от процеса на наказване. Така се появява хибриден модел, който комбинира наказване на съдиите от съдии с равен ранг с намеса на изпълнителната власт. Политическият характер и на френската, и на италианската институция не може да бъде отречен. Същевременно обаче това политическо влияние не въвлеча демократично отговорни представители, както е при американската и английската процедура за импийчмънт и по искане.

Американският отговор на проблема за наказване на съдиите може да бъде описан като съзидателно съчетание от политическа отговорност, представена от процедурата по импийчмънт, обществена отговорност, представена от различните електорални средства, и система от смесен или изцяло съдийски надзор. Процедурата по импийчмънт е допълнена на национално ниво с надзор съгласно Закона за поведението на съдиите от 1980 година, посредством който съдиите разследват и правят препоръки по отношение на своите колеги. Отстраняването се запазва като прерогатив на Конгреса, а съдийският съвет може да прилага по-малки санкции. Обществената отговорност в отделните щати се усилва от организациите за определяне поведението на съдиите, които са сродни на *BCM* във Франция и Италия. Това са смесени по състав органи, обикновено представляващи съдиите, адвокатите и обществеността. Губернаторът на щата по правило назначава някои членове на тези организации. Резултатът е, че във Франция, Италия и САЩ органите, които основно носят отговорността за получаването на жалбите относно действия на съдии, са заимствани от практиката при *Ancien Regime*, където съдии упражняват надзор над други съдии, и от английската практика преди 1761 година, характеризираща се с политическата намеса на изпълнителната власт.

#### *Етични норми*

Някои средства за управление поведението на съдиите в разглежданите страни демонстрират висока степен на сходство, но някои норми на поведение, които ръководят съдиите, са видимо различни във всяка от четирите страни. Това, което се появява на повърхността като различие обаче, може би представлява само незначителна лингвистич-

на вариация. Правонарушенията, за които съдиите могат да бъдат наказвани, попадат в три основни категории. Първата е политическата корупция, която при съдиите се изразява в политически уклон при постановяване на решения или в поведението им пред обществото.

Особената сериозност на политическата корупция в средите на съдиите мотивира Дюпен в ранния XIX век да представи концепцията за политическата резервираност, която забранява на съдиите да изразяват открито политически пристрастия на обществени форуми. Тези ограничения са били далеч по-свободно прилагани в Италия, Англия и САЩ, където политическата обвързаност на съдиите е официално призната. Дори така политическият уклон, който се сблъсква с необходимостта от безпристрастно прилагане на закона, обикновено се разглежда като злоупотреба с власт.

Втората категория правонарушения - личната корупция, очевидно включва в себе си всички криминални деяния. Злоупотребата и взимането на подкуп например директно подкопават безпристрастността на съдиите. Но тъй като съдиите са особено уязвими към обвинения в нарушение на безпристрастността, те често са ограничавани в заемането на други длъжности или извършването на други дейности срещу заплащане или не.

Последната норма на поведение, приложена за съдиите, е тази за запазване на честта и достойнството, както казват французите, или съгласно американската терминология - да не носят лоша слава на съдийската длъжност. Това са по-скоро изисквания с отворен край, които могат да бъдат приложени към цялостното лично поведение, както и към професионалното поведение на съдиите. Подобни гъвкави термини бяха приложени към западните съдебни системи както в исторически план, така и понастоящем и те очевидно са свързани с типа поведение, който се променя в различните страни и в различните епохи.

Поведението, очаквано от съдиите при *Ancien Regime*, е поведение до известна степен безукорно както в професионалния, така и в личния живот. Налаганите през този период наказания били строги, включващи отнемане на властта „да правораздават“ и рядко екзекуция в особено унижителна форма. Забележителното е, че страстта се разглежда като смекчаващо вината обстоятелство, което можело да спаси съдията от най-тежките наказания.

Поведението, очаквано от английските съдии през същия период, е далеч по-неясно очертано, но данните сочат, че съдиите били осъждани от Парламента за взимане на подкуп и корупция или били отстранявани от краля за постановяване на политически неприемливи решения. Всяко оскърбление на монарха или Парламента можело да постави съдията в опасност. И в този случай санкциите били жестоки - съдиите били екзекутирани, прогонвани или затваряни за техните грешки.

Осемнадесети и деветнадесети век свидетелстват за промяна в нагласата, но не по отношение на етичните норми за поведение на съдиите, а относно наказанията за нарушение на тези норми. „Доброто поведение“ е въведено като стандарт в Англия през 1701 г. и само един съдия от Висшия съд бил признат за виновен в нарушаване на това изискване.

Това твърде общо изискване за добро поведение е възприето като стандарт и за американските съдии, макар че те можели да бъдат отстранени също така и за измяна, за вземане на подкуп или за тежки и леки престъпления.<sup>31</sup> Никога нито един съдия не е бил признат от Сената за виновен в измяна или във вземане на подкуп. Тежките и леките престъпления се разглеждали и от Камарата на представителите, и от Сената, тъй като включвали широк кръг деяния, вариращи от лична корупция до привързаност към конфедерацията и от явни политически пристрастия до данъчна измама.

Съдиите във Франция от времето на Наполеон и през остатъка от деветнадесети век са предупреждавани да пазят честта и достойнството на съдийската длъжност и да бъдат добросъвестни. В течение на този период възниква и еволюира задължението за политическа резервираност, което забранява на съдията да проявява каквото и да било враждебно отношение към управляващите. Проявите, определени като професионални нарушения по това време, включват: злоупотребата с власт, превишаването на правата и нарушения при изпълнение на служебните задължения. Наред с категоричната забрана на престъпното поведение съществували и твърде широки изисквания по отношение поведението на съдията в личния му живот. Всички тези очаквания по отношение поведението на съдиите продължават да бъдат в сила и при Петата република.

Изискванията към етиката на италианските съдии по време на републиката са огледален образ на етичните норми, приети във

Франция: поддържане на обществения имидж и престижа на длъжността, избягване конфликти на интереси, избягване на злоупотребата с власт и неоправдани отсъствия. Към тези изисквания в Италия е добавено едно ново - изискването съдията да не живее извън своя съдебен район. Въпреки това по-забележително е отсъствието на каквото и да е изискване, подобно на приетото във Франция задължение за политическа резервираност. Италианските магистрати се ангажират активно в политическия живот на страната и различните техни обединения правят очевидни политическите пристрастия.

Границите на приемливо поведение в четирите разглеждани гържави са забележително сходни, с някои изключения, като изискването за местожиене на съдията в района под негова юрисдикция или забраната за отсъствие без разрешение. Във Франция, Италия и САЩ като ясна индикация, че определено поведение е неетично за съдия, се приемат действията в нарушение на закона, както и действия, които са дори само неприемливи за останалите граждани, например заемането на други обществени длъжности. В Англия от 1830 година насам нито един съдия не е бил отстранен или дори формално наказан за неприемливо поведение. И в останалите страни специфичните случаи, при които съдии са получили заслуженото, защото не са оправдали очакванията, са толкова малко на брой, че не е възможно изготвянето на критерий за забранено поведение, което да води до наказание. Както изглежда, съдийската етика се опира на общ апел към здравия разум и чистата съвест на съдиите. Всичко предложено е нещо сходно на речите в Меркуриалиите (англ. *at the Mercuriales*) по време на *Ancien Regime* или на общите забележки в конституциите на римските императори или на Републиката, които апелират към морала и усещането за етика на съдиите. Конкретни примери липсват. И така, ако малкият брой изнесени случаи и в четирите страни може да бъде приет като мярка за етичността на съдиите, то изглежда уроците са били разбрани. Много малко съдии са заловени в простъпки и наказани.

#### *Отговорност на съдиите*

Процесът на наказване на съдиите не остава статичен във времето, а се променя. Някои промени са драматични, докато други, например представата за неподходящо поведение на съдиите, с течение на годините просто са отбелязвали неуловими промени.

Най-значима е промяната, изразяваща се в модернизиранието на наказанието за „заблудени“ съдии. Смъртното наказание, което е прилагано и при *Ancien Regime*, и в Англия, е заместено впоследствие с отстраняване от длъжност, като най-сериозното прилагано в подобни случаи наказание. Унижението, което съпровожда обществената гласност (цензура) или подвеждането под наказателна отговорност за незаконно поведение, е наказанието, използвано днес във всички съвременни демократични общества.

Примерите за наказания от съвременността свидетелстват за видимо минималната отговорност на съдиите. За съжаление не са достъпни обобщени данни поради поверителността, която сега обвинява в пелена много процеси за наказване и поради разногласията при преброяване заедно с празните места в информацията за броя на доброволните напускания или оставки, резултат от наказателни процедури, и броя на жалбите, разрешени неофициално. Ние знаем, че в Англия нито един съдия от висш съд не е бил отстранен от 1830 година насам, но има сведения, че някои съдии са напуснали постове си под натиска на техни колеги, а съдии от низши съдилища са загубили своите постове под натиск на лорд-канцлера.

До установяването на република в Италия през 1948 година отстраняването на съдии се е прилагало само за компрометиращи бизнес връзки, за изключително големи дългове, свързани с хазарт или спекулации, за връзки с мафията или по криминални обвинения. Въпреки че е имало много жалби, незначителен брой от тях са довели до открито отстраняване. Франция по време на Петата република по подобен начин демонстрира неохота да отстранява магистрати. В 63 случая на заявено неподходящо поведение през октомври 1991 година най-сериозните наказания са принудителна оставка със загуба на пенсия и принудителни премествания.

САЩ предлагат незначителна вариация на тази тема, особено на федерално ниво, където само седем съдии са били отстранени от длъжност чрез импийчмънт. Камарата на представителите, подобно на Британската Камара на общините, е разследвала много повече съдии, отколкото е отстранила. Повече от 50 разследвания са довели до 13 оставки и 5 порицания. Няма точни данни за броя на съдиите, подали оставка или пенсионирани вследствие на разследване, започнало при съдействието на Министерството на правосъдието. Далеч по-голям брой щатски съдии

са били отстранени - много от тях благодарение на усилията на организациите за определяне поведението на съдиите. Не съществува начин да се определи на колко други съдии е била потърсена отговорност за техните действия от избирателите.

Броят на отстранените съдии в САЩ е далеч по-голям, отколкото във всяка една от разглежданите от нас страни, което не означава непременно, че Америка е създавала изключителен брой лениви, корумпирани и небрежни съдии. Понастоящем в САЩ има около 30 000 действащи съдии, в магистратурата на Италия или Франция приблизително 7000 и само 1000 във висши съдилища на Англия. Дори и така броят на съдиите, отстранени от длъжност във всичките четири страни, е твърде малък, което определено доказва независимостта като ценност, стояща над отговорността.

Други автори са разглеждали подобни въпроси и са постигнали неубедителни резултати. Гуарниери приема, че най-ефективните механизми за възпиране проявите на неподходящо поведение на съдиите са общественото мнение, социализацията на съдиите, колегиалните съдилища, апелативният процес и самоограничението.

Тъй като всички средства са неформални, Гуарниери вижда непреодолимо напрежение между властта на съдиите и демократичните принципи, което го кара да заключи, че няма оптимално решение за демократичните общества. Общественото мнение е ограничено като средство за възпиране на съдиите, които са изолирани чрез гаранции за независимост, а социализацията на съдиите е формализирана само във Франция, в Института за обучение на магистрати. Колегиални съдилища преобладават на апелативно ниво и в четирите системи. Апелациите могат да поправят грешките в решенията на съдиите от низшите съдилища, но не са особено ефективни за разобличаване на пристрастност или корупция.

Капелети класифицира дисциплинарните процеси в световен мащаб в четири типа (модела). Репресивен модел, при който съдиите служат по волята на изпълнителната власт и следователно се очаква да действат в съответствие с желанията на тази власт. На това описание отговарят английският модел до осемнадесети век, както и съдилищата при различните авторитарни режими. Вторият модел според Капелети е автономната система, където съдиите са *corps separe* и поведението им се наблюдава от съдийски

съвет<sup>32</sup>, както е било по време на френския *Ancien Regime*. Съвременната френска и италианска система за наблюдение поведението на съдиите са модификация на този модел, като магистратите съставляват преобладаващата част от съответните *ВСМ*. Последният модел, защитаван от Капелети, е реагиращата система, при която магистратите са отговорни пред „консуматорите на законите и правителството“.

Основното предположение, характерно за анализите и на Гуарниери, и на Капелети, както и на онези малко на брой теоретици на демокрацията, които разглеждат мястото на съдилищата в демократичните общества, е, че властта на съдиите навсякъде има една и съща природа. Разбира се, това не е вярно. В Англия съдиите нямат власт да упражняват контрол за конституционност върху актовете на Парламента и имат ограничена възможност да противостоят на властите в държавата. Съдиите само „охраняват границите“. На френските магистрати е изрично отказана властта да упражняват контрол за конституционност, а обвиненията за злоупотреба с власт се разглеждат от отделни административни съдилища. Съдиите и в двете споменати страни действат в периферията на политическата власт.

И сферата на действие на италианската магистратура е ограничена по подобен начин. Контролът за конституционност е прерогатив на отделен Конституционен съд и обикновените съдии действат само като „слуги“, които допускат въпросите до този съд. Административните съдилища разглеждат въпроси, свързани с административни или управленски „погрешни стъпки“. Това, което отличава в известна степен италианските магистрати от техните френски събратя, е неobiчайната форма на активност, характерна за отделни магистрати. Те са „атакуващи съдии“, които „вече не различават политиката и обществените въпроси от законите, но се опитват да си създадат име, като „атакуват“ ситуация, проблем, институция или личност. Този феномен не е ендемичен за цялата италианска съдебна система и е имало специфични ситуации особено в борбата срещу тероризма и срещу мафията или при разследванията за корупция сред политиките, когато изглежда сякаш съдиите действат като мощно, монолитно тяло. Италианските магистрати са ограничени да действат в много тясна сфера, което изключва явна политическа власт.

Само в САЩ, където се упражнява гецен-

тразизиран контрол за конституционност, съдилищата са реална политическа власт, която може пряко да повлияе върху демократичния процес. Силата на властта на съдиите най-ясно се усеща като натиск, който възпира действията на законодателната и изпълнителната власт, чиято конституционност (на действията) е под въпрос. Тъй като това е постигнато и на федерално, и на щатско ниво, американската съдебна система действа като част от триадата на политическата власт. Особено стечение на събития позволи на съдилищата в САЩ да се появят като ключов участник в националния политически процес.

## Отговорност на съдиите в правната система на САЩ

Подходът към реализиране на отговорността на съдиите в САЩ е емблематичен за наследеното от Великобритания. Най-малкото на национално ниво акцентът пада върху независимостта на съдиите, а отговорността отстъпва на заден план. Тринадесетте първи щата отначално разчитали на опита си като британски колонии, но с течение на времето и с териториалното разширение на страната отделните щати експериментирали с алтернативни начини за санкциониране на съдиите. Петдесетте щата действали самостоятелно и съзидателно, за да оформят необходимия набор от механизми и служели като политически лаборатории за проверка на различни видове системи. Когато някоя система се оказвала подходяща и жизнеспособна, тя била възприемана и модифицирана от другите щати.

Националната схема, която контролира, общо казано, стотици американски съдии - от първоинстанционните съдилища<sup>33</sup> до Върховния съд, очевидно е заимствана от английския модел. Съдиите се назначават от президента след консултиране и одобрение от Сената и служат до живот или докато поведението им остава безукорно. Дори отхвърлената днес английска процедура по „импийчмънт“ е била запазена като единствен начин за отстраняване на съдиите от длъжност. Неудовлетворението от това средство довело до възникването през XX век на допълнителен механизъм, който да бъде използван за контролиране поведението на „заблудените“ съдии, когато нарушенията, в които са обвинени, не са достатъчни за процедура по „импийчмънт“.

От друга страна, отделните щати са възприели разнообразни средства за осигуряване отговорността на своите съдии. Така например ерата на „Джаксъновата демокрация“ въвежда идеята за посочване и отстраняване на съдиите чрез избори. Щатът Мисисипи променя през 1832 година своята конституция, за да предвиди партийни избори за всички съдии, и така се появява тенденция, която продължава и до днес. По време на ерата на прогреса съдиите са възприемани като малко повече от „наемни“ политици. Като последица от това процъфтяват реформаторските движения и непартийните избори добиват популярност. През 1992 година тридесет и седем щата използват или партийните, или непартийните избори за подбиране и отстраняване на съдиите на най-малко едно ниво на съдилищата. Другото нововъведение, „избуяло“ от призивите за реформи, е системата на „подбор по заслуги“, където кандидатите за съдии биват пресявани, и на властите, извършващи назначенията, се предоставя ограничен списък от „подходящи“ кандидати, измежду които трябва да бъдат избрани съдиите. Назначаващият - обикновено това е губернаторът или щатският законодателен орган, прави окончателния избор. След време новоназначеният съдия поема отговорност пред електората чрез избори за запазване на длъжността. С други думи, външният вид на демократичност е запазен. Този подход е използван най-малко в двадесет и два щата. Дванадесет просто назначават своите съдии за определен фиксиран период от време.

Отделните щати също така са възприели набор от допълнителни средства за отстраняване на съдиите. Почти всички предвиждат „импийчмънт“ или отстраняване от страна на изпълнителната власт по искане на законодателния орган на щата, а няколко позволяват на гласоподавателите да лишават нежеланите юристи от постовете им чрез избори за отзоваване. Това, че нито една от тези схеми не е била напълно задоволителна, е ясно и днес всичките петдесет щата и окръг Колумбия са възприели като допълнително средство създаването на организации за контрол на поведението на съдиите. Тези организации, съставени обикновено от адвокати, съдии и неспециалисти, получават, разследват и дават препоръки по жалби за неподходящо поведение на съдии. Подходите за осигуряване отговорността на съдиите по отношение на тяхното поведение са до голяма степен типизирани в отделните щати. На

американските съдии, както щатски, така и федерални, е предоставен имунитет срещу гражданска отговорност по отношение на действията им, извършени при изпълнение на служебните им задължения, дори когато са действали отвъд пределите на своята юрисдикция. Неотдавна обаче беше въведено малко изключение от този всеобхватен имунитет в една много тясна категория дела за граждански права.

#### *Процедура по „импийчмънт“ на федералните съдии. История*

Конституцията на САЩ от 1787 г. включва няколко разпоредби относно назначаването и мандата на федералните съдии. Член 3 гласи, перефразирайки английски закон, че съдиите заемат своята длъжност, „докато поведението им остава безупречно и получават в установени срокове възнаграждение за службата си, което не може да бъде намалено, докато те заемат длъжността си“. Член 2, параграф 2 предвижда, че те ще бъдат назначавани от президента след консултиране и одобрение на Сената. Член 2, параграф 4 казва също, че „президентът, вицепрезидентът и всички висши държавни служители на САЩ се отстраняват от длъжност, ако бъдат поведени под отговорност по реда на „импийчмънт“ и съдени за държавна измяна, вземане на подкуп или други тежки престъпления и простъпки“. Член 4 уточнява, че Камарата на представителите, подобно на своята английска посестрима, може да повдига обвинения с мнозинство на гласовете и че Сенатът сам може да съди и осъжда чрез мнозинство от две трети. Отклонявайки се от английския прототип, наказването е ограничено от този член до отстраняване от длъжност.

В Конституционното събрание от 1787 година дебатите се съсредоточили върху потенциалното използване на процедурата по „импийчмънт“ като средство за контрол от страна на изпълнителната власт. Алекс Хамилтън впоследствие заявил недвусмислено, че тази процедура е също толкова подходяща и по отношение на съдиите и е единственото средство, съвместимо с необходимата независимост на съдията.

Механизмът за „импийчмънт“ е малко използван през изминалите повече от двеста години от въвеждането му в САЩ и обратно на първоначалните очаквания, рядко бил използван срещу служители в изпълнителната власт. Сенатор Уилям Блуонт (1798), президентът А. Джонсън (1868) и военният министър Уилям Белкнъп (1867) са единствените

служители, непричислени към съдебната власт, срещу които била използвана процедурата по „импийчмънт“ от Камарата на представителите. Нито един от тримата не бил признат за виновен от Сената чрез необходимото мнозинство от две трети.

Вместо това основният обект на процедурата по „импийчмънт“ били федералните съдии, тринадесет от които били отстранени по този начин от Камарата на представителите и седем били признати за виновни от Сената. Тъй или иначе в мнозинството от случаите на прилагане на тази процедура тя била насочена срещу съдии. Повече от шестдесет обвинения срещу съдии били разглеждани от Камарата като достатъчно съществени, за да заслужават разследване.

Хамилтън заявил, че правонарушенията, за които се прилага „импийчмънт“, по природа са политически, „тъй като те са свързани главно с вреди, нанесени непосредствено на самото общество“.<sup>34</sup> Наистина върху най-ранните примери на разследвания и „импийчмънт“ на федерални съдии може да се постави етикетът „политически“. Политическите събития по време на най-ранния случай на „импийчмънт“ на съдия показали партийната същност на процеса. Федералистката партия била буквално „изметена“ и от президентството, и от Конгреса на изборите през 1800 година. „Осакатеният“ федералистски конгрес направил безполезен опит да запази някаква роля в управлението чрез прокарването на Закон за съдебната власт от 1801 година. Този закон бил създаден и с цел да лиши новоизбрания президент Томас Джеферсън от правото да назначава членовете на Върховния съд. Законът предвиждал постоянно редуциране броя на върховните съдии от шест на пет чрез пенсиониране или подаване на оставка. Привържениците на Джеферсън, поемайки властта през март, отвърнали с прекратяване на мандата на доминирания от федералистите Върховен съд от 1802 година и впоследствие отменили Закона за съдебната власт. Продължавайки своята атака срещу съдиите федералисти, Джеферсън и неговите сътрудници разглеждали процедурата по „импийчмънт“ като средство за контрол и отстраняване на агресивните съдии федералисти и през 1804 година съдията Джон Пикеринг от Ню Хампшир бил отстранен чрез „импийчмънт“ от Камарата на представителите. Почти едновременно с това привържениците на Джеферсън в Камарата на представителите гласували „импийчмънт“ на съдията от Върховния съд Самюел Чейс.



Отстраняването на Чейс, който бил спорна фигура, предизвикало забележителна дискусия. Повечето коментатори заключавали, че той няма да бъде отстранен и наистина той не бил признат за виновен от Сената. Уилям Ренкуист, самият той съдия от Върховния съд, през 1992 година описал оправдаването на Чейс като победа на разделиението на властите и независимостта на съдиите. Бъргър обаче достига до противоположното заключение на основата на това, че Чейс бил очевидно пристрастен съдия. Чейс бил един от подписалите Декларацията на независимостта и служил в Континенталния конгрес<sup>35</sup>, докато не бил принуден безславно да напусне. Когато започнал юридическата си кариера през 1788 година, той бил главен съдия на Върховния съд на Мериленд<sup>36</sup> до 1791 година, но неговото поведение било такова, че Събранието на Мериленд поускало да го отстрани, но не събрало необходимото мнозинство от две трети. Чейс бил предложен на президента Джордж Вашингтон за съдия във Върховния съд от военния министър Макхенри, който твърдял, че многото таланти на Чейс далеч надхвърляли предишните му грешки. Той бил номиниран за асоцииран съдия във Върховния съд на 26 януари 1796 година и на следващия ден Сенатът го утвърдил без противопоставяне.

Държанието на Чейс като съдия във Върховния съд не дало повод за оплаквания, но поведението му по време на обиколките из съдебния му район<sup>37</sup> му навлякло немалко критики. Чейс често действал не като съдия, а като прокурор в опитите си да осигури осъждането на републиканци, обвинени съгласно Закона за чужденците и Закона за подстрекателството към бунт. Например на процесите на Джон Фрайс в Пенсилвания и Джеймс Томас Келъндър във Вирджиния той бил открито пристрастен. На процеса на Фрайс били допуснати само съдебни заседатели, показващи негативно отношение към обвиняемия, и Фрайс не бил представляван от адвокат. Той бил признат за виновен и осъден на смърт от Чейс, но президентът Адамс смекчил наказанието. Когато председателствал делото срещу Келъндър, Чейс не позволил на адвокатите на ответника да се позовават на възможната антиконституционност на Закона за подстрекателство към бунт и поведението му на процеса било описано като невъздържано, догматично и своеволно.

Осем точки от обвинението срещу Чейс били гласувани от Камарата и представени пред Сената. Първата - свързана с делото

срещу Фрайс, следващите пет точки - относно поведението му на процеса на Келъндър, а последните две включвали Голямото жури в Делауер и Голямото жури в Балтимор. През март 1805 година Чейс бил оправдан по всички точки от обвинението.

Делото срещу Чейс имало няколко последици. Федералните съдии се поправили забележително и се въздържали от участие в политиката. Изглежда те доброволно били прегърнали правило, сродно на задължението за политическа резервираност във Франция. Дж. Рангоф, убеден в неефикасността на процедурата по „импийчмънт“, предложил конституционна поправка, според която всички федерални съдии щели да бъдат отстранявани от президента по искане на двете камари на Конгреса. Това предложение, както и всички последващи, се провалило. Джеферсън, който някога разглеждал процедурата по „импийчмънт“ като „най-страшното оръжие за целите на доминиращата фракция“, започнал да вижда тази процедура като „плашило“, „фарс“.<sup>38</sup> Чейс се завърнал във Върховния съд и служил там до смъртта си на 71 години през 1811 година.

Изглеждало, че процесът срещу Чейс е погребал процедурата по „импийчмънт“ като политическо оръжие за повече от едно поколение. Открито партийни интереси в скоро време нямало да оцветяват процедурата по „импийчмънт“, макар че някои от мотивите, залегнали в основата на по-късни процедури, също можели да бъдат определени като партийни. Процедурата по „импийчмънт“ обаче не била забравена и Джеймс Пек от Окръжния съд бил отстранен чрез нея от Камарата през 1830 година със 123 гласа срещу 49.

До края на XIX век няма други съдии, отстранени чрез тази процедура. Когато започнело разследване срещу федерални съдии, те следвали нова стратегия - вместо да се сблъскат с процедурата по „импийчмънт“, те се оттегляли. Действително от 1818 година общо двадесет и двама съдии реагирали по този начин, когато срещу тях били повдигани обвинения в неподходящо поведение. Томас Ъруин се оттеглил през 1859 година, както направили и Марк Делауей и Чарлс Т. Шърман през 1873 г., и Едуард Даръл и Ричард Бъстийд през 1875 година. Нов поток от разследвания на Конгреса относно поведението на федералните съдии последвал в началото на XX век, като предизвикал девет допълнителни оставки и пет процедури по „импийчмънт“ между 1903 и 1936 година. От тези, които били отс-

транени чрез „импийчмънт“, само двама били признати за виновни и един - Джордж Инглиш, се оттеглил преди процеса в Сената. Този поток от производства се интерпретирал като опит на Демократическата партия да отстрани съдиите републиканци, да притесни републиканското мнозинство или - в някои случаи - като политическа игра.

Съдията от Търговския съд Робърт Арчибалд, републиканец, бил отстранен чрез „импийчмънт“ от Камарата през 1912 година. Министерството на правосъдието първоначално разследвало поведението на Арчибалд, но не предприело никакви действия. Камарата обаче го отстранила с 223 срещу 1 гласа по обвинение от тринадесет точки, сред които и злоупотреба с власт, с цел да спомогне за собствените си бизнесинтереси.

Минали дванадесет години, преди поведението на друг съдия да привлече вниманието на Камарата на представителите. Джордж V. Инглиш от Илинойс бил обвинен във възмутителна злоупотреба с длъжността, включително проява на фаворизация при определянето както на съдия-изпълнителите, така и на адвокатите. Той бил отстранен чрез „импийчмънт“ през ноември 1926 година от Камарата на представителите. Холстед Райтър, окръжен съдия от Южна Флорида, бил последният федерален съдия, отстранен чрез „импийчмънт“ през този период. Той бил отстранен по обвинение от седем точки за проява на фаворизация, нередности във воденето на дело за банкрут, незаконно приемане на финансови средства от бивш партньор и укриване на данъци. Сенатското решение по това дело било твърде любопитно: Райтър бил оневинен по шестте точки, отнасящи се до специфични неетични постъпки, но бил признат за виновен с мнозинство от две трети (56 срещу 28 гласа) във възличане в скандал и уронване престижа на председателствания от него съд и подкопаване на общественото доверие в правосъдието.

Нито един съдия не бил подложен на „импийчмънт“ през следващите петдесет години. Правени били разследвания и били предлагани решения за „импийчмънт“, но нито едно от тях не стигнало до гласуване от Камарата.

Нов поврат в контрола на поведението на съдиите бил отбелязан през осемдесетте години на XX век. Министерството на правосъдието поело инициативата за изкореняване на корупцията. В един кратък период трима американски окръжни съдии били обвинени в криминални деяния. Двама били осъдени,

а третият - оправдан от съдебните заседатели. Нито един от тримата не последвал примера на Фуртърс, който се оттеглил, за да избежи съдиите от неудобството, или на Кийърнър, който се оттеглил, след като бил признат за виновен.

В първия от трите случая съдията от Окръжния съд в щата Невада Хари Клейбърн бил обвинен по две точки за конспирация, една за възпрепятстване на правосъдието, три за лъжливи сведения за данъци върху доходите и др. Първият опит да бъде осъден се провалил. На втория процес Клейбърн бил признат за виновен по обвиненията за укриване на данъци и осъден на две години затвор и две глоби от по 5000 щатски долара всяка. Тогава Клейбърн направил нещо, което друг федерален съдия никога дотогава не бил правил - макар и осъден престъпник, той останал на служба, вместо да се оттегли.

Камарата с единогласие от 406 гласа „за“ срещу 0 „против“ отстранила Клейбърн на 22 юли 1986 година за деклариране на по-ниски доходи за две години, за попълване на лъжливи сведения за данъците за същите две години и за уронване престижа на федералните съдилища.

Във втория за осемдесетте години случай Елси Л. Хейстингс - окръжен съдия във Флорида, бил обвинен в искане и получаване на подкуп и в препятстване на правосъдието през 1981 година. Делото му не стигнало до процес до 1983 година, когато съдебните заседатели свалили от него всички обвинения. Хейстингс се върнал на поста си, но почти веднага колегите му започнали разследване срещу него. Законът за поведението и непригодността на съдиите позволявал подаването на жалби и разследването на съдии от комисия, съставена от други федерални съдии. Именно такава комисия била сформирана и в случая Хейстингс. Докладът на комисията бил изпратен на Камарата, където на 23 март 1987 година била изготвена резолюция за „импийчмънт“. Сенатът намерил Хейстингс за виновен с необходимото мнозинство от две трети по всички, с изключение на три точки от обвинението. Макар и отстранен от длъжността си във федералния съд през 1992 година, Хейстингс спечелил изборите за Камарата на представителите.

Докато Хейстингс и Клейбърн били подложени на процедура по „импийчмънт“ пред Конгреса, трето наказателно дело на окръжен съдия си проправяло път чрез разследване и процес. Уолтър Л. Никсън от Мисисипи бил обвинен в получаване на незаконни парич-

ни суми, както и по три точки за лъжесвидетелстване пред Голямото жури. На 8 февруари 1986 година Никсън бил признат за виновен по две точки от обвинението за лъжесвидетелстване и през следващия месец получил две петгодишни присъди лишаване от свобода. През март 1989 година Камарата единодушно го отстранила чрез „импийчмънт“ по две точки за лъжесвидетелстване и три за уронване престижа на съда.

Докато тези три случая били разглеждани от Конгреса, други двама федерални съдии били признати за виновни - Робърт Ейгюлър (Калифорния) - за препястване на правосъдието и незаконно огласяване на записи на разговори, и Робърт Ф. Колине (Луизиана) - за вземане на подкупи през 1991 година.

Разпокъсаните обвинения и нееднозначните решения на Сената в разгледаните случаи, в които е била използвана процедура по „импийчмънт“ за отстраняване на федерални съдии, не позволява да се направят особено ясни заключения за поведението, заслужаващо санкцията на отстраняването. Всички споменати съдии били обвинени в твърде непрецизно формулирани тежки престъпления и простъпки; нито един не бил отстранен чрез „импийчмънт“ за измяна или приемане на подкуп, макар подкупничеството да е основното обвинение в някои от случаите. Случаите Клейбърн и Никсън показаха ясно, че признаването на виновеността за престъпления е достатъчен повод за отстраняване. Всъщност могат да бъдат дефинирани само основните видове поведение, което може да съставлява правонарушение, заслужаващо като санкция процедура по „импийчмънт“. Поради уникалните черти, присъщи на всяко дело и конкретния исторически контекст, в който то се появява, абсолютни прецеденти не могат да бъдат изведени. „Тежки престъпления и простъпки“ е фраза, известна в английското право по времето, когато е писана Конституцията на САЩ, и се свързва с „престъпно нехайство“, включващо лоша, несправедлива администрация и злоупотреба. Американският опит не позволява по-точно определение. Блек казва, че деяния, които могат да доведат до „импийчмънт“, са тези, които „са твърде очевидно погрешни, независимо криминални или не“, и достатъчно сериозни, за да направят „опасно пребиваването за напред във властта на техния извършител“.<sup>39</sup> Друга формулировка, предложена от Герхард, акцентира върху общественото доверие. Ако служителят не оправдае обществените очаквания, той губи доверието на общество-

то и трябва да бъде отстранен от поста си. Тази формулировка, която, подобно на останалите, се основава на историята на процедурата по „импийчмънт“ в САЩ, оставя напълно неизяснен въпроса за това, дали някой може да бъде подложен на „импийчмънт“ само заради поведението си като служител и дали поведението в личния живот може също да предизвика отстраняване.

#### *Норми за съдийска етика*

Американската асоциация на юристите (англ. - *American Bar Association* - ABA) първа формулира своите Правила за съдийска етика през 1924 година в опит да укрепи общественото доверие в съдилищата, силно разклатено от някои съмнителни действия на съдиите. Освен политическият скандал, широко разгорял се през двадесетте години на двадесети век, и т. нар. скандал *Black Sox* директно се отразил и на федералните съдии.

Деветима играчи от „Чикаго Уайт Сокс“, с прозвището „Блек Сокс“, били обвинени през 1920 година наред с петима професионални комарджии в уговаряне на мачове и разпространяване на влиянието на порочното професионално комарджийство в бейзбола. Реакцията на собствениците на отбора била създаването на длъжността „бейзболен комисар“. Действащият окръжен съдия К. М. Лендис приел тази длъжност, без да се оттегли от поста си в съда. Асоциацията на юристите формално порицала съдията за заемането на друга частна служба - поведение, което било „унизително за достойнството на съдиите“. След призивите за „импийчмънт“ Лендис си подал оставката като съдия и служил като бейзболен комисар до 1944 година. Тези събития изиграли ролята на катализатор за разработките от асоциацията Правила за съдийската етика от 1924 година - кодификация, която никога не била формално приета от федералните съдии.

Шейсетте години отново свидетелстват за забележителната гласност около федералните съдии и тяхното поведение. Съдиите от Върховния съд Уилям О. Дъглас и Ейб Фортъс били разследвани от комисии на Конгреса и в пресата. Нищо не излязло от разследването на Дъглас, но Фортъс се оттегил от длъжността си в съда. През 1972 година АВА реагирала с написването на втора версия на своите правила, далеч по-прецизна от версията от 1924 година. Ключов елемент на правило номер 4 е формулиран по-рестриктивно: изискването, заложено в Кодекса

от 1924 година, официалното поведение на съдията да бъде безукорно, е допълнено с изискването „всекидневният му живот да бъде безукорен“. Версията от 1972 година още повече акцентира на това, че „съдията трябва да избягва неуместно поведение във всички свои действия“. Скандалът „Уотъргейт“, в който почти всички действащи лица бяха в полето на правото, предизвиква вълна от интерес относно етиката на гържавните служители. По-късно Правилата на АВА от 1972 година са приети напълно от 45 щата, окръг Колумбия и управителното тяло на федералните съдилища и само отчасти от останалите 5 щата. През 1990 г. АВА приема нови етични правила още, по-прецизни и рестриктивни от предишните. Намерението, което стои зад кодификацията на етичните стандарти, е да се очертае ясно кое е и кое не е приемливо поведение. Несъмнено съдиите, които приемат подкупи или други незаконни средства, които лъжесвидетелстват или укриват данъци, и тези, които действат открито пристрастно, са напълно наясно, че поведението им е неетично. Ценното в кодексите е в изясняването на белите полета, които преди бяха оставени на свободното лично тълкуване. Ако прилагането на каноните е оставено на личното чувство за самодисциплина на съдията без възможността за външна санкция, няма отговорност.

#### *Съпътстващи федерални мерки*

Съдията от Върховния съд Уилям Ренкуист коментира преди повече от две десетилетия, че ако опитът налага предположението, че съдията ще се възползва от всяка представила му се по време на изпълнение на служебните му задължения възможност да си напълни джобовете, то никаква норма за етично поведение или закон не може да спаси нашата съдебна система. Той, разбира се, е прав. Независимо от това съществува схващане, че когато един съдия действително е продажен, наред с процедурата по „импийчмънт“ са необходими и други средства, за да се освободи съдебната система от корумпираните съдии. Между 1791 и 1870 година са предложени редица поправки на Конституцията - за създаване на алтернативно средство за отстраняване на съдиите; за промяна или ограничаване на техния мандат; за установяване на възраст за задължително пенсиониране.

През 1980 година бил приет от Конгреса и подписан от президента Джим и Картър Закон за реформата на съдийските съвети и

за поведението и непригодността на съдиите, наричан впоследствие Закон за поведението на съдиите. Този закон е създаден, за да позволи на съдиите да контролират поведението и компетентността на неподходящите (некомпетентни и с неподходящо поведение) свои колеги, без да се прибегва до тромавата процедура по „импийчмънт“.

През 1922 година е създадена Съдебна конференция и Закон за административната служба. И двете са макар и малки стъпки за създаването на органи за самоуправление на федералната съдебна система с правомощия, които слабо се разширяват с всяка тяхна следваща промяна. Със закон от 1939 година например се формират регионални съвети с правомощия да определят и контролират назначенията на съдиите. Обемът на правомощията на съветите е бил по-нататък разширен с допълнението от 1948 година на Кодекса на съдебната власт, които позволяват на съветите да издават директни нареждания до съдиите вместо директиви; да удостоверяват физическата и умствената неспособност на съдиите и да отстраняват съдиите от делата, които те водят, дори да преназначават съдии в несъществуващи съдебни райони. Конституционността на закона и на действията на съветите в неговите рамки са потвърдени от Върховния съд.<sup>40</sup>

През 1965 година сенатска подкомисия, ръководена от Джоузеф Тидингс, започнала изследване на възможностите за съдебни реформи и през 1975 година сенатор Сам Нун си „наметнал мантията“ на реформатор на съдебната власт със своя закон за заемане на длъжност от съдиите, който през 1980 година се превърнал в Закон за поведението на съдиите. Законът позволява на всеки да подаде жалба срещу съдия за негово поведение „в ущърб на ефективната и експедитивната работа на съда“, включително и твърдения за физическа и умствена неспособност. Жалбата се подава до главния съдия в регионалния съд, освен ако жалбата не се отнася до него. Главният съдия разглежда жалбата, като на съдията, срещу когото е подадена, се изпраща копие. Главният съдия може да отхвърли жалбата, ако е неоснователна, не съответства на изискванията на закона или е свързана със същността на конкретно дело, решено от съдията. Главният съдия може също така да отхвърли жалбата, ако вече са взети мерки за изправяне на грешката. Ако обвинението не може да бъде поддържано чрез тези неформални механизми, от главния съдия се изисква да предаде жалбата на коми-

сия за разследване, която се назначава измежду окръжните съдии и съдиите на съдебни райони. Комисията провежда разследване, отчита се пред съвета на съдиите в съдебния район и препоръчва решение: прекратяване на процедурата по жалбата, удостоверяване на неспособност, подтикване на съдията да се оттегли доброволно, порицаване или мъмрене на съдията публично или не, или, ако е оправдано отстраняването му, препраща делото на Съдебната конференция на САЩ, създадена през 1922 година. Този орган, състоящ се от съдии, избрани от всички съдебни райони и оглавяван от главен съдия, може да излиза със становище пред Камарата на представителите, че процедурата по „импийчмънт“ е оправдана.

Законът за поведението на съдиите влиза в сила през 1981 година и през следващите десет години са подадени 1910 жалби. Болшинството от тези жалби (1379, или 72 %) са отхвърлени от главния съдия или като несъответстващи на законовите изисквания за същността на делото, или като неоснователни. Седемнадесет други са оттеглени. Общо 415 жалби са предоставени на комисия за разследване, където всички с изключение на 8 са отхвърлени. От тези осем, при които разследването показало, че е необходимо предприемането на някакви формални действия, три имали за резултат препоръка за доброволно оттегляне, две - за мъмрене (не публично), една - за публично мъмрене, една била предадена на Съдебната конференция и една - с неуточнени действия. Общо 54 жалби са отнесени от главния съдия към категорията „взети мерки за поправка“. Останалите дела към 1990 година са все още висящи.

Тъй като всички обвинения са поверителни, с изключение на тези, които са прелюдия към публично порицание или предаване на Камарата на представителите, за жалбите и тяхното разрешаване е достъпна само най-обща информация. Тези 54 жалби, при които са били предприети някакви действия за поправка, са може би сферата, върху която Законът за поведението на съдиите има най-голямо въздействие. Изследване на поверителните досиета от Колинс Фицпатрик разкрива, че най-малко девет съдии са се оттеглили, след като срещу тях е била подадена жалба, и че съдиите със здравословни проблеми (физически или умствени) получавали по-висок статус с редуциран брой дела за разглеждане. В случаите на проблеми с алкохола или други здравословни проблеми била търсена професионална помощ.

Известна светлина върху действието на Закона за поведението на съдиите хвърля естеството на подаваните жалби. Повечето от тях не се отнасят за физическа или психическа негодност. През десетте години след влизането на закона в сила са получени само 58 жалби, свързани с психическа неспособност, и 23 - с физическа. Най-много от подадените жалби се отнасят за неетично поведение (нарушения, злоупотреба със съдийската власт, прегубеждения или пристрастия, конфликт на интереси и корупция). Общо 509 жалби включват оплаквания за основна компетентност: неуместно забавяне на решенията и небрежност или некомпетентност. Останалите жалби не попадат в никоя от категориите, указани в закона.

Жизнеспособността на процедурата по „импийчмънт“, допълнена със Закона за поведението на съдиите за възпиране и наказване на неподходящото поведение на съдиите, не може да бъде прецизно оценена. Някои федерални съдии наистина са заслужавали отстраняване заради неуместно поведение или физическа, или психическа негодност. Това, че толкова малко съдии са отстранени директно чрез „импийчмънт“ и дори още по-малко - чрез публични действия на съветите на съдиите, може да се разглежда като критика към системата. Много повече са съдиите, които са се оттеглили при започвало разследване срещу тях, а много други може би са напуснали тихомълком заради висящи разследвания или натиск, оказван от приятели или колеги. Това, че американските съдии се стремят да запазят значителна степен на законност в очите на адвокатите, практикуващи сред тях, предполага, че поне най-лошите и най-опасните съдии реагират на дискретните намеци и сами напускат редовете на съдиите.

#### *Системи на отговорност в отделните щати*

Федералният принцип в САЩ дава на всеки щат пълна автономия при избора на организацията на съда и методите за набиране, наказване и отстраняване на съдиите. Огромно е разнообразието от схеми, създадени за контролиране на приблизително 30 000 съдии от щатските съдилища. Единадесет от първоначално съществуващите тринадесет щата съставят своите конституции през 1776 година, докато Роуд Айлънд продължава да спазва своята Британска харта от 1663 година. Масачузетс завършва своята щатска конституция през 1780 година. Колониалният опит със съдии на Короната внуша-

вал у тези, които пишели новите щатски конституции, страх от контрол на изпълнителната власт над съдиите. В резултат на това на губернатора не било позволено да назначава съдиите еднoлично. Седем щата предоставят властта за назначаване на съдиите на законодателния орган. В останалите щати назначението от страна на губернатора изисква съдействието на законодателния орган или на законодателния съвет. Повечето щати позволяват отстраняване на съдии с гласуване с просто мнозинство в тези събрания. На съдиите обикновено се дава мандат, докато поведението им е безукорно - Ню Джърси и Пенсилвания указват срокове, но позволяват преназначаване (подновяване на мандата). Всеки нов щат, присъединяващ се към съюза до 1845 година, използвал назначаване на съдиите или от законодателния орган, или от губернатора, при условие че е утвърдено от законодателния орган или законодателния съвет.

Изборът на Андрю Джаксън за президент поставя началото на нова ера на демократичната отговорност за всички гържавни служители, включително за съдиите. Съдиите от първоинстанционния съд<sup>41</sup> на Джорджия са избираеми от 1812 година, а Мисисипи променя своята конституция през 1832 година, за да позволи избор на всички съдии. Политическото покровителство, което обикновено характеризира съдийските назначения, е едно от обясненията за промяната; другото е трудността при отстраняването на нежеланите съдии. Три последователни законодателни органа на щата Мисисипи са се провалили в опитите си да отстранят чрез „импийчмънт“ съдията от Върховния съд Джошуа Чайлд, който бил обвинен в дуелиране, пиянство, различни актове на непристойно публично поведение и, може би най-важното, в обявяването през 1824 година за антиконституционен акт на законодателния орган на Мисисипи. Спънките с процедурата по „импийчмънт“ ускоряват въвеждането на партийните избори. Кентъки също среща неудачи при прилагането механизма на „импийчмънт“ за отстраняване от съдилищата на твърде независимите съдии. При неуспеха си да събере необходимото мнозинство от две трети за отстраняване на съдии от апелативния съд за обявяването на закон за антиконституционен законодателният орган на Кентъки през 1823 година напълно опразва съда.

Ню Йорк последвал примера на Мисисипи през 1846 година и така било поставено началото на тенденцията за избиране на съдиите.

Осемнадесет щата направили промяната преди 1861 година и всеки нов щат, присъединяващ се към съюза до 1912 година, възприемал механизма за подбиране на съдиите чрез избори. Около началото на двадесети век разбирането, че съдилищата са твърде политизирани, довело до въвеждането на непартийните избори. Логиката за това била проста и ясна: партиите са равнозначни на политика, премахнете политическите партии и по този начин съдилищата ще бъдат изолирани от политиката. Въпреки многобройните критики изборите останали като основен метод за селекция на съдиите в американските щати. През 1993 година двадесет щата използват партийни и деветнадесет - непартийни избори за подбиране на съдии за поне едно ниво на съдилищата.

Многобройни критики са насочвани към избирателните процедури за селекция на съдиите. Една от очевидните е потенциалната вреда за независимостта на съдиите. По-уместен аргумент срещу избирателните процедури като средство за отстраняване на неподходящите съдии е този, че те са неефективни. Друга критика на този метод акцентира върху финансирането на предизборните кампании.

Остава един последен въпрос относно ефикасността на избирателните механизми за отстраняване на непригодните съдии: партийните или непартийните избори са по-добри? Партийните избори по традиция са били характеризирани като белязани от влиянието на партиите. При ограничената информация, достъпна на гласоподавателите, и обстоятелството, че електоратът се поддава на внушения, етикетът на политическите партии оказва значително влияние върху избирателите. Партийното членство на кандидата за съдия дава на повечето гласоподаватели някаква най-обща представа за възгледите на този човек и никаква друга информация освен тази, която е обикновено достъпна при другите видове избори. В този смисъл партийните избори наистина могат да служат добре за осигуряване отговорността на съдиите, дори и да не могат да осигурят съдийската етика.

Системата за подбор по заслуги, съответно оставане на длъжност по заслуги, е замислена в нейните основни очертания от професор Албърт Кейлис от Северозападния университет и одобрена от Американската асоциация на юристите (ААЮ) през 1937 година. Нейният основен компонент е комисията за номиниране, която пресява потенциалните

съдии и предоставя листа на избран служител, който назначава съдията за определен фиксиран период; в края на този пробен период съдията участва в избори без конкурентен кандидат, на които се определя оставането на длъжност за един допълнителен период от време. Съгласно плана на професор Кейлис се използва комисия за номиниране, съставена от действащи съдии, но в повечето щати, където този план е бил възприет, се включват и представители на правната общност и неспециалисти. Комисията е създадена да обезпечи квалификацията на кандидатите, а изборите за запазване на поста да позволят обществената отговорност. Именно този последен аспект представлява интерес за нас.

Системата за подбор по заслуги, съответно оставане на длъжност по заслуги има подкрепата на юристите, но не е така популярна в обществото. Калифорния била първият щат, приел тази система през 1934 година, и била последвана от Мисури през 1940 година. Двадесет и два щата понастоящем използват версии на основния план на Кейлис за първоначална селекция за някои нива на съдилищата; 32 щата прилагат подбора по заслуги за запълване на средносрочните свободни места. Различията между отделните щати са значителни. В някои случаи селекцията по заслуги е последвана от избори (с конкуренция) или от други видове участие в избори в зависимост от продължителността на пребиваването на съдийската длъжност. Две са особените черти на изборите за запазване на длъжността, които ги отличават от традиционните избори. Първо, никой не може да се състезава срещу кандидата за съдия. Второ, в повечето щати е необходимо по-голямо от обикновено мнозинство за оставането на длъжност. В първите четиридесет и пет години от прилагането на плана само тридесет и трима съдии били отстранени чрез избори за запазване на длъжността и повечето от тях - двадесет и пет, понесли изборно поражение по значими поводи, вариращи от криминално поведение, скандали и некомпетентност до спорни решения и местна политика. Неохотата на избирателите да отстраняват съдиите на избори за запазване на длъжността увеличава естественото предимство на лицата, заемащи официална длъжност, което има за резултат обстоятелството, че повече от 97% от действащите съдии печелят тези избори всяка година. Едно изследване, обхващащо 1864 избора за запазване на длъжността в 10 щата

от 1964 до 1984 година, показва, че само двадесет и двама действащи съдии са претърпели поражение.

Благодарение на процедурите за подбор по заслуги могат да бъдат посочвани само подходящи съдии и може да се очаква дълъг мандат, освен ако не бъде извършено сериозно правонарушение. Малкият брой съдии, отхвърлени от избирателите, показва, че системата работи добре. И това, че някои съдии са отстранени, говори, че обществената отговорност е налице, при това неопетнена от партизанщина, финансови средства или кампании.

#### *Организации за контрол на поведението на съдиите*

Всяка от системите, използвани при назначаване и отстраняване на съдии в американските щати - избори, назначение и оставане по заслуги, понастоящем се допълва от организациите за определяне поведението на съдиите. Този факт представлява най-малкото мълчаливо признание, че останалите механизми, създадени за наблюдение и изследване на поведението на съдиите, са недостатъчни. Главните ограничения на останалите методи се заключават в недостига на време или ресурси за разследване на постъпилите жалби. Този недостиг води до учредяването през 1947 година на Нюйоркски съд, който впоследствие е разпуснат. През 1960 година Калифорния учредява своя Комисия за квалификация на съдиите като допълнение към съдебната власт и към настоящия момент всички други щати и окръг Колумбия следват този пример. Тези комисии, наричани организации за определяне поведението на съдиите, обикновено пресяват жалбите, разследват ги и отправят препоръки за действия към съответния щатски Върховен съд. В четиридесет и три щата и окръг Колумбия има по една такава комисия със смесен състав от адвокати, съдии и неспециалисти, която изпълнява и трите функции, докато в седем други щата функциите по пресяването и разследването са отделени от изслушването и отправянето на препоръки. Най-общо комисииите са властени да призовават в съда, да изискват показания под клетва, да осигуряват веществени доказателства и да изискват заповеди от съдилищата за постигане на съгласие. Фактически комисииите в отделните щати могат само да препоръчват; обикновено Върховният съд на щата или в много редки случаи щатският законодателен орган притежава окончателната власт да санкционира.

Всеки щат установява различни стандарти за своите съдии и предписва подходящи наказания. Кодексът за поведение на съдиите от 1972 година, разработен от Американска асоциация на юристите, е приет от четиридесет и пет щата, но Илинойс, Мериленд, Монтана, Роуд Айлънд и Уискънсин имат свои етични кодекси, които съществено се различават. Общо казано, кодексите изискват безпристрастност, справедливост, познаване на закона, вежливост, достойно поведение и усърдие. На практика вариациите на тази тема са значителни и правят обобщенията до голяма степен трудни. За някои щати се приема, че са агресивни. В Ню Йорк например организацията за определяне поведението на съдиите е иницирала съдопроизводства, довели до отстраняването на седемдесет и пет съдии само за дванадесет години. От друга страна, Калифорния се отбелязва с нейната вялост при наказване на съдиите за неуместно поведение. Общото предположение е, че повечето организации за определяне поведението на съдиите с неохота излагат публично съдиите. Протоколите на Илинойската комисия от 1988/1989 година са твърде типични в това отношение. Получени са значителен брой жалби (155), но 148 от тях са отхвърлени. Един съдия е отстранен от длъжност след започнало разследване и двамата са получили обществено наказание; в останалите случаи са предприети само неформални действия. Аналогично тридесет и шест щатски комисии през 1983 година отчитат общо почти 4500 получени жалби, но само 50 от тях са довели до отстраняване от длъжност или оставка и 107 съдии са се разминали само с порицание или мъмрене. Членовете на комисииите отговарят, че броят на жалбите, които са неоснователни или които просто оспорват решение на съдията по дадено дело, е далеч по-голям от броя на сериозните обвинения. Повишеността на разследванията, провеждани от комисииите, има за цел да защити репутацията на съдиите, които са обвинени несправедливо. Някои щати дори не са установили критерии за налагане на санкции, а в действителност повечето изобщо нямат такива критерии поради неминуемата уникалност на фактите, възникващи при всяко конкретно дело. Отстраняванията като правило имат място само след многочислени примери на лошо поведение в съда или „нееднократно и възмутително“ лошо поведение извън съда. Въпреки че комисииите често са обвинявани в липса на смелост да отстранят непригодните съдии, чрез инициативи на ор-

ганизациите за определяне поведението на съдиите са отстранени 183 съдии за периода от 1980 до 1991 година.

## 6. Оценка

Разнообразието в практиката за наказване и отстраняване на съдии в САЩ прави неосъществим всеки опит за цялостно оценяване. Процедурата по „импийчмънт“ на щатско или на национално равнище извънредно много натовава дневния ред на съответния законодателен орган и поради това излиза от употреба. Създават се други механизми, които да действат вместо законодателния орган. Това прехвърляне на функциите очевидно е ефективно, доколкото спестява време на законодателните органи в отделните щати, но то не освобождава Конгреса от тежката и обемиста задача на национално ниво. Както нееднократно е демонстрирано, изборите съвсем не винаги водят до отстраняване на непригодните съдии от щатските съдилища и пожизненият мандат до задължителното пенсиониране изглежда почти норма, при която се използват избори - партийни, непартийни или за запазване на дължността.

Готовността да се експериментира с нови и алтернативни подходи, за да се осигури отговорността на съдиите, отличава САЩ от останалите разглеждани страни. Тъй като все повече и повече спорове се отнасят до съда и редиците на адвокатите продължават да се увеличават, ще бъдат необходими допълнителни места за съдии. Трудностите при наблюдаване поведението на около 31 000 съдии по това време ще бъде още повече утежнено, тъй като този брой ще нараства. Най-вероятно обаче някой изобретателен човек в някой от американските щати ще прокара друга теория или ще измисли друга схема, за да се реши въпросът за отговорността на съдиите. Законодателният орган на някой щат ще позволи да се провери дали тази теория или схема ще се прояви като подобрене на съществуващата система и ако тя наистина е жизнеспособна, други щати ще я приложат, модифицират и доразвият.

## БЕЛЕЖКИ

- 1 Dahl, A Preface to Democratic Theory, 3.
- 2 Judiciaries - съдиите като цяло, съдилищата като цяло.



<sup>3</sup> Democracies - демокрации, демократични общества.

<sup>4</sup> Shapiro, Courts, 1 and 7.

<sup>5</sup> UN Commission on Human Rights, „Basic Principles on the Independence of the Judiciary“.

<sup>6</sup> Meny, „Government and Politics in Western Europe“, 324.

<sup>7</sup> As quoted in Morton, „Judicial Activism in France“, 134.

<sup>8</sup> Sherry, „Issue Manipulation by the Burger Court“, 612.

<sup>9</sup> Tushnet, Red, White and Blue, 3.

<sup>10</sup> Dahl, „Decision-Making in a Democracy“, 275.

<sup>11</sup> Blackstone, „Parliamentary Omnipotence“ (1756), 39.

<sup>12</sup> Drewry, „Judicial Politics in Britain“, 12.

<sup>13</sup> Mandel, Charter of Rights, 5.

<sup>14</sup> Damaska, The Faces of Justice and State Authority, 37.

<sup>15</sup> Lafon, „La Judicialisation de la Politique en France“, 137.

<sup>16</sup> Schmidhauser, „Introduction: The Impact of Political Change upon Law, Courts and Judicial Elites“, 231.

<sup>17</sup> Hastings v. Judicial Conference of the United States, 593 F.Supp.1371 (1984), at 1383.

<sup>18</sup> Schmitter and Karl, „What Democracy Is ... and Is Not“, 40.

<sup>19</sup> Whitehead, „International Aspects of Democratization“, 8.

<sup>20</sup> Lijphart, Democracies, 191-193.

<sup>21</sup> Przeworski, „Some Problems in the Study of the Transition to Democracy“, 60.

<sup>22</sup> Skocpol, „Vision and Method in Historical Sociology“, 4.

<sup>23</sup> March and Olsen, „New Institutionalism“, 734.

<sup>24</sup> angmpam, „The Overpoliticized State and Democratization“, 415.

<sup>25</sup> Linz and Stepan, eds., „The Breakdown of Democratic Regimes“, 69.

<sup>26</sup> Dahl, Democracy and Its Critics, 177.

<sup>27</sup> Lijphart, „The Comparable Cases Strategy in Comparative Research“ 159.

<sup>28</sup> legitimacy.

<sup>29</sup> Upset, Political Man, 64.

<sup>30</sup> Dahrendorf, „Effectiveness and Legitimacy“, 397.

<sup>31</sup> Нарушения, които също са наказуеми с глоба или с лишаване от свобода с лек режим. - Бел. ред.

<sup>32</sup> Corporation of Judges.

<sup>33</sup> Съд, пред който даден правен спор се отнася за пръв път за разглеждане и решаване и който се отличава от апелативните съдилища.

<sup>34</sup> Hamilton, Federalist No 65, 423 - 424.

<sup>35</sup> В периода 1774 - 1776 г. са свикани два Континентални конгреса като вторият гласува Декларацията на независимостта на 4 юли 1776 г.

<sup>36</sup> Законодателният орган на щатите Масачузетс и Ню Хампшир.

<sup>37</sup> Погразделения на съдебната власт на САЩ (например единадесетте съдебни района, в които заседават апелативните съдилища) или територия - първоначално наричана така, тъй като съдиите пътували от място на място и правораздавали на различни места.

<sup>38</sup> Dumbauld, Thomas Jefferson and the Law, 35.

<sup>39</sup> Black, Impeachment: A Handbook, 39 - 40.

<sup>40</sup> LaBuy v. Howes Leather Company, 325 U.S. 249 (1956).

<sup>41</sup> Съд, чиито решения подлежат на контрол за конституционност и апелативно обжалване от по-висша инстанция и който пръв разглежда и решава даден съдебен спор.

# РОЛЯТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И КОНТРОЛ НА КОРУПЦИЯТА

Ибрахим Ф.И.Шухата\*

## Увод

Корупцията превръща върховенството на закона във върховенство на индивидите, които преследват свои частни интереси. Тя дава приоритет на частните интереси пред тези на обществото, представлявани от държавните институции. Нейното разпространяване подкопава общественото доверие в управлението и способността на управляващите да осъществят декларираната от тях политика. Тя подкопава ефективността на държавата и политическата легитимност на управлението. Това води до отслабването и възможното разрушаване на демократичните системи (въпреки че разпространяването на изгодите от корупцията е било използвано като краткосрочно средство за стабилизация от много режими - както демократични, така и недемократични). Съдебната власт съдейства за запазване на ефективността на държавата и легитимността на управлението по различни начини, включително предотвратяване и контрол на корупцията - както в тесен смисъл като злоупотреба с държавна служба за частни цели, така и в широк смисъл, който включва непотизма, конфликтите на интереси и други форми на нарушаване или превишаване на правомощията и злоупотреба с общественото доверие.

Борбата с корупцията е задължение на всяка институция и дори на всеки индивид в обществото. Въпреки това съдебната система играе централна и специфична роля в предотвратяването на корупцията и контрола на нейните проявления в практиката. Ако корупцията достигне самата съдебна власт, това би доказало дълбокото ѝ проникване във всички клонове на управлението и би насърчило разпространяването ѝ във всички сфери на живота. Корупцията в съдебната власт изкривява системата на правосъдието и нейните основополагащи ценности. Тя подкопава прилагането на закона и провеждането на държавната политика. Следователно обсъждането на ролята на съдебната власт в борбата с корупцията трябва да включва превантивните мерки, необходими за предотвратяване на корупцията в съдебната власт, и за борба с причините за нея, независимо в какво се изразяват те.

## 1. Ролята на съдебната власт

Колкото повече контрол и баланс съществуват в обществото и колкото по-силни са институциите при гарантирането им в условията на пълна либерализация, толкова по-малко са възможностите случаите на корупция да останат неразкрити или ненаказани. Съдебната власт е една от институциите, които гарантират контрола и баланса в обществото. Тя може да действа като модел за другите институции и като необходим механизъм за ефективно и справедливо прилагане на закона срещу проявите на корупция и така да служи като спирачка за нови прояви от този вид.

За да получи доверието на обществеността, съдебната власт трябва да бъде пример за останалите и да е в състояние да издържи критиката на обществото. Така ще бъде създаден символ на справедливостта, поддържащ правото в държавата. Въпреки това доверието на обществеността както в правната система като цяло и в отделни елементи от законодателството, така и в правните институции и процеси, включително правораздаването, в много страни е критично ниско. Много често сериозна причина за тази липса на доверие е проникването на корупцията в рамките на съдебната власт.

Всеобхватната и устойчива корупция в системата като цяло натоваарва с допълнителни разходи обществото и води до още по-голяма неефективност на правораздаването. Тя също така осуetyава основателните очаквания и доверието на населението в съдебната система. Ако съществува корупция в съдебната власт, това неизбежно се отразява върху останалите институции. Въпреки това обикновено корупцията започва другаде. Веднъж проникнала като вирус в определен сектор, тя бързо започва да се разпространява в други области и сектори, докато достигне до съдебната власт.

Корупцията се разраства по-бързо в условията на недостатъчно правно регулиране или на правно регулиране, което надвишава необходимото. Корумпиращите и корумпираниите имат основателен интерес от разпространяване на разбирането за доминиращото

положение на корупцията. Независимо от тях корупцията се самоутвърждава. Ако не бъде контролирана и елиминирана посредством съдебната власт, корупцията фактически унищожава ценностите на обществото. Изключение правят само тези, които успеят да се изолират зад стабилен морален щит често на основата на строги религиозни или етнически ценности. Нейното въздействие върху обществото и върху индивидите в това общество е толкова по-разрушително, колкото по-широко тя е разпространена.

В рамките на съдебната власт отлаганията на делата, ниските заплати и разпространението на детайлизирани и архаични правни формалности допринасят за корупцията, като предизвикват даването на подкупи с цел ускоряване на процеса. Непотизмът, връзките, дребните подкупи и другите средства за осигуряване на частно влияние или предимство посредством подкрепата на административната система влошават обществената оценка и не допринасят за повишаване на доверието у тези, намиращи се извън съдебната власт. Ако самата съдебна власт не е ограничена от законите или нейните представители се смятат за поставени над закона, предоставената ѝ от народа легитимност ще бъде поставена под съмнение. На последно място различните източници на власт ще започнат да се подчиняват на системата на „клиентелизъм“ вместо на конституцията и на действащото законодателство.

## 2. Прилагане на закона от съдиите

Отделните съдии са също отговорни за поддържане на общественото доверие чрез своите решения. На тях им е поверено едновременно и справедливо прилагане на закона. В някои държави има разминаване между закона, какъвто той е бил приет, и действителното поведение на обществото и икономиката в практиката. Докато членовете на обществото (включително юридическите лица) могат да намерят начини за компенсиране на това разминаване (например посредством създаването на неформални сектори или черни пазари), съдиите неизбежно се противопоставят на това и следва да го преодоляват чрез решенията си по отделните дела. Как съдиите отговарят на това предизвикателство, е от основно значение за развитието на ефективна и уважавана правораздавателна система. Въпреки това в много стра-

ни механизмът на правораздаването твърде често не е адекватно подготвен, за да се изправи срещу това предизвикателство. Когато той не е в състояние да изпълни своята роля, изразяваща се в преодоляване на неудобството, създадено от архаичните текстове, и отстраняване на трудностите при адаптиране на съществуващите закони към непрестанно променящите се нужди на икономиката и търговията, съдебната власт е изложена на риска да не успее да опази социалния мир, нито да съдейства за развитието на икономиката. Тя може дори да допринесе с бездействието си за разпространение на корупцията.

В тази връзка трябва да се подчертае, че корупцията при правоприлагането създава в практиката закон, различен от писания. Тя превръща правилата и производствата, основани на демократични и технократски принципи, в практика *ad hoc*, основана на желанието и възможността да се плати, на лични връзки и взаимни услуги. Произволното приложение на закона води до недоверие в системата.

Въпреки това в много общества съществува разлика между съдържанието на закона и фактическото му приложение. Понякога това е резултат от факта, че прилагането на закона по различен начин е по-лесно от неговото изменение. Въпреки това в някои държави явлението съществува поради други причини. В някои държави връзката между закона и общественото мнение е до голяма степен прекъсната. В много области съдържанието на закона не отразява общоприетите морални принципи в обществото и той не се възприема като обслужващ нуждите и интересите на това общество. Въпреки това от съдиите се очаква да прилагат закона според неговото съдържание - тежка задача в условия, в които действителният закон (както се прилага в практиката) се различава от очаквания закон (както го възприема обществеността).

Трябва също да се отбележи, че докато дискреционната власт се използва от съдиите за произнасянето на произволни решения, от обществеността не може да се очаква респект към съдебната власт. Респектът на обществеността може да гоиде от факта на спазването на правилата и от наличието на контрол при приложението на закона. Производствата и законите трябва да се знаят и да се прилагат еднакво спрямо всички. Ако обществеността смята съдебните решения за произволни, това ще отслаби нейното влияние за спазване на законите.

Въпреки че наказанията за проявите на корупция трябва да бъдат налагани в рамките на закона, предвидените наказания и санкции трябва да бъдат подходящи. С други думи, те трябва да бъдат достатъчно строги, за да предотвратят бъдещи прояви, и същевременно не твърде строги, за да имат действително приложение. Ако ефектът е слаб, съществува опасност от организирана престъпност. Крайността е личното правосъдие, което може да доведе до самоуправство и дори до полувоенно положение. Същевременно ако санкциите са твърде строги, съдиите ще започнат да търсят начини за избягване на тяхното налагане, което ще доведе до обратния на желани резултат, а именно неналагане на никакви санкции. Примери за това могат да се открият в някои страни, които въведоха смъртното наказание за трафик на наркотици.

### 3. Създаване на подходяща среда

Усилията на съдебната власт трябва да бъдат подкрепени от образователен процес и процес на масово осведомяване, които да окажат въздействие върху обществените ценности и системата на управление. Положителен ефект за предотвратяване на корупцията може да имат и разкритията, направени от медиите и анкетните комисии. Законите също трябва да бъдат подходящи и точно да определят проявите на корупция. Необходимо е още законите, от които няма нужда, да бъдат елиминирани, а тези, от които има нужда, да бъдат осъвременени и направени по-ясни, като се повиши степента на тяхната действителна приложимост. Могат да бъдат създадени и специални закони с цел повишаване на прозрачността в дейността на правителството; регулиране на държавните поръчки на конкурентна основа и въвеждане на производства за спиране на подкупите при наддаването; създаване на органи за разследване, контрол и оценка; забрана на подкупа както на местни, така и на чуждестранни длъжностни лица, и налагане на наказания както надаващия, така и на получаващия подкупа, включително глоби над размера на съответната сума; преустановяване на подкупите при събирането на данъци както в собствената държава, така и в чужбина; въвеждане на правила за финансов контрол и строга отчетност; отнемане на придобитото чрез корупция имущество; защита на свидетелите и осведомителите; и обръщане на доказателствената тежест по делата за неоснователно обогатяване с цел улесняване на често пъти обречените опити за разкриване

на корумпирани длъжностни лица.

### 4. Корупция в съдебната власт

Ролята на съдебната власт за контролиране на корупцията обхваща корупцията в цялото общество, както и тази в самата съдебна власт. Ако корупцията в съдебната власт не се контролира, съдилищата не могат авторитетно да изпълняват своята роля за контролиране на корупцията в обществото.

Както беше споменато по-рано, корупцията в съдебната власт е израз на нейното съществуване във всички клонове на управлението и представлява сигнал за това, че проявите на корупция се толерират и дори насърчават. При тези обстоятелства реформата в съдебната власт се превръща в съществена част и има първостепенно значение във всяка програма, създадена за борба с корупцията.

В тази връзка на първо място трябва да се отбележи, че законодателните антикорупционни мерки са важни, но те могат да се окажат неефективни при отсъствието на честни и способни лица в следствените и съдебните органи. Подобриването на подготовката и заплащането на прокурорите, съдиите и другите служители, увеличаването на възможностите за развитие на тяхната професионална кариера и защитата на тяхната независимост имат съществен принос в борбата с корупцията. Същевременно щом съдебната власт ще бъде независима и ще произнася адекватни и справедливи решения, трябва да се помисли и за вътрешния контрол и да се създадат подходящите системи за такъв контрол.

Много от елементите на реформата в държавната служба, насочени към намаляване на корупцията, могат да се приложат и в съдебната власт. Затова може би е полезно да се посочат най-уместните мерки за реформиране на държавната служба, прилагани с променлив успех в много страни. Те включват осъвременяване на административните правила и производства и въвеждане на конкуренция между държавния и частния сектор в областта на предлагането на обществени услуги и доставката на стоки. Те включват също и поддържане на професионалното ниво на службата. От значение за поддържането на този професионализъм е наличието на обективни системи за назначаване и повишаване, основани на квалификацията и ефективността; адекватно заплащане (особено за длъжностните лица, които имат дискрецион-

на власт във връзка с разпределението на блага и предлагането на услуги); постоянно обучение; способно и образцово ръководство; и точно определяне на задачите и стандартите за работа. Други подходящи мерки са утвърждаване на етиката в държавната служба посредством приемането и прилагането на ясни правила, уреждащи конфликта на интереси; уточняване на поведението, дължимо от държавните служители при изпълнение на техните задължения; задължителна публичност на техните доходи и инвестиции над определен размер; и значителни санкции за нарушенията. Съществени предпоставки за приложението на тези мерки са повишаване на осведомеността на членовете на обществото относно техните права във връзка с държавната служба и увеличаване на предпоставките им възможности за подаване на оплаквания; усъвършенстване на тези възможности и достъп до административен и съдебен контрол; създаване на ефективна система за вътрешен контрол и финансов мениджмънт в държавната служба; и създаване на органи за надзор и адвокатски служби във връзка с получаването на оплаквания от обществеността.

Необходимостта от подобни мерки може да се окаже дори още по-голяма при съдебната власт. Съдиите по-специално могат да се окажат податливи на опити за въздействие от по-силната страна в процеса във връзка с изхода на дела, в които става въпрос за значителни средства. Те се нуждаят от закрила срещу такива опити, както и от ефективни мерки за намаляване на възможната им поява.

Следователно задължителни елементи на съдебната реформа - част от антикорупционната програма в съдебната власт, трябва да бъдат нейната независимост; неприкосновеността на службата на съдиите; финансовата обезпеченост посредством адекватно заплащане; етични норми със строги санкции; съдебно обучение и при необходимост промяна в подхода; безпрепятствен достъп до правораздаването; достъпност на правната информация; ясни съдебни производства; алтернативни механизми за разрешаване на споровете. Всички тези елементи укрепват безпристрастността на съдиите и на съдебната власт. Много от тях, особено финансовата обезпеченост и адекватното обучение, намират еднакво приложение както спрямо съдебните служители, така и спрямо другия административен персонал.

В страните, в които съществува организирана престъпност, тази сложна форма на

корупция изисква добре организирани следствени и прокурорски служби, снабдени с адекватен бюджет и професионален, добре обучен персонал. Ако не са част от съдебната власт, те трябва да разполагат със същата независимост, система на заплащане и имунитети, както съдиите. Опитът на Италия през последните години показва, че такива работещи служби, ползващи се с подкрепата на съдебната власт, могат да имат много голямо значение за реформата в цялата административна и политическа система. В Русия, протичащата съдебна реформа също е насочена към укрепване на прокурорските служби.

При анализа на положението в определена страна е от значение да бъде установено какви са причините за корупцията и могат ли те да бъдат отстранени посредством съдебна реформа или както в повечето случаи се налагат по-сериозни мерки за намаляване на ограниченията и случаите на свободна преценка и за увеличаване на прозрачността и отчетността в правната система като цяло.

Някои от тези аспекти бяха опитно доказани посредством изследване на причините за корупцията в отделни съдебни системи. В две страни от Латинска Америка беше установено например, че проявите на корупция нарастват с увеличаване на задълженията в процеса на вземане на решения, бавното постановяване на съдебните решения и приемането на сложни процедурни етапи. Въвеждането на компютризирани механизми за контрол и алтернативни източници за разрешаване на споровете съдействат за намаляването на тези прояви на корупция. Тези анализи могат да се окажат полезни при разработването на програми за съдебна реформа със съдействието на Световната банка.

Отделно от тези недостатъци, които могат да съществуват в администрацията и управлението на съдебната система, съдебното образование и обучение обикновено се оказва едно от най-слабите места в правосъдната дейност в развиващите се страни и страните в преход. Този недостатък не се ограничава само до образованието на съдиите в различните области на действащото право и съдебните производства. Същото и дори по-голямо значение има и необходимостта от:

1. убеждаване на съдиите в нуждата от модернизирани системата и подобряване на методологията на правораздаването, включително решаването на делата, и

2. Въвеждане в съдебната власт на *култура на службата*, на базата на която на съдиите да се гледа като на служители на обществото за ефективно решаване на споровете и самите те да се възприемат като такива. Във връзка с това е необходимостта съдиите да бъдат обучени да правят съдебен анализ и съдебна преценка. Това е особено важно за страните в преход, в които при предишния режим съдиите често бяха обикновени изпълнители на държавната политика без значени интересите на страните.

Непознаването на новите закони и подзаконови актове също може да се окаже много вредно за ефективността на съдебното разрешаване на споровете. Това е така особено при икономиките в преход, при които голямото количество ново законодателство (дори да приемем, че съдиите имат достъп до всички новоприети актове) е причина за бавното решаване на споровете и сериозен стимул за прояви на корупция. Както вече беше посочено, обучението не трябва да се ограничава със съдиите, а трябва да включва всички лица, свързани с правораздаването.

В много страни за неефективността на правораздавателната система допринасят и остарелите съдебни производства, включително разпределението на делата, съдебните прения, разглеждането на делата и постановяването на решенията. Резултатът е, че тези производства не отговарят на необходимостта от бързо решаване на споровете и по този начин се прибавят към недостатъците на правораздавателната система. Тромавите съдебни производства например поради множество формални предпоставки също ограничават достъпността на правораздавателната система от страна на населението и увеличават възможностите за корупция.

В тази връзка лесно могат да се открият възможности за корупция в следните области:

1) *Разпределение на делата*. От основно значение е да бъде установено как отделните дела се разпределят на конкретни съдии - дали председателят на компетентния съд разпределя делата между съдиите по своя собствена преценка (както е в Полша), дали делата се разпределят между съдиите чрез жребий (както е в Еквадор), или по електронен път (както е в Аржентина), или се използват други методи. За да се намалят възможностите за корупция и политизация при постановяването на решенията, делата трябва да се разпределят между съдиите по начин,

който във възможно най-голяма степен елиминира „пазаруването на съдии“ или разпределянето на делата на политическа основа.

2) *Писмени или устни производства*. В много развиващи се страни все още съществува тенденция да се дава предимство на писмения характер на производствата дори за действия, които в други юрисдикции имат строго устен характер, например свидетелските показания. В много случаи въпросите се представят в писмен вид и се четат на свидетеля, който диктува своите отговори на съдебния служител или на секретаря. Тази практика може да доведе до отклонения, защото често показанията се дават само в присъствието на секретаря на съда и в отсъствието на съдията. По този начин устните доказателства се преценяват от съдията само в писмена форма.

3) *Преценката на доказателствата и експертните заключения* поставят нови предизвикателства. Пример за това са страни като Аржентина, Еквадор или Перу, където в повечето случаи съдиите не присъстват, когато свидетелите дават своите показания. Един от резултатите от тази практика се изразява в затрудненията, които тя създава при преценката на достоверността на свидетелските показания. Съдиите започват да се опират повече на писмените доказателства и това, което получават, представлява частична и непълна представа за фактите.

## 5. Корупция в обществото

Основната функция на съдилищата е да прилагат закона към отделните спорове, с които са сезирани. Същевременно съдилищата могат да бъдат изправени пред закони, които без очевидно да са приети, за да обслужват частни интереси, открито целят да облагодетелстват или увредят определени местни или чуждестранни интереси. Подобни закони често са резултат от преобладаващите прояви на корупция в изпълнителната и законодателната власт или от съглашенията между високопоставени служители в тези две власти. Всеки подход, който ограничава ролята на съдебната власт по прилагане на закона, без да се обръща внимание на неговото предназначение и действие, дори когато проявите на корупция са очевидни, биха превърнали тази съдебна власт в пасивен съучастник в разпространението на корупцията. От друга страна, предоставянето на съдилищата на неограничена дискреционна власт и на активна роля при преценка на целесъоб-

разността и справедливостта на законодателството води до нежелателна намеса в законодателните функции и до накръняване на принципа за разделение на властите. Въпреки това един балансиран подход може да даде възможност на висшите органи в съдебната власт да се произнасят по противоконституционността на законите, които противоречат на принципите, залегнали в конституцията, включително този за равенство пред закона. Друг подход, разработен от самата съдебна власт, е предоставянето на съдилищата на правото да не прилагат законите, които те смятат за опорочени поради злоупотреба със законодателната власт, защото са приети не като правила за общо приложение, а с намерението да бъдат засегнати положително или отрицателно интересите на отделни физически или юридически лица. И двата подхода са били използвани поотделно или заедно от съдилищата в много страни, като по този начин се създава възможност съдилищата да играят важна роля за контролиране на корупцията във висшите нива на другите отрасли на управлението.

Въпреки това активността на съдебната власт трябва да се осъществява с повишено внимание. Това е особено необходимо, когато законодателната и изпълнителната власт са съсредоточени в едни ръце, било като обичайна практика или като извънредно положение, както и когато изпълнителната власт законодателства с постановления. И в двата случая има вероятност от увеличаване на възможностите за корупция и нарушения на човешките права. Въпреки това съдебната власт трябва да упражнява властта си обективно и безпристрастно, основавайки своите решения на добре разработени принципи и на необходимостта от поддържане на реда в обществото. Ако се окаже, че съдебната власт превишава конституционното си предназначение особено в тежките условия, посочени по-горе, тя рискува да попадне под ударите на другите по-силни отрасли на управлението. Освен това тя може да попадне в капана на изкривяването на закона според властта на отделните съдии.

Както всички знаем, съдиите имат силна дискреционна власт в области, в които законът мълчи или е неясен. Съдилищата трябва да запълват празнотите в законодателството по делата, които са им предоставени. Тяхно задължение е да прилагат законовите текстове независимо в каква степен те са ясни. Посредством широките си тълкувателни правомощия съдилищата могат винаги да

намерят начин за отстраняване на възможностите за корупция, оставени от мълчанието или неяснотата на закона. Оправдаването на проявите на корупция в такива условия с бездействието на съдебната власт само допринася за още по-широко разпространение на корупцията.

Последователното приложение и тълкуване на закона от съдебната власт и широкото обнародване на съдебните решения увеличават възможността потенциалните спорещи страни да могат да предвидят изхода от съдебния процес. Тази предвидимост заедно с общото доверие в независимостта, обективността и компетентността на съдилищата със сигурност намаляват възможностите за корупция. В действителност опитът показва, че когато съществува тясна връзка между корупцията, от една страна, и сложността и разпространеността на бюрократичните производства, от друга, съществува също и обратна зависимост между корупцията и предвидимостта на съдебните решения. Общественото доверие в съдебната система е резултат от независимостта на съдебната власт и също представлява съществен елемент в укрепването на тази независимост.

Организациите в гражданското общество, включително адвокатските асоциации, юридическите факултети и групите за защита на човешките права могат също да играят съществена роля като гаранция, че съдебната власт ще изпълнява задачите си за контролиране на корупцията. Те могат да действат като наблюдатели за правилното осъществяване на ролята на съдебната власт. По-важното е, че те могат да подкрепят усилията на съдебната власт за отстояване на върховенството на закона във вече споменатите трудни условия, в които тя се нуждае от насърчаване на опитите си за въвеждане на контрол и баланс.

## **6. Международно сътрудничество и съдебно взаимодействие**

Докато националните структури и особености на съдебната власт като по-горе посочените могат да спомогнат за контролиране на корупцията на национално ниво, някои прояви на корупция и по-специално тези във връзка с трансграничните сделки са неподатливи на въздействие само с национални мерки. Необходимост от международно сътрудничество има във връзка с дейности, които по самата си същност са трансгранични,

като корупцията при международните бизнессделки и изпирането на пари. Това сътрудничество трябва да се развие в механизми за обмен на информация и взаимопомощ както в разследването, така и в съдебния процес. Докато предпроцесуалното взаимодействие е предпоставка за успешното разкриване на корупцията при трансграничните сделки или на изпирането на пари, получени чрез организирана престъпна дейност, то окончателният успех на санкциите в тези области зависи от правилното функциониране на съдебното сътрудничество, което позволява на съдилищата да изиграят ефективно своята роля при международни дела.

За първи път международни мерки на глобална основа, включващи правила относно съдебното сътрудничество, бяха въведени в областта на изпирането на пари с приемането на Конвенцията на ООН срещу трафика на наркотици през 1988 г. Те бяха последвани от Становището за предотвратяване на престъпното използване на банковата система за целите на изпирането на пари, прието от Базелския комитет за банково регулиране и надзорни практики от 1988 година, Конвенцията на Съвета на Европа относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпления от 1990 година, Директивата на ЕО относно предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари от 1991 година и Четиридесетте препоръки относно изпирането на пари от 1990 година на Работната група за финансови действия (създадена на срещата на Г-7 през 1989 г.), които бяха преработени през 1996 година. Всички използвани от правителствата мерки включват в зависимост от характера на инструмента задължителни или незадължителни правила относно подобряване на правното взаимодействие, включително съдебно сътрудничество. Други мерки целят участниците в частния сектор да оказват съдействие на правоприлагащите органи, включително на съдебната власт.

На универсално равнище Комисията на ООН по транснационалните корпорации изготви през 1978 г. проект за международно споразумение относно незаконните плащания, което криминализира корупцията в международните търговски сделки и изисква съдебно взаимодействие между държавите-страни по нея. По-късно през 1995 г. ООН реши да поднови работата по това проектоспоразумение. За съжаление този проект тепърва предстои да се превърне в задължителен

инструмент. През декември 1996 г. Общото събрание на ООН на свой ред прие Декларация срещу корупцията и подкупна на длъжностни лица в международните бизнессделки, чрез която държавите се задължиха да криминализират подкупна на чуждестранни длъжностни лица и да отстранят удържането на данъци за подкупна, платен от частна или държавна корпорация или гражданин на държава-членка на ООН, на длъжностно лице или избран представител на друга държава. Същата декларация призовава държавите взаимно да си сътрудничат и да си оказват възможно най-голямо съдействие при наказателното преследване на корупцията в международните сделки.

На равнище на Организацията за икономическо сътрудничество (ОИСР) бяха приети две препоръки до правителствата и беше подписана една конвенция. Препоръката от 1994 г., която беше преработена през 1997 г., предлага криминализиране на подкупна на чуждестранни длъжностни лица във връзка с международните бизнессделки. Тя е насочена освен това към трансгранично сътрудничество и консултации между съответните органи и към международно правно взаимодействие. Препоръката от 1996 г. предлага забрана на удържането на подкупни от чуждестранни длъжностни лица и по-интензивно сътрудничество между съответните органи. През декември 1997 г. страните-членки на ОИСР заедно с пет нечленуващи страни подписаха Конвенцията на ОИСР за борба с подкупна на длъжностни лица в международните бизнессделки. Държавите-страни по Конвенцията, постигнаха съгласие относно единни критерии, съгласно които те ще въздигнат подкупна на чуждестранно длъжностно лице в престъпление, както и относно сътрудничеството между тях при разследването и наказването на тези престъпления.

Подобни опити за обявяване на противозаконността на корупцията или на отделни нейни форми и за осигуряване на сътрудничество между правоприлагащите органи и съдебните структури съществуват и на регионално ниво, особено в Европа и Латинска Америка.

Има голяма вероятност съвместното действие на анализиранияте в този доклад мерки да доведе след време до положителни резултати. Въпреки това борбата с корупцията изисква продължителната активност от страна на всички клонове на управлението, както и бдителността на гражданското общество за поддържане на тази активност. Трябва също да имаме предвид, че е възможно



процесът да бъде осуетен или провален. Първото задължение на съдебната власт е да проведе необходимата реформа във връзка с легитимността на институцията и почтеността на нейните съдии. Реформираната съдебна власт е пример за останалите държавни институции и последно изпитание срещу вредите от корупцията. Независимостта на съдебната власт, свободният достъп до съдилищата, гладкото правораздаване, добре функциониращите механизми за разглеждане на делата, обективността и справедливостта при постановяване на решенията, подходящите условия за работа, включително съответно заплащане, ясните и разбираеми производства и алтернативните механизми за решаване на споровете могат да подпомогнат съдебната власт във връзка с нейната роля за предотвратяване и контролиране на корупцията. Въпреки това не трябва да се забравя, че съдебната власт е само една от многото институции, държавни и частни, които трябва да станат част от борбата срещу корупцията. В една сериозна антикорупционна програма трябва да се включат всички клонове на управлението, както и гражданското общество.

# РОЛЯТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В НЯКОИ РАЗВИВАЩИ СЕ СТРАНИ

Бола Агжибола\*

В своите „Сатири“ Ювенал поставя енигматичния въпрос „Кой ще пази самите пазачи?“<sup>1</sup> (лат. - „*Seelquis custodiet ipsoscustodes...*“)

В днешния свят този въпрос не само има значение, но то е решаващо във връзка със задълженията на съдиите в рамките както на националните, така и на международните юрисдикции. Съдиите, назначени на отговорни длъжности, следва постоянно да поддържат доверието на широката общественост, докато изпълняват своите функции или упражняват правомощията си. Обратното би означавало да се постави лилица за пазач на кокошарника.

Какво тогава представлява това универсално пагубно явление, наречено корупция? Това е същността на уводната част на доклада, представен тук от моя многоуважаван приятел г-р Ибрахим Шихата, и аз съм напълно съгласен с него. Според мен корупцията може да бъде определена и като неправомерно оказване на въздействие с цел мотивирането, в този случай на съдия, да извърши нещо, което е длъжен да не извършва, или да не извърши нещо, което е длъжен да извърши, в замяна на парична или друга материална или нематериална облага. В тази връзка корупцията включва фаворизацията, пристрастността, несправедливостта, предубедеността и липсата на прозрачност.

Съществуват и други по-широки аспекти на съдебната корупция, която надхвърля мотивирането посредством парична облага. Съдия, който постанови решение в полза на приятел, на роднина или изобщо на някой, към когото проявява някаква форма на пристрастие, е също толкова виновен от гледна точка на проявите на корупция. Оттук следва и необходимостта от по-широко определение на корупцията в този контекст с цел да се обхванат най-пълно последиците от нея в рамките на всяко отделно общество или общност.

Както можеше да се забележи в някои сгради от близкото минало, корупцията на най-високо ниво между хора, заемащи отговорни длъжности независимо дали в законодателната, изпълнителната или съдебната власт, доведе като резултат до срив в правния ред. Подобни прояви дори сваляха правителства.

Съответните правни норми, които се занимават с въпроса за корупцията и сходните с нея престъпления в Нигерия, се съдържат в двата наказателни кодекса, които се прилагат съответно в Южна и Северна Нигерия. Може би е уместно в този доклад да бъдат цитирани някои от правилата на Наказателния кодекс, който е глава 77 от Законите на Федерация Нигерия:

„98. (1) „Държавен служител (според определението в член 98D), който:

(а) под формата на подкуп поиска да получи или да придобие собственост, или каквато и да е друга облага за себе си или за друго лице; или

(б) под формата на подкуп се съгласи или се опита да получи или да придобие собственост, или каквато и да е друга облага за себе си или за друго лице поради това, че:

(I) вече е извършил или е пропуснал да извърши нещо, или вече е дал или отказал съдействие на определено лице в нарушение на служебните си задължения, или във връзка с въпрос, свързан с функцията, работата или дейността на министерство, на държавен орган или на друга организация или институция, в която той работи като държавен служител, или

(II) предстои да извърши или да пропусне да извърши, или да даде или откаже съдействие на определено лице в нарушение на служебните си задължения, или във връзка с въпрос от посочените в (I), се наказва за престъплението корупция по служба с лишаване от свобода до 7 години.“

Докладът на г-р Шихата повдига определени основни въпроси относно предотвратяването на корупцията от съдебната власт. Първият важен момент в неговия доклад, който лично аз намирам за аксиоматичен, е, че „за да получи доверието на обществеността, съдебната власт трябва да бъде пример за останалите и да е в състояние да издържи критиката на обществото“. Примери за това има във всички развиващи се страни, в които няма демократично управление и където няма функциониращи законодателни органи. В някои случаи изпълнителната власт „управлява“ съдебната власт, като това пра-

ви още по-трудно подлагането на съдиите на обществената критика в рамките на такива режими.

В Нигерия правителството разработва правен механизъм, чрез който съдиите могат и се подлагат на проверки. Създадена е Комисия по съдебната служба, пред която се разглеждат случаи, свързани с различни форми на нарушения в съдебната власт, и която „съди“ съдиите и ако ги признае за „виновни“, предлага на правителството тяхното освобождаване. В близкото минало няколко съдии бяха освободени по това производство.

Правилно е отбелязано също, че „ако съществува корупция в съдебната власт, това неизбежно се отразява върху останалите институции“. Корупцията е като гъсеница, която разяжда дълбоко и бързо структурата на обществото както хоризонтално, така и вертикално. Съдия, който получава подкуп, на първо място корумпира целия механизъм на правораздаването, който го заобикаля. Това се отразява на секретаря, който знае кога и чрез кого облагата е преминала у съдията, откъдето това поведение преминава върху другите служители на съда като регистратора, пристава, охраната и дори куриерите и шофьорите. Ако веднъж тази корупция стане обществено достояние, нейният ефект ще се разпространи още по-широко и по-дълбоко в обществото.

Съществуват и други примери на действия и бездействия, които създават условия за разрастване на корупцията, някои от които бяха споменати в доклада на д-р Шихата. Те включват бавното правораздаване, оскъдното или ниското заплащане, архаичните и сложни производства, които при тези обстоятелства също допринасят за забавянето. При тези обстоятелства не е необичайно страните по едно дело да се опитат да „купят“ правосъдие. В последна сметка бавното правораздаване е отказ на правораздаване.

Понякога самата съдебна власт има затруднения при правораздаването. Някои от тези проблеми са споменати в доклада на д-р Шихата. Това са случаите, когато изпълнителната или законодателната власт приема закони, които изключват юрисдикцията на съдилищата. Един такъв подход, който „ограничава ролята на съдебната власт“, може да я направи „пасивен съучастник в разпространението на корупцията“. Предложението в тази връзка е за необходимост от предпазлива съдебна активност. Друг проблем може да се появи, ако съдията се сблъска със закон *ad hominem* (в личен интерес), кой-

то без съмнение обслужва интереса на определено лице или група от лица. В тези случаи съдиите са призвани да правораздават без страх или предубеденост, злонамереност или пристрастие. Тук може да бъде обсъден и въпросът за недостига на средства в съдебната власт, което също може да стане причина съдиите да се поддават на изкушение от корупцията. Един съдия, лишен от необходимите средства за осъществяване на своята дейност, като липса на кола за придвижване до работа, липса на електричество или вода в дома му, нередовно плащане или неплащане на възнаграждение в края на месеца, липса на канцеларски материали и други средства, които му позволяват да изпълнява задълженията си, лесно може да бъде подкупен. Общозвестен факт е, че корупцията процъфтява предимно в условия на бедност.

Д-р Шихата засяга в доклада си множество други важни въпроси и за мен би било трудно да коментирам всички негови аспекти. Споделям обаче виждането му за необходимостта от постоянно реформиране на съдебната власт във всяка една отделна юрисдикция. Един проблем, който докладът въпреки всичко е пропуснал да подчертае, е влиянието на корупцията върху наказателното преследване като алтернатива на гражданското правораздаване в националните юрисдикции. Той обаче правилно посочва необходимостта от съдебно образование и обучение, особено в развиващите се страни и страните в преход. Поради тази причина в Нигерия беше създаден Съдебен институт, в който съдиите получават допълнително обучение.

„На 3 април 1989 г., през време на мандата ми като главен прокурор и министър на правосъдието в Нигерия, който беше с продължителност от около шест години, по моя инициатива беше създадена една комисия, известна като „Национална комисия относно корупцията и други икономически престъпления“, със следната компетентност:

1. установяване на причините и предполагаемия размер на корупцията в Нигерия;

2. проучване на недостатъците, ако такива съществуват, в действащото законодателство относно корупцията и други престъпления; и

3. предлагане или препоръчване на мерки за противодействие, които могат да доведат до овладяване на корупцията, включително предложения за усъвършенстване на действащото законодателство.

Комисията разглежда и критично проучи разнообразни съдебни и законодателни въп-

роси във връзка с корупцията в някои африкански страни и в Хонконг. Беше установено, че в Зимбабве има две виждания по въпроса за корупцията. Едното виждане, поддържано от съдебната власт, е, че проблемът все още не е достатъчно сериозен, за да изисква специално внимание. То се основава на факта, че статистиката и сравнителният анализ на делата за корупция в сравнение с тези за други престъпления, разглеждани от съдилищата, не разкриват необходимост от специална намеса. Другата гледна точка, застъпвана от Главната прокуратура, е, че случаите на корупция и други подобни престъпления нарастват и вече не се ограничават до държавните служители на ниско или средно равнище.

Съгласно законодателството на Зимбабве президентът има правото да провежда *ad hoc* проучвания на дейността на държавните служители. Това право е сходно с нашия Закон за анкетните комисии, които оправомощава съответните органи при необходимост да извършват такива проучвания на дейността на всички държавни служители. Тези органи понастоящем разглеждат законодателството с оглед по-ефективна работа по проблема.

За Анतिकорупционната комисия в Лусака, Замбия, се твърди, че е просъществувала, защото е добре финансирана и разполага с достатъчно добро оборудване, за да може тя да се занимава с различните форми на проявление на корупцията. Насърчава се преназначаването, като нравствените и професионалните качества и заплащането на служителите е достатъчно високо, за да се поддържат техният авторитет и морал. Комисията поддържа вътрешна система за мониторинг, за да се гарантира, че служителите не са „заразени“. Всеки новоназначен служител трябва да премине през задължителен въвеждащ курс от 12 седмици, през който период той се намира под надзор. Въпреки това законодателството на Замбия е ограничено до корупцията само между държавните служители, а комисията има седалище единствено в Лусака, макар че вече има открити служби и в провинциите.

В Хонконг действащият орган е Независимата комисия срещу корупцията (НКК), която е създадена през 1974 г., за да поеме работата на антикорупционната служба към Кралската полиция на Хонконг. НКК осъществява дейността си чрез три департамента, които се занимават: (1) дейностите по разкриване и предотвратяване на корупцията, (2) предотвратяване на корупцията при самото ѝ предотвратяване и (3) обществените отно-

шения във връзка с образованието на обществото. НКК има подкомисия, която действа като контролен орган. Тя разследва престъпления, които обхващат от получаването на подкуп до стандарт на живот над получените по законен начин средства, даването на кредити без гаранция от банка, корупцията при сключване на договори и други. След като започна своята дейност през 1976 г., тя успя да се пребори с масово разпространената се през последните години синдикална корупция и като цяло драстично намали нейните прояви. За постигането на това НКК разполагаше с пълната подкрепа на правителството на Хонконг, солидна финансова основа, модерно оборудване и персонален състав от най-високо ниво.

Нигерийската комисия направи няколко предложения за тематично обединени извънзаконодателни мерки, както и за увеличаване на наказанията на базата на законодателна промяна. Предложенията включват обнародването на Закона за проявите на корупция и икономическите престъпления от 1990 г., който криминализира корупцията, включително икономическите престъпления, свързани например с подправката на документи и декларации за приходи и разходи от страна на държавните служители. Той предвижда създаването на отделен съд за проявите на корупцията с възможност за обжалване пред апелативния съд.

В заключение, всички звена в управлението, както и широката общественост, трябва да следят съдебната власт да не бъде корумпирана. Изпълнителната власт трябва да осигури достатъчно финансови средства за работата на съдебната власт и да осигури нейната независимост посредством своята ненамеса. Както законодателната, така и изпълнителната власт трябва постоянно да следят провинилите се съдии да се отстраняват от съдебната система. Законите, приемани от законодателната власт, трябва да бъдат справедливи, точни и достатъчно ясни. Обществото като цяло трябва да следи за поведението на съдиите, както и съдиите трябва да правят същото по отношение на обществото. Средствата за масово осведомяване могат да играят важна роля за разкриване на недостатъците в съдебната власт.

На последно място всички звена в управлението трябва да сътрудничат на съдебната власт за гарантиране на върховенството на закона.

## **БЕЛЕЖКИ**

<sup>1</sup> Iuvenalis, Saturae, VI. - Бел. рег.

# ОПИТЪТ НА ИТАЛИЯ В ПРЕДОТВРАТЯВАНЕТО НА КОРУПЦИЯТА

Иняцио Франческо Камараца\*  
Главна прокуратура, Рим

Според Сенека корупцията е човешки порок, който не е продукт на своето време. Нито едно общество през нито един исторически период не е било защитено от нея. Можем дори да кажем, че едно „скромно“ равнище на корупция съществува във всяка държавна организация, независимо от нейния вид, така както всеки друг вид престъпление се смята за физиология, докато броят на случаите не надхвърли определени граници.

Докато корупцията е в тези граници, тя се смята за „човешки порок“, за отделна проява на отклонение и с нея се бори наказателното право - подходящо и ефективно средство за защита на обществото.

Обратно, когато се преминат тези граници, общият брой на лицата, които се занимават с незаконна дейност, започва да надхвърля субективните предели и се поставя началото на процес на упадък, който засяга институциите и икономиката. Този процес става толкова силен, че всяка отделна проява на корупция вече не се разглежда като причина за явлението, а като симптом на едно по-тежко разстройство, което трябва да бъде анализирано и унищожено с други инструменти, различни от тези с чисто репресивен характер.

Настоящият семинар, в който имам честта да участвам, ясно показва специалното внимание, което корупцията предизвиква на международно равнище. За това убедително свидетелстват добре познатите инициативи, провеждани например от Организацията на обединените нации, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Европейския съвет и Европейския парламент.

При стария режим обикновено се казваше, че всяка класа в обществото трябва да даде своя принос във войните на Суверена според собствените си възможности - аристокрацията с кръвта си, буржоазията с парите си, а духовенството с молитвите си.

Моето задължение като представител на Италия на този семинар е да дам своя принос посредством националния опит, който за съжаление е от голямо значение. Както добре сте запознати, през последните години в Италия се случиха отделни събития, които

намериха отзвук и на международната сцена.

В действителност аз имам предвид един конкретен пример, сполучливо назован „Революцията на съдиите“. Съвременният наблюдател е в най-неизгодно положение, защото е лишен от възможността за последващ анализ, и затова аз няма да рискувам с опит дори за чисто повърхностно изследване на явлението от юридическа или политическа гледна точка. Безспорно е, че чрез дискредитирането и осъждането на политически лидери от високо равнище, бюрократи и предприемачи съдебният апарат на италианската наказателна система причини рухването на един ред, дълбоко опорочен от корупция.

Други с повече власт и опит ще обяснят реакцията на италианската правна система срещу корупцията, която доведе до задълбочаващата се криза в нашия обществен живот през последните 25 години.

Смятам за необходимо да подчертая, че важността на този упадък, към който се опитаха да се насочат репресивните действия на магистратура, надхвърли субективните предели на „човешки порок“, както беше посочено по-горе, и се превърна в порок на системата. Корупцията се превърна от „катализатор“ за дейността на държавната администрация в причина за нейното съществуване (фр. - *raison d'être*) по принцип. В много случаи така наречената „тангента“ (подкупът) не съдействаше за ускоряване изпълнението на публичната дейност, а вместо това се превръщаше в основната причина и дори в единствената такава за извършването на такива дейности, които бяха много скъпи и понякога безполезни. В Италия не е необичайно да попаднете на твърде скъпи виадукти, които не свързват нищо с никъде.

Това е истина до такава степен, че в действителност репресивните действия се оказва недостатъчни да излекуват болестта. Както наскоро беше отново подчертано на високо равнище, корупцията продължава. Това не е учудващо, след като засега бяха атакувани само симптомите, докато основните причини за разстройството в системата още не са отстранени. Това разстройство днес е от такова значение за страната, че Парламентът и правителството неотдавна

назначиха две комисии *ad hoc*, носещи имената на своите президенти: „Комисията Касесе“ и „Комисията Минервини“, които да разследват причините и възможните средства за противодействие на това явление

Кои са причините и какви са средствата за противодействие? Краткото време, с което разполагаме, не позволява изчерпателен анализ, а дава възможност само за общо очертаване на основните линии на една сложна етиология и на съответната терапия. За тази цел, имайки привилегията да бъда член на „Комисията Минервини“, ще се спра на работата на двете комисии, посочени по-горе.

Следвайки традиционната теория на Монтеско, ще бъде полезно да се подчертае как италианската система преди няколко години даде конкретен пример за инертна демокрация, при което близостта между два блока намери израз в отделно споразумение, наречено „*conventio ad excludendum*“. Така се стигна до това, че основната опозиционна партия беше по дефиниция обречена никога да не управлява, като по този начин мнозинството си подsigури властта да управлява. При липсата на каквато и да е възможност за промяна в структурата на властта и при наличието на управляваща коалиция, съставена от разпокъсани политически партии в постоянна надпревара помежду си за части от електората, общественият интерес зае второ място за сметка на политическото покровителство и стремежите за партийно финансиране, особено посредством борбата за контрол върху органите на държавната администрация, която представлява основен източник на длъжности и служби в управлението, и публичния сектор в икономиката (не бива да се забравя, че в Италия държавата имаше и още има значително присъствие в икономиката). Логичната последица от това състояние на нещата беше упадъкът в нормите на поведение в управляващата класа, както и в административния апарат и икономическите институции на публичния сектор.

От законодателна гледна точка е необходимо да се спомене хаотичното приемане на закони, които се препокриваха със съществуващите преди това. Повечето италиански закони от последното десетилетие загубиха типичния си характер на обобщеност, абстрактност и яснота до такава степен, че често се квалифицираха и именуваха въз основа на тяхната специфика: *manifesto-law*, *buffer law*, *photocopy law*, *provvedimento*, *bridge law* и т.н.

Объркването е такова, че преди няколко години чрез едно решение на Конституци-

онния съд нашата система беше принудена да отрече един принцип на правото, който е бил спазван от древността и според който незнанието на закона не извинява.

Ненужно е да се подчертава, че несигурността при приложението на принципа за върховенството на закона беше благоприятно за корупцията в административния апарат, който в това объркване се радваше на широко дискреционно право на избор, което предлагаше възможности за развиване на доходен пазар.

Занимавайки се с държавната администрация, веднага може да се забележи, че италианският административен апарат днес няма, нито е имал преди това силните традиции на френската администрация. Въпреки това до началото на седемдесетте страната можеше да разчита на една класа от технически подготвени държавни служители с традиции във връзка с коректността.

Поредицата от реформи, които имаха за цел да бъде обновена и децентрализирана държавната администрация, създадоха вместо това една силно политизирана администрация, лишена от правото да взима решения, и доведоха до унищожаване на техническите служби на държавата, а именно строителните инженери и оценителите при данъците върху собствеността.

Резултатът беше създаването на бюрократична класа, която с малки изключения се оказа непрофесионална и демотивирана. От една страна, поставена под политически натиск, на който не можеше да се противопостави, а, от друга страна, принудена да разчита на технически способни и икономически влиятелни лица, тя изгуби своята самостоятелност.

Към това трябва да бъде добавен фактът, че контролът върху администрацията имаше ограничена по форма правна същност и беше известно, че става по-строг, когато съществени нарушения, с които се занимава, станат по-сериозни. Трудно можем да си представим по-благоприятен сценарий за корупция.

Кризата във всички сектори на съдебната система беше (и още е) дълбока, включително в наказателното, гражданското и административното правосъдие, като единственото изключение е конституционното правосъдие (което във всички случаи се отразява слабо в ежедневния ни живот).

Най-честото оплакване беше (и още е) за прекалено бавното решаване на лесни дела,

което вече беше санкционирано от Европейския съд по правата на човека. Тази бавност се дължи на застрашително нарастващото количество нови съдебни дела. Броят на започнатите нови съдебни дела всяка година досега надхвърля броя дела, които съдиите могат да разгледат.

Това очевидно води до недоверие на гражданите в собствената им съдебна система и затова търсените резултати трябва да бъдат постигнати по алтернативни начини. Това отслабва възпиращото въздействие на наказателните санкции, тъй като твърде много дела завършват без присъда поради изтекла давност за престъплението. Така съдебната криза допринесе за създаването на благоприятни условия за корупция (със съжаление трябва да се каже, че определени съдии, за щастие малък брой, не останаха чужди на корупцията).

Твърдеше се, че причините за подобна съдебна криза се дължат на недостатъчния брой съдии, нерационалното им разпределение на територията на страната и неефективното им използване. Не мисля, че тези хипотези стоят в основата на проблема. Обратно на администрацията, италианската съдебна система има дълбоки традиции и числен състав, близък до този в подобни страни и освен това професионално компетентен.

Причината за недостатъчно отговорното правосъдие според мен е главно в многото изисквания във връзка с правната система на страната, които се дължат на продължаващите отклонения от действително съществуващите нужди.

Нормалният живот в една страна с работеща съдебна система се изразява в доброволното спазване на правните норми, като прибегването до помощта на правото е изключение. Когато, както става в Италия, коефициентът на доброволното спазване на правните норми спадне под минималното равнище, не може да се отрече, че правната система на държавата не съответства на нейните действителни нужди и затова трябва да бъде радикално реформирана.

Дотук отбелязахме факторите, които причиняват разстройството в системата, което позволява корупцията да се разраства и да се разпространява по-широко.

Какви са средствата за противодействие? Убеден съм, че е необходимо да се внимава с изкушението да бъдат използвани специални антикорупционни закони, насочени към строг контрол върху държавната админи-

страция. В допълнение към посочените в началото на доклада наблюдения важно е да се отбележи, че репресията, насочена срещу определен вид нарушения, без да има намеса във връзка с по-дълбоките причини, които поражда и поддържа тези нарушения, само затвърждава убедителността на заблудата в съответствие със старото правило за рецепролната и продължителна еволюция на оръжието и бронята. По-полезно би било обратното - намеса директно върху основата, която позволява на корупцията да се разраства, с цел, казано метафорично, тя да бъде лишена от нея, както рибата от водата, в която плува.

В случая на Италия и в светлината на посочената етиология действията, които трябва избирателно да бъдат предприети, изглеждат следните:

Смятам, че в законодателната сфера е наложително както осъвременяване, така и опростяване на законодателството. Това следва да се извърши с помощта на „*testo unico*“ (обединяващ закон) и в съответствие с учението на Томазо Кампанела, според когото най-добрите закони са малко на брой, ясни и кратки.

Наложително е също приключването на процеса на приватизация на държавните компании с цел да бъде елиминирана както привидната конкуренция, така и предварително уредените отношения, които могат да възникнат като последица от нея.

От строго политическа гледна точка и с оглед на промените, настъпили след падането на Берлинската стена, което само по себе си е знак за очаквана радикална промяна в политическата картина, става необходимо едно ново регулиране на финансирането на политическите партии.

В държавната администрация е наложително повишаването на активността и изграждането на положителен имидж както от обективна, така и от субективна гледна точка посредством следните мерки:

От обективна гледна точка: да се продължи ускоряването и опростяването на производствата в държавната администрация и да се повиши тяхната прозрачност; изцяло да се замени превантивният контрол за законосъобразност с ефективен контрол върху действията и резултатите. Държавните технически органи трябва да бъдат отново обучени и подсилени и същевременно трябва да се създадат служби, които да притежават висок професионализъм в областта на догово-



рянето и техническото планиране.

От субективна гледна точка има нужда от възстановяване на престижа на държавните служби чрез укрепване на процеса на вземане на решения от страна на управляващата класа, която трябва да бъде освободена от влиянието на политическата власт. Това може да бъде постигнато посредством въвеждането на критерии за качествата на лицата при тяхното назначаване и повишаване и посредством приемането на ръководни правила за държавните служители, нарушаването на които да води до дисциплинарни санкции. Трябва също така да бъде създадена служба за регистрация на собствеността.

Що се отнася до правосъдието, ако направеният анализ е верен, осъвременяването и опростяването на законодателството и стабилизирането на дейността на държавната администрация сами по себе си ще поставят началото на „пречистващ процес“ на намаляване до физиологични граници на претенциите към съдебната власт, което ще доведе до положителни последици за нейната отговорност. Може да бъде очертана поредица от временни мерки (някои от които вече бяха приети или предложени) за отстраняване на бавността. Италианската политическа и законодателна власт изглежда вече постави началото на споменатите реформи.

Едновременно с „Революцията на съдиите“ началото на деветдесетте години отбелязва започването на поредица от съществени реформи, понякога спирани поради колебливост или трудна приложимост, дължаща се на новаторския им характер. В действителност и до днес някои от тях още не са намерили приложение. Става дума например за Закона за местната автономия, за административните производства, за прозрачността, за реформите в държавната служба, за децентрализацията и за промените в държавния бюджет.

Бих искал да завърша с една оптимистична бележка с надеждата, че вече започнатите структурни реформи, които предстои да бъдат обединени и приложени, могат практически да противодействат на проявите на корупция в Италия, като ги върнат от катастрофалните размери, които бяха придобили, към обичайните единични случаи, към „човешкия порок“ на Сенека, и така да бъдат преследвани и строго наказвани, без обаче да представляват израз на сериозно разстройство в обществото.

# ПРОБЛЕМЪТ ЗА КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ: КОНТЕКСТ И МЕТОДИ ЗА КОНТРОЛ

Флорентино П.Фелусиано\*

В този кратък материал смятам да съсредоточа вашето внимание върху проблема за корупцията в съдебната власт. По-конкретно бих искал да се спра на някои от аспектите на проблема, свързани със самите лица и служителите на помощните или поддържащите звена в съдебната власт, като чиновници или регистратори в съда и администратори. Така изброените служители изпълняват контролни функции, различни от функциите на съдиите, и които същевременно не се отличават качествено от функциите на служителите в изпълнителната власт.

Възнамерявам да ви представя два аспекта на проблема за корупцията в съдебната власт. Първият аспект се отнася до контекста, в който се проявява корупцията сред съдиите. Вторият е свързан със стратегиите или методите за контрол, използвани за намаляване или ограничаване обхвата на корупцията в системата на съдебната власт.

Аз неизбежно изхождам от опита в моята страна - Филипините, тъй като това е единствената част от света, с която съм достатъчно добре запознат.

Под контекст аз имам предвид съвкупността от причинни фактори и обуславящи фактори (т. е. фактори на средата), при които възниква корупцията в системата на съдебната власт. В реалния свят обикновено е трудно да се разграничат причинните фактори от обуславящите фактори, а и аз вярвам, че за целите на превенцията и регулирането на корупцията не е необходимо да се прави подобно разграничение.

Първият вид фактори са свързани със същността на правораздаването, което, както знаем, е тромав и сложен процес, резултат от множество причини, включващи огромния брой закони и административни разпоредби, които трябва да бъдат приложени и контролирани. Крайният резултат е много на брой съдебни спорове, които се преразглеждат в съдебната система. Пълният обем на постъпващи дела е такъв, че води до значително препълване на списъците със съдебни дела и до бавно, но неумолимо натрупване на нерешени дела при съдиите, особено при онези съдии, които работят в градските и

търговско-промишлените центрове.

Във Филипините препълването на списъците със съдебни дела се наблюдава на всички нива на съдебната власт. Значението на тази ситуация може би ще стане ясно, ако се позовем на факта, че във Върховния съд на Филипините в последните 7-10 години средният брой на новозаведените дела е 6500 годишно. За същия период средният брой дела, приключвани всяка година, е 5500 - 6200. Тъй като на теория юрисдикцията на Върховния съд е незадължителна по своя характер, Конституцията изисква съдът да изложи мотивите си за отхвърлянето на искове за преразглеждане, което означава, че всяко дело трябва да бъде разгледано и решено по един или друг начин. Казаното е в сила за всички съдилища с изключение на Върховния съд.

Трябва също така да бъде отбелязано, че нашият Закон за съдебната власт в сегашния му вид позволява последователни обжалвания - от Общинския съд до Районния първоинстанционен съд, след това пред Апелативния съд и накрая пред Върховния съд. Решенията на административни агенции също могат да бъдат разглеждани в съдилищата от Районния първоинстанционен съд до Върховния съд.

Крайният резултат е, че губещата делото страна може да опита чрез последователни обжалвания нагоре по йерархията на съдилищата да отмени първоначалното съдебно решение или най-малкото да забави произнасянето на окончателното съдебно решение и неговото изпълнение. Това дава мотив на страните в съдебния процес и техните адвокати да се опитат да съкратят цикъла на обикновено твърде дългата процедура чрез неюридически средства.

Вторият елемент на контекста, който трябва да бъде отбелязан, е, че възнаграждащата в системата на съдебната власт са много ниски, дори по мое мнение неблагоприятно ниски. Известно неравенство в заплащането на служителите в държавните учреждения и в частния сектор е нещо обичайно, особено в развиващите се страни. В нашия случай обаче неравенството е изключително

\* Авторът е съдия, член на апелативния орган на Световната търговска организация (Женева) и бивш член на Върховния съд на Филипините. Докладът е изнесен на международен семинар на тема „Проблемът корупция: Предотвратяване и съдебен контрол“, проведен на 1 април 1998, Рим. Материалът е публикуван на български в *Съдебна власт и корупция*. С., Коалиция 2000/Съюз на съдиите в България, 2000.

сериозно и дори плашещо. Не повече от 2 % от държавния бюджет се заделя за съдебната власт. Цифрата беше дори 1 %, докато настоящият председател на Върховния съд не се застъпи пред Министерството на финансите и пред законодателната власт. Той бързо откри обаче, че има граница, отвъд която независимостта на съдебната власт е застрашена, и взе решение за прекратяване на по-нататъшните усилия за получаване на по-голям дял от бюджетните средства.

Вследствие на това не е лесно да се привлечат умни млади юристи към съдебната власт, освен в случаите, когато те имат собствени финансови средства. Разбира се, има способни юристи, които влизат в съдебната власт на сравнително по-късен етап от своята професионална кариера, когато наличието на значителни спестявания им позволява да разглеждат ниското заплащане на съдиите като твърде второстепенно. За всички обаче заемането на съдийско място поставя строго моралното задължение да отхвърлят „ухажването“ например от страните в съдебния процес, които отиват в съда, за да защитават своите икономически интереси било от ганьчните служители, било от конкурентите си.

Друг фактор, който заслужава да бъде разгледан, е начинът, по който обществото възприема съдебната власт като цяло в прегелите, в които се отразява от медиите и допитванията до общественото мнение. Разбира се, в моята страна както, и навсякъде другаде, има недобросъвестни съдии, които приемат различни видове подкупи, както и невежи съдии и това тяхно лично поведение ги прави неподходящи за съдийския пост. Не мога да кажа дали ние имаме повече корумпирани съдии, но ми се струва, че в последните няколко години общественото мнение в повечето случаи беше злонамерено към тях. Във връзка с това заслужава да бъдат споменати два момента. Единият е широко разпространеното невежество сред широката общественост относно структурата и изискванията на нашата система за раздаване на правосъдие. Когато например лице, обвинено в престъпление, бъде оправдано в съда, съществува неуместна тенденция от страна на жертвата или нейното семейство да приемат или че съдията е некомпетентен, или че е бил подкупен от обвиненото лице.

Това, което често се забравя, е, че съдиите съставляват само последната фаза от правораздавателната система, и че по-ранните фази - полицейското разследване,

откриването и защитата на свидетели и събирането на доказателства и изготвянето на обвинението от прокурора - съществено ограничават това, което съдилищата могат да направят за намаляване на престъпността. Ако в съда се представят недостатъчни доказателства, било защото полицията не си е свършила работата или защото прокурорът е неподготвен, съдът трябва да оправдае обвиняемия. Другият момент е, че страните в съдебния процес или техните адвокати и дори асоциациите на юристите с неохота излизат открито срещу съдиите, които подозират или за които се разпространяват слухове, че са нечестни, за да стане възможно започването на разследване. Още едно схващане е това, че има адвокати, които бързат да обяснят на клиента си неблагоприятното съдебно решение или раздутата сметка за хонорари с това, че съдията е бил „купен“ от насрещната страна или че част от хонорара трябва да отиде за съдията. Така клиентът не знае дали неговият адвокат казва истината или не, а съдията, който може да е невинен, не може да се защити.

Главният извод, който можем да направим, е, че корумпираните съдии не съществуват във вакуум. Корумпирани съдии има, защото, освен всичко друго, има корумпирани адвокати и страни в съдебния процес, готови да предложат подкуп и които поради различни причини нямат желанието да се противопоставят на искането за подкуп от агресивен корумпиран съдия, и които отказват да се обърнат към компетентния съдебен орган, който може да накаже или отстрани такива съдии. Очевидно е, че адвокатите и широката общественост трябва да се научат да си сътрудничат с тези органи, а последните трябва на свой ред да създават достатъчно доверие в своите възможности да разпознават и отстраняват провинилите се съдии, така че да задълбочат нагласата за сътрудничество.

Методите за регулиране и контрол на корупцията сред съдиите, прилагани в моята страна, са многобройни. Преди всичко е наличие общ стремеж за повишаване нивото на възнаграждение на съдиите. При тази стратегия обаче съществуват структурни ограничения, тъй като подобно повишение трябва да отчита нивото на възнаграждение на държавните служители като цяло. Чисто политически просто не е възможно да се повишат възнагражденията на съдиите без едновременно повишение в ставките на останалата част от държавния сектор. Съществува

постоянно съревнование във връзка с разпределението на бюджета и съдебната власт е в твърде неизгодна положение.

По-специфичните стратегии се свързват с подбора на съдиите. В края на краищата проблемът с корупцията в съдебната власт е проблем на качествата - морални и професионални, на юристите, тъй като съдиите се подбират изключително само измежду юристи. Съгласно предишните конституции на страната (1935 г. и 1973 г.) назначаването на всички съдии беше възложено на президента на републиката, но това назначение беше предмет на одобрение от Комисията по назначенията, съставена от членове на Сената и на Камарата на представителите. За да се минимизира влиянието на политическите фактори върху подбора на съдиите, сега действащата Конституция на страната (1987 г.) премахва необходимостта от потвърждаване от Комисията по назначенията. Вместо това номинациите за съдийските места се правят от Съдебен и адвокатски съвет.<sup>1</sup> За всяко свободно съдийско място Съдебният и адвокатски съвет подготвя списък с най-малко 3 номинации, като окончателният избор и назначение се извършват от президента на републиката. Тази процедура прави възможно внимателното проучване на характеристиката и препоръките (лични и професионални) на бъдещите съдии. Списъкът с имената на номинираните кандидати се публикува в националната преса и на асоциациите на юристите и на обществеността е предоставена възможността да обсъдят тези кандидатури.

Следващата стъпка се предприема веднага след назначаването на нови съдии. Преглях се поставя изискването да преминат неколкомесечни курсове на обучение в Съдебната академия на Филипините, институция, създадена със закон и поддържана от правителството. Съдиите, на които предстои да заемат пост във висшите съдилища, трябва допълнително да посещават и да преминат специални курсове и семинари в академията.

Третият метод за контрол върху корупцията на съдиите се отнася до административния надзор, упражняван от Върховния съд върху всички съдилища, с изключение на апелативните. Може би най-важният аспект на този надзор е контролът върху административната страна от работата на съдиите, например състоянието на техните списъци със съдебни дела и приключването на делата в предвидените срокове. Това прави възмож-

но да се оптимизира разпределението на делата, като в районите с голям брой дела се изпращат допълнителни съдии.

Правомощията на Върховния съд за надзор върху по-долустоящите съдилища не се ограничават само до административни въпроси. Върховният съд има дисциплинарни правомощия по отношение на всички съдии. Той получава и разследва оплакванията срещу съдиите. При възникване на достатъчно основания се повдигат формални обвинения срещу съдиите от Администратора на съда<sup>2</sup> и се провеждат изслушвания от съдия от Районен първоинстанционен съд или от член на Апелативния съд, определен от Върховния съд. Определеният съдия представя доклад, който се разглежда във формална процедура от Върховния съд. След това Върховният съд представя съдебно решение, с което или сваля обвиненията, или налага наказание на съдията-ответник. Наказанията варират от порицание до освобождаване от длъжност. Когато е необходимо, съдът може също така да нареди започване на наказателно преследване срещу провинилия се съдия. Разбира се, формалните процедури срещу съдии отнемат време. Но след като веднъж бъдат подготвени, съдът дава висок приоритет на решаването им.

Трудно е да се определи степента на успех на всяка конкретна стратегия за превенция и контрол Най-важното, в крайна сметка, е всички набелязани стратегии да бъдат прилагани с неизменна обвързаност и здрав разум.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Съдебен и адвокатски съвет (англ. - Judicial Bar Council - JBC) - орган, създаден с Конституцията от 1987 г. „под надзора на Върховния съд и съставен от председателя на Върховния съд като ех оффицио председател, Министъра на правосъдието, и представител на Конгреса като ех оффицио членове, представител на адвокатурата, преподавател по право, оттеглили се членове на Върховния съд и представител на частния сектор“. Съдебният и адвокатски съвет има за своя главна функция предлагането на кандидати за различни постове в съдебната власт; допълнително той може да упражнява други функции и задължения, възложени му от Върховния съд.

<sup>2</sup> Съгласно Конституцията от 1973 г. административният надзор върху всички съдилища беше предоставен на Върховния съд, който осъществява тези функции чрез Канцеларията на администратора на съда, създадена с Декрет на президента No. 828.

# ЕТИЧЕН КОДЕКС НА СЪДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ

## I. ОСНОВНИ ЦЕННОСТИ И ПРИНЦИПИ

Съдията олицетворява съдебната институция и в поведението си се ръководи от това, че претворява в живота принципите на справедливостта и безпристрастността.

Съдията се подчинява единствено на Конституцията, закона и нормите на справедливостта.

Съдията съблюдава високи стандарти на лично и професионално поведение за укрепване на независимостта и обществената значимост на съдебната власт.

## II. ПРОФЕСИОНАЛНО ПОВЕДЕНИЕ

**Правило 1. В съдебната зала всеки съдия е символ на закона и справедливостта!**

Съдията изпълнява задълженията си добросъвестно и отговорно, като се ръководи от принципите на лична безкористност, независимост и безпристрастност.

Съдията се отнася с толерантност, достойнство и учтивост към участниците в процеса и изисква подобно поведение и от тях.

При разглеждане на делото съдията действа с търпение, обмисленост и без прибързаност, но решително и ефективно.

Съдията не допуска глуми, изрази, жестове или други действия, които могат да се изтълкуват като израз на необективност или пристрастност.

При решаване на споровете съдията не се влияе от интересите на отделни лица, от обществени настроения и не се опасява от бъдеща критика.

Съдията полага усилия за решаване на делата своевременно.

**Правило 2. Съдията се отличава с коректност и умение да се държи достойно!**

Съдията дължи на колегите си уважение и разбиране, зачита достойнството и труда на служителите в съда.

Съдията не си позволява безпринципни критики или лични оценки за работата на другите съдии.

Съдията не разкрива поверителна инфор-

мация, станала му известна във връзка с дейността му.

Съдията може да се консултира с други съдии.

Съдията съобразява външния си вид и облеклото си на работното място с изискванията за престижа на професията.

Съдията изисква от служителите на съда да уважават работата на съдията, да бъдат лоялни към институцията и да изпълняват задълженията си отговорно.

**Правило 3. Съдията разчита единствено на своя професионализъм като условие за служебно израстване.**

Съдията постоянно полага усилия за повишаване на професионалната си квалификация.

Съдията не допуска служебното му израстване да се дължи на недостойно лично поведение или да се основава на безпринципно чуждо вмешателство.

Съдия, който се е убедил, че друг съдия е нарушил правилата на етичния кодекс, постъпва съобразно собствените си етични принципи.

## III. ЛИЧНО ПОВЕДЕНИЕ

**Правило 4. Личният облик на съдията е част от обществената представа за съдебната институция.**

Съдията доброволно приема ограничения в личния си и граждански статус.

Съдията не допуска непристойно поведение в обществената и личния си живот.

Съдията не позволява семейни, обществени, политически или други отношения да влияят на професионалната му дейност.

Съдията не използва името и авторитета на съда за задоволяване на свои собствени или на негови близки интереси.

Съдията не приема лично или чрез свои близки подаръци, услуги или заеми, които могат да предизвикат съмнение в неговата почтеност.

Съдията придобива и управлява личното и на семейството си имущество по начин, който да не създава съмнение за злоупотреба със

служебното му положение.

Извън съда съдията спазва поведение, което не би могло да накърни доброто име на съдебната институция.

**Правило 5. Съдията допринася за подобряване на правната среда в държавата.**

Съдията може да изразява становища и да участва в дискусии, свързани с промените в законодателството.

В свободното си време съдията може да изнася лекции, да публикува статии, да преподава в учебни заведения и да участва в извънсъдебни проекти, които не влизат в противоречие с правилата на този кодекс.

#### **IV. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ С МЕДИИ И ОРГАНИЗАЦИИ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО**

**Правило 6. Съдията зачита свободата на словото и правото на гражданите да бъдат информирани.**

Съдията може да информира медиите само за факти от дейността си, без да изразява предварителни правни становища.

Съдията няма право публично да коментира нерешени дела, с което да повлияе по какъвто и да било начин върху изхода им.

При публични изявления съдията се ръководи от критерии за разумност и чувство за мярка.

**Правило 7. Съдията е обществена личност.**

Съдията участва в обществения живот, но не може да изразява предпочитания или предубеждения към определена група от хора на основата на народност, раса, пол, идеология, религия, култура и др.

Съдията може да работи в организации с нестопанска цел, доколкото това не противоречи на правилата на този кодекс.

Съдията може да участва в благотворителни организации, но не от името на съда.

Приет от Общото събрание на Съюза на съдиите в България на 4 юли 1998 година - гр. Благоевград.

# АНТИКОРУПЦИОННАТА РЕФОРМА В МИТНИЦИТЕ И МВР\*

## 1. Реформата в Агенция „Митници“

Като цяло нормативната основа на дейността на Агенция „Митници“<sup>1</sup> е хармонизирана с правото на Европейския съюз и е подчинена на няколко специфични принципа за организация на митническата администрация:

- принципът за структурно обособяване и централизация на митническата администрация - този принцип се проявява в изключително йерархизираната система на митническите учреждения, изградени на три нива (национално, регионално и териториално) и обединени в единна автономна администрация към министъра на финансите;

- принципът на ускоряване митническата обработка на границата и пренасяне на митническата дейност във вътрешността на страната - този принцип е приложен чрез въвеждане на двустепенната митническа процедура (гранично-вътрешно митническо оформяне) по европейски образец чрез акцент върху контрола във вътрешността на страната (във вътрешните митнически учреждения);

- принципът на ефективното разпределение на функциите и задачите на митническите учреждения - този принцип се реализира чрез възможността за динамично реорганизиране на дейността в отделните митнически учреждения и предназначаването им за определени цели в зависимост от местоположението им, интензивността на трафика, вида транспорт, вида на преминаващите стоки, икономическия профил на региона и т.н.

Както и при други български институции обаче, осъвременената нормативна база и успехите за нейното привеждане в съответствие с европейските стандарти често са в противоречие с практиката. Липсата на достатъчно ефективно противодействие на стоковата контрабанда и трафика на хора и наркотици, ширещата се системна и индивидуална корупция, отсъствието на ясна управленска визия за преодоляването на системните недъзи, които правят възможни подобни корупционни практики, неадекватните действия и необяснимата търпимост на ръ-

ководствата на тази институция спрямо корумпираните служители, демонстративното благополучие на митничарите в сравнение с други държавни служители и др. допринесоха и за изключително негативния обществен имидж на Агенция „Митници“ и на митническата професия като цяло през годините на прехода. Главният подтик за предприетата в началото на десетилетието реформа обаче беше преди всичко констатацията, че колкото е по-голяма корупцията и контрабандата, толкова по-малки са приходите от митническите вземания в държавния бюджет.

Реформирането на митниците бе сред приоритетите на НДСВ в съответствие с акцента на движението върху почтеността и борбата срещу корупцията. Подобна ориентация бе напълно оправдана с оглед на проблемите, пред които бе изправена тази институция при управлението на правителството на Иван Костов (1997-2001 г.).<sup>2</sup> Опитът за радикални промени, предприет от екипа на г-н Емил Димитров от есента на 2001 г., обаче се оказа неуспешен. След изтичането на шестмесечния му мандат през февруари 2002 г. бе отчетен спад на постъпленията при нарушена координация между отделните компоненти на митническата администрация както на централно равнище, така и в цялата страна.

Една от най-съществените причини за негативния резултат от първия етап на реформата бе липсата на цялостна визия и свеждането на промените до кадрови рокади, както и схващането, че шефът на митниците с още няколко съмишленици ще може лично да осъществява контрол върху целия личен състав на Агенцията. От друга страна, в активите на действията на Емил Димитров могат да се впишат временното затваряне на някои контрабандни канали в резултат на уволненията и поредицата от внезапни проверки, особено на КПП „Кулата“ на границата с Гърция.

След февруари 2002 г. започна период на „нормализация“. За да се даде оценка на това понятие, трябва обаче да си зададем въпроса какво е нормалното състояние на българските митници и какво от досегашните практики в тази институция е вероятно да

\* Корупция, контрабанда и институционална реформа. С., Център за изследване на демокрацията, 2002.



бъде възпроизвеждано и в бъдеще.

Актуализираната Бизнес стратегия на Агенцията за периода до 2006 г. съдържа следните приоритети:

- адаптиране на митническата администрация към изискванията на Европейския съюз;
- засилване на сътрудничеството между митниците, икономическите оператори, бизнеса и обществеността;
- повишаване събираемостта на митническите и другите държавни вземания;
- противодействие на митническите и валутните престъпления.

Основният ориентир за това, което става в Агенцията е очевидният акцент върху събираемостта на митническите и другите държавни вземания като абсолютен приоритет за правителството, изправено пред засилващи се финансови затруднения и обществен натиск. По този пункт митниците отчетоха скромни напредък. Така например, през септември 2002 г. бе отбелязан ръст с над 42 млн. лв. на приходите в бюджета в сравнение със същия месец през 2001 г. Общо за деветте месеца на 2002 г. бе отчетен ръст от 98 985 941 лв. нетни приходи в бюджета в сравнение със същия период през предходната година.<sup>3</sup>

### Мерки срещу нарушенията в митниците

От началото на 2002 г. до есента на същата година от митническите органи са образувани 8455 административно-наказателни производства по съставени актове за митнически нарушения и 194 за валутни нарушения. От тях 530 касаят сериозни нарушения на митническото законодателство при контрабанда по чл. 233, митническа измама по чл.234 и отклонение на стоки под митнически надзор по чл. 234а от Закона за митниците - нарушения, които се отличават с висока степен на обществена опасност и нанасят значителни вреди на държавния бюджет.

През същия период въз основа на съставените актове за митнически нарушения са издадени 6926 наказателни постановления, с които са наложени глоби и е присъдено заплащането на равностойността на стоки общо в размер на 13 307 775 лв.

От февруари 2002 г. Агенция „Митници“ предприе редица стъпки за засилване ефективността на противодействието на митническите нарушения и престъпления:

- Определени са **конкретни гранични митнически пунктове**<sup>4</sup>, през които задължително определени акцизни и рисков стоки ще влизат на територията на страната. С тази мярка се цели ограничаване на възможностите за контрабанден внос на такива стоки. Чрез концентриране на тех-

нически и човешки ресурси в тези пунктове се дава възможност за засилване на контрола, за намаляване на корупционните практики и за по-ефективно разпределение на функциите в рамките на митническата администрация.

- Определени са и **митническите пунктове, в които задължително ще се извършва и поставянето под режими „Внос“ и „износ“ на акцизните и рискови стоки**. Чрез мярката се цели ограничаване на възможностите за извършване на митнически измами с предмет акцизни стоки чрез декларирането им като други стоки или чрез подмяна на стойността или произхода на стоките.

- **Акцизните и рискови стоки задължително ще напускат територията на страната в случаите на износ или реекспорт от определени гранични митнически пунктове**. Мярката цели ограничаване на възможностите за т.нар. „фиктивен износ“, при който стоките само привидно напускат територията на страната, при което или се избягва заплащането на дължимите държавни вземания, или неправомерно се възстановява данък върху добавената стойност.

- Пряко отношение към въпроса за засилване борбата срещу контрабандата има и **предоставянето на правомощия на митническите контролни органи чрез изменение на Закона за движение по пътищата, да спират превозни средства на пътя и да извършват проверки съгласно Закона за митниците**. Чрез това правомощие се създава допълнителна преграда за контрабандния внос на акцизни стоки.

- Митническата администрация полага усилия и за **практическото въвеждане на нормативно предвидения последващ контрол на приетите митнически декларации**, включително и на място при декларатора, чрез проверка на данните и документите за извършените вносни и износни операции. Макар и формално дефиниран в Закона за митниците (чл. 84), последващият закон все още не е обезпечен с достатъчно ресурси.

- Значение за подобряване борбата срещу митническите и валутни нарушения има и **предстоящото внедряване на подсистемата за митническо разузнаване и разследване към Българската интегрирана митническа информационна система (БИМИС)**. Към настоящия момент БИМИС работи пъл-

ноценно и свързва всички митнически учреждения в страната, но включва само въвеждането на данните от митническите декларации, без същите да се обработват автома-

тизирано с оглед използването им за индикиране на степента на риска от нарушение, изработването на рискови профили и извличане на разузнавателна информация.

### Случаи на пресичане на стокова контрабанда през 2002 г.

- В резултат на извършен контрол от служители на дирекция „МРР“ в Централно митническо управление и МБ „Капитан Андреево“ съвместно със служители на МВР е предотвратено извършването на контрабанден внос на зеленчуци. При проверките е установено, че в случаите, в които товарът се състои от разнородни видове зеленчуци, се укрива действителното количествено съотношение на стоките, като се декларира завишено тегло на подлежащите на облагане с ниски тарифни ставки, докато другите се внасят изцяло контрабандно или в значително намалено количество.

- Разкрити са 21 неприключени транзитни операции на доставки на зеленчуци от Турция. Нарушенията са извършени от различни турски транспортни фирми, като стоките са въведени на територията на страната през МБ „Капитан Андреево“ и са насочвани за МБ „Суходол“. Транзитните операции са приключени с фалшифициран митнически печат, стоките са отклонени от митнически надзор и вероятно реализирани за продажба в страната без заплащане на дължимите митни сборове и други държавни вземания. В резултат на това е предотвратен поредният опит за отклонение на стока, която е задържана и в момента се реализира. По случая продължава проверка от служители на НСБОП.

- При други 38 случая на нередовно приключване на транзитни операции, в 24 от случаите става дума за доставки на сурово кафе, в 5 - за доставки на пилешки бутчета, и в 9 - за доставки на стоки с произход Китай. Стоките са въведени на територията на страната през МП „Кулата“ и са били насочени за МБ „Суходол“, като са отклонени от митнически надзор и транзитът е приключен с фалшиви митнически печати. По случая са събрани всички документи и е сезирана Окръжна прокуратура - Благоевград.

- Разкрити са 54 нередовно приключени транзитни операции от Митница „Аерогара-София“, насочени за различни митнически учреждения. Стоките - компютърни части, са отклонени от митнически надзор, като транзитните операции са приключени с фалшиви митнически заверки. За тези случаи също е сезирана Софийска районна прокуратура.

- При проверка, извършена от служители на Дирекция „МРР“ в Централно митническо управление, е предотвратен опит за митническа измама чрез представяне пред митническите органи на фалшифицирани документи за освобождаване от митнически надзор на стоката - 9 цистерни бензин А 95 с общо количество 450 т.

- В резултат на проверка, извършена първоначално от Митница Русе, а впоследствие от служители на дирекция „МРР“ в Централно митническо управление съвместно със служители на НСБОП и Главна данъчна дирекция, бяха разкрити нарушения в крупни размери при внос на течни горива. Фирмите-вносителки не са заплатили дължимите държавни вземания за ДДС, акциз, такса РПМ и такса НФООС общо в размер на 1 487 015 лв. и стоките са оформени на режим внос от митническите органи с фалшиви платежни нареждания.

С цел предотвратяване на подобни случаи съвместно с Главна данъчна дирекция се обсъжда възможността митническите органи да следят за постъпването на дължимите суми от немитническите плащания. По този начин ще се предотврати освобождаване на стоките от митнически надзор, в случай че дължимите суми не бъдат заплатени от вносителя на стоките.

- Разкрити са два опита за контрабанда на общо 7 кг злато, укрито в специално пригоден тайник в автомобили, пътуващи от Турция съответно за Югославия и Румъния. В друг случай е разкрит опит за контрабанда на 25 кг благородни метали в тайници в автомобили, пътуващи от Турция за Молдова.

- В друг случай е разкрит опит за контрабанден износ на 30 952 щ.д., укрити в тайници на автомобили, пътуващи от Румъния за Турция.

- При митническа проверка са разкрити два случая на опит за контрабанден износ от страната на културни ценности - антични монети и други предмети на значителна стойност.

- Разработен е нов механизъм за засилване на митническия контрол при внос на течни нефтопродукти. За тази цел са изготвени конкретни указания, които да създадат ясни правила за разпознаване на неправомерни действия при вноса на нефтопродукти.

- Осъществява се завишен контрол върху въвеждането и оформянето на митнически режим на стоки, отличаващи се с висока степен на риск от митнически нарушения - меса и месни продукти, горива, стоки с произход Китай и Турция, цигари, алкохол, кафе и други акцизни стоки. В тази връзка се извършва анализ на постъпващата в базата данни на Агенция „Митници“ информация по групи стоки. В резултат на това се идентифицират областите на повишен риск, в които следва да бъде засилен митническият контрол с цел неопускане декларирането на нереални количества и стойности на стоките, оцеляващо държавния бюджет.

- По линия на международното сътрудничество чрез митническите администрации на страните на износа се извършват постоянни проверки при съмнения по отношение на декларираната митническа стойност или посоченото тарифно класиране на стоките. В резултат на тези проверки са констатирани многобройни случаи на избягване заплащането на дължимите митни сборове и други държавни вземания чрез деклариране на занижена стойност или неверен тарифен номер, за които са съставени актове за установяване на митнически нарушения и

наложени предвидените от закона санкции.

- Продължава и **международното сътрудничество за установяване на автентичността на сертификати за произход на горива**. В резултат на това са констатирани случаи, при които е избегнато заплащането на дължимите митни сборове и други държавни вземания чрез неправомерно ползване на преференции за произход. За тези случаи са съставени актове за установяване на митнически нарушения и наложени предвидените от закона санкции.

Положителните резултати в борбата срещу корупцията и контрабандата, както и затварянето на главата „Митнически съюз“ в преговорите с ЕС през лятото на 2002 г., представляват **успех на новото ръководство на митниците**. Краткият период от осъществяването на предприетите мерки обаче не позволява да се направят категорични оценки за по-дългосрочните процеси в Агенцията. Все още не е налице и чувствително повишаване на приходите, заложено като основен приоритет на реформата.

## 1.1. Сътрудничеството с „Краун ейджънтс“

В началото на 2002 г. правителството предприе безпрецедентна стъпка с привличането на британската консултантска компания „Краун ейджънтс“ (Crown Agents) за подпомагане на реформата в митниците.

Още от самото начало обаче процедурата по наемането на компанията, както и параметрите на нейния ангажимент с митническата реформа в страната, бяха подложени на критика от страна както на опозицията, така и на гражданското общество, която може да бъде резюмирана по следния начин:

- Неубедителност на аргумента, че по сделката не е стартирана процедура за обществена поръчка за контрол на митниците, тъй като договарянето е свързано с националната сигурност на страната.<sup>5</sup>

- Оспорване правото на Министерството на финансите да сключва договор с частна чуждестранна компания, без неговото одобрение от парламента, каквото е изискването за международните договори.<sup>6</sup>

- Съмнения за корупционни мотиви при предполагаемото заобикаляне на закона и на процедурите по възлагане на обществени поръчки, както и при определяне на сумата, която ще бъде изплатена на „Краун ей-

джънтс“ в съответствие с договора с тази компания (над 8 млн. британски лири).

- Съмнения относно компетентността на компанията, чийто опит, според критиците, е натрупан предимно в развиващите се страни на Африка, а не в бившите социалистически държави.

- Обвинения в непрофесионализъм към ръководството на Министерството на финансите поради липсата на обвързаност между размера на заплащането за услугите на „Краун ейджънтс“ и увеличаването на постъпленията за държавния бюджет от дейността на Агенцията „Митници“. В тази връзка български експерти изтъкват, че липсват критерии и методи за оценка на дейността на „Краун ейджънтс“.

- Отсъствието на независим мониторинг на дейността на компанията и на резултатите от нея.

- Не на последно място, медиите критикуват представителите на британската компания, че не предприема необходимите мерки за своевременно информиране на обществеността за дейността на „Краун ейджънтс“, въпреки обяснените изисквания за дискретност. Самото засекретяване на договора с фирмата се сочи като потвърждение за обвиненията в непрозрачност.

Макар че някои от тези аргументи - особено обвиненията в недостатъчна публичност - имат сериозни основания, не може да се отрече и фактът, че част от най-шумните обвинения бяха израз на партийни и частни интереси, които не съвпадат с националния интерес и с приоритетите на реформата.

Според гумите на ръководителя на екипа на компанията за България г-н Джон Браун, приоритетите на „Краун ейджънтс“ включват: съдействие на ръководството на митниците по вътрешния одит, разузнаването и разследването, улесняване на търговията, консултации в областта на законодателството и етиката и борбата срещу корупцията.<sup>7</sup>

Разпространеният през пролетта на 2002 г. констативен доклад на „Краун ейджънтс“ представлява един от първите сериозни опити да се направи диагностика на проблемите пред митниците и да се формулират реформи, които са насочени към преодоляване на системните недостатъци в тази институция. В него се констатира, че няма ефективни структури и процедури за разследване на нарушенията, липсват системи за съ-

биране и разпространение на оперативната информация, няма прозрачност и обществен контрол над процесите в Агенцията и др.<sup>8</sup>

Затова не е случайно, че един от важните акценти в дейността на британския екип е развитието на митнически контрол, който да използва по най-ефективен начин разузнаването и вътрешното разследване за пресичане на контрабандните и корупционни сделки. Решаването на тази задача предполага въвеждането на модерни методи за разработване профили на риска на национално, регионално и местно равнище, които да обхващат всеки граничен пункт, респективно митническо учреждение на границата или във вътрешността на страната.

Освен това препоръките на компанията са насочени и към по-добър синхрон с другите правозащитни организации, работещи на границата и във вътрешността на страната, развитието на ефективно взаимодействие със структурите на бизнеса и гражданското общество и др. Самата „Краун ейджънтс“ даде пример в това отношение, като заяви, че ще работи и по сигнали на търговци. Според създадения механизъм, данните за незаконен внос ще бъдат изпращани до Българската стопанска камара по интернет или по телефон, а после ще се препращат към „Краун ейджънтс“. Сигналите няма да бъдат анонимни и ще съдържат информация за геня, в който е извършено нарушението, превозното средство, митническият пункт и вида измама.

Особен интерес и завишени очаквания предизвика дейността на мобилните митнически екипи на „Краун ейджънтс“, митническата администрация и МВР по осъществяване на контрол върху МПС във вътрешността на страната, която започна в края на август 2002 г. Очаква се първите резултати от тях-

### Проверка по пътищата

От края на август 2002 г. пътищата на България са кръстосвани от пет мобилни екипа за пресичане на контрабанда. Всеки екип се състои от двама митничари и по един служител на НСБОП и консултант от „Краун ейджънтс“. Използваните джипове са оборудвани с лаптопи, камери и друга екипировка. Съгласно нормите на ЕС, те разполагат със специален кантар. Свървяването на данните на проверявания ТИР, отчетени от кантара, с тези, вписани в митническите документи, ще разкрива евентуално корупционно участие в контрабанда на проверяващия митничар от ГКПП.

Мобилните екипи могат да спират превозни средства, да проверяват документи и стоки, а при съмнение да арестуват заподозрените. Проверките ще се правят след анализ на риска и по сигнали. Изрядните фирми ползват „зелен коридор“, т.е. не се проверяват от тях. Екипите поддържат постоянна връзка с регионалните дирекции на МВР, а резултатите от проверките се съхраняват в информационната система на митниците.

ната дейност да станат ясни до края на годината. Още с въвеждането им някои медии съобщиха, че е забелязано подобряване работата на митничарите при измерването на теглото на камионите, с което могат да бъдат пресечени най-грубите манипулации с количеството регистрирани стоки.

Макар че все още е рано за оценка на цялостната дейност на „Краун ейджънтс“, може да се отбележи, че опитът да се привлече консултантска фирма от чужбина свидетелства преди всичко за сериозните намерения за ограничаване на корупцията и контрабандата от страна на екипа на Симеон Сакскобургготски.

## 1.2. Препоръки за ускоряване на митническата реформа

С оглед ускоряването на реформите и увеличаване на комбинирания им позитивен ефект е необходимо да се приложат на практика редица мерки, част от които са заложени и в правителствената антикорупционна стратегия. Препоръчваме да бъде даден приоритет на следните стъпки:

- **Подобряване на взаимодействието между всички правозащитни органи по пресичане на контрабандата, трафика и свързаната с тях корупция.** Осигуряване на политическа и обществена подкрепа за новите форми на сътрудничество между митниците, от една страна, и МВР и Националната следствена служба, от друга, чрез които се избягват наследените бюрократични и неефективни механизми за взаимодействие между тях.

- Преодоляване липсата на информационен обмен между митниците и данъчните служби чрез **въвеждането на постоянен механизъм за съпоставяне на информацията от митническите декларации с тази от данъчните документи и постъпленията на заплатените данъци.**

- Създаване на **система за обмяна на оперативна информация** между българските гранични митнически пунктове и митническите бюра на съседни държави.

- **Оптимизиране дейността на митниците** чрез:

- **Създаване на ефективно**

**действащи структури за митническо разследване на контрабандни нарушения**, което би позволило по-голяма оперативност при пресичането на трансграничната престъпност и свързаната с нея корупция.

- Въвеждане на **система на разработване на профили на риска за** по-добро фокусиране и координиране усилията на вътрешния контрол, разузнаването и разследването.

- Създаване на **технологични модели за митническо оформяне на стоките**, които не зависят от субективен фактор. Това ще позволи въвеждането на контрол на няколко нива с помощта на информационни технологии, които дават възможност за безпристрастно регистриране на събития и автоматично уведомяване на специализираните антикорупционни звена.

- Въвеждане на **времеви норми при извършване на проверките на физически лица, стоки и превозни средства** по границите и във вътрешността на страната и при осъществяването на митническото оформяне на стоките.

Прилагането на подобни времеви норми ще доведе до ускоряване на процесите, свързани с митническото оформяне на стоките, и до значителните улеснения за лицата, осъществяващи внос, износ и транзит на стоки. Неспазването им трябва да бъде санкционирано с дисциплинарни и други наказания.

- **Оптимизиране на броя и състава на служителите** в зависимост от времевите норми и реалните обеми на работа в митническите учреждения за определен период от време, така че да се осигурява по-добър баланс между точното прилагане на законовите изисквания и улесненията за икономическите оператори.

- **Съкращаване на сроковете за работа с жалбите и молбите на граждани/клиенти на митниците.** Необходимо е намаляване на сроковете за вземане на съответни управленски решения, включително и чрез промени в нормативната база, както и стриктното им спазване. При сегашното положение често решенията по молбите и жалбите на граждани се бавят умишлено, дъволяко се тълкуват текстовете на законите и т.н. Тези действия засилват корупционния натиск върху клиентите на митниците.

- Въвеждане на **съвременна кадрова политика**, която да насърчава професионалното израстване на служителите чрез различни форми на обучение, проверка и оценка на придобитите знания и умения. По този начин ще се създават предпоставки за успешна професионална реализация и ще се гарантира прозрачността при назначенията на ръководни длъжности.

- Преодоляване на сегашното несъответствие между голямата обществена и стопанска значимост на дейността на митническите служители и **равнищата на заплащането в тази сфера.**

- Своевременно предприемане на **адекватни санкции** срещу провинили се митнически служители, включително и чрез разкриване на техните престъпления. По-ефективното използване на механизмите на публичността ще оказва съдържателен натиск върху дейността на митническата администрация като цяло.

- **Запознаване на обществеността с правата и задълженията на митническите служители.** Гражданите трябва да бъдат запознати не само с правомощията, но и със задълженията на митническите служители, както и да знаят към кого да се обърнат, когато тези служители не изпълняват задълженията си. На свой ред това би ограничило възможността недобросъвестни митничари да злоупотребяват със служебното си положение, нарушавайки правата и интересите на клиентите на митницата.

Тези препоръки са в унисон и с констатациите, съдържащи се в Редовния доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване към ЕС за 2002 г. В него се препоръчва България да положи „допълнителни усилия за постигането на по-голямо съответствие с общоевропейското законодателство в митническата област, за въвеждане на информационни технологии и мобилизиране на човешки ресурси, както и за довършване на важните проекти в сферата на събираемостта на митническите вземания, контрола върху транзита и извършването на анализ на рисковете“.<sup>9</sup>

## 2. Дейността на МВР за пресичане на трафика, контрабандата и корупцията

### 2.1. Институционална структура

Според закона на МВР, борбата срещу корупцията е една от основните дейности на това министерство (чл.7, т.3 от ЗМВР). Тази дейност се осъществява от няколко специализирани структури.

Особеност на дейността на **Националната служба „Сигурност“ (НСС)**<sup>10</sup> е фокусът върху корупцията, свързана с участието на чуждестранни служби и организации; с други думи - специален ракурс в разследванията на НСС е онази корупция, която пряко заплашва сигурността и законното упражняване на функциите на държавните институции. Същевременно НСС развива дейност по разкриване и пресичане на корупционни практики и сред служителите в държавните структури с контролни, лицензионни и разрешителни функции и в системата на МВР.

Според тази служба основните рискови сектори са държавните институции с правомощия в приватизацията на държавната собственост, възлагащите обществените поръчки, митниците, ведомствата, осъществяващи разрешителни и лицензионни режими, органите със санкционни правомощия и организациите, в които се съсредоточава важна информация от икономически, политически и организационно-управленски характер. Рязкото нарастване на нелегалната имиграция е съществен фактор за повишения корупционен натиск върху органите за охрана на границата, за даване на статут на беглец и на българско гражданство.

От друга страна, практиката от изминалия период на прехода към демокрация показва, че поради особено важността на тази служба в системата на националната сигурност, самата тя е предмет на политически натиск, изразяващ се в стремежа на едни или други управляващи да я използват в борбата срещу опозицията. От друга страна, обвиненията, че НСС се превръща в партийна агенция и изпълнява задачи по компрометирането на политическите опоненти, са особено трудно доказуеми поради плътната завеса на държавната тайна, която обгръща дейността на тази институция<sup>11</sup>.

Особено важна роля в рамките на усиления по пресичане на контрабандата и свързаната с нея корупция играе **Национална**

**служба „Борба с организираната престъпност“ (НСБОП)**. В изпълнение на определените ѝ от закона задачи НСБОП извършва оперативно-издирвателна, информационна и организационна дейност за противодействие на организираната престъпност, свързана с корупция (чл.90, ал.1, т.10 от ЗМВР). За тази цел органите на НСБОП:

- установяват, контролират и документират дейността на длъжностни лица, поставили се в услуга на престъпни групи и организации;

- издирват и проследяват натрупването и преобразуването на имуществата, получени от длъжностни лица в резултат на корупционни престъпления и корупционни практики.

Подобна дейност НСБОП осъществява и в противодействие на корупцията в системата на МВР.

Акцентът върху борбата срещу организираната престъпност на тази служба предполага особено активен принос на НСБОП по пресичането на най-важната „стопанска“ дейност на бангитските групировки в страната, а именно контрабандата и трафика на наркотици и на хора. Това обяснява обстоятелството, че най-големите разкрития на престъпления в тази сфера са резултат от дейността на НСБОП.

В качеството си на специализирана охранителна и оперативно-издирвателна полицейска структура **Националната служба „Гранична полиция“**<sup>12</sup> е особено активна по пресичане на незаконния трафик на хора през държавната граница и във вътрешността на страната.

**Национална служба „Полиция“ (НСП)** е охранителна и оперативно-издирвателна полицейска служба. Работата по проверка на сигналите за корупция се осъществява от Направление „Икономическа полиция“ - ДНСП и териториалните звена „Икономическа полиция“ в Регионалните Дирекции на Вътрешните работи (РДВР).

### 2.2. Антикоруptionната реформа в системата на МВР

Управленската програма на правителството („Хората са богатството на България“) дефинира следните приоритети на МВР в противодействието на корупцията:

- ограничаване на корупцията чрез създаване на ефективни механизми за противодействие на различните ѝ прояви;

- развитие на законодателството за противодействие на корупцията с оглед неговото хармонизиране с международните правни инструменти и правото на Европейския съюз;

- засилване на сътрудничеството с останалите правоохранителни органи, съдебната власт, медиите и структурите на гражданското общество за противодействие на проявите на корупция.

През 2002 г. се наблюдават благоприятни тенденции на **повишаване обществената подкрепа за дейността на МВР**. Добрият обществен имидж на Главния секретар на министерството ген. Бойко Борисов, както и на други ръководители във ведомството в решаваща степен допринася за тази промяна в сравнение с минали години. Възниква и по-благоприятна социална среда за утвърждаване на следните **приоритети на реформата в МВР**:

- Акцент върху професионализма в системата на МВР

Това е много важна задача предвид системното разрушаване на доверието между общество и институции и в частност между гражданите и полицията през годините на прехода. Правилно разбраната защита на професионалната чест на служителя на МВР предполага и прочистването от корумпирани служители, които петният репутацията на тази институция.

- Важността на практическите стъпки за преодоляване на „войната между институциите“

Сред най-значимото в дейността на МВР през 2002 г. са инициативите на неговото ръководство към преодоляване на различията в подходите между различните институции в рамките на правозащитната система - съд, Министерство на правосъдието, прокуратура и МВР. Тези инициативи отразяват публичните очаквания за преодоляване на противопоставянето между правозащитните институции, която допринася за ширещата се престъпност и корумпираност.

- По-нататъшната деполитизация на МВР

Модерното дефиниране на взаимодействието между политическото ръководство на държавата и професионално-експертната общност в рамките на общественния сектор допринася за деполитизацията на най-чувствителното на тази тема ведомство - Министерството на вътрешните работи.

**Конкретните антикорупционни дейс-**

**твия**, набелязани като задача пред МВР в рамките на 2002 г., са свързани с усъвършенстване на координацията между различните служби и звена, изграждане на механизъм за обмен на информация; подобряване информирането на обществеността, както и на другите държавни институции за антикорупционната дейност на това ведомство, инициране на промени в НК с цел криминализиране на търговията с влияние и сътрудничеството на глъжностни лица с престъпни групи и организации и др.

В дългосрочен период (до края на 2005 г.) МВР се ангажира да осъществи съвместно с медиите и неправителствените организации редица проекти за повишаване на обществената нетърпимост към корупцията. В частност в Академията на МВР ще се провеждат специализирани курсове „Антикорупция“, в които предмет на разглеждане ще бъдат проблемите, свързани със законодателното, институционалното и практическото противодействие на корупцията на национално и международно ниво. Ще се реализират проекти и мерки, насочени към повишаване степента на професионална реализация и служебна устойчивост на служителите на МВР.

Новото ръководство на министерството предприе и комплекс от следните **мерки за противодействие на корупционните практики в МВР**:

- повишаване статута на звената, работещи по противодействие на корупцията;

- изграждане на ведомствен механизъм за вътрешен контрол на корупцията;

- приемане на мерки за прозрачност в работата на администрацията на министерството и на неговите структурни звена;

- ясно регламентиране на правата, задълженията и процедурите във връзка с упражняването на дискреционни правомощия (вземане на решения по целесъобразност); въвеждане на механизми за предотвратяване на случаи на конфликт на интереси;

- повишаване на критериите и постоянен контрол на процеса по подбор на служителите, обучението и преминаването на службата;

- въвеждане на антикорупционно обучение за служителите на различни нива в министерството и неговите структурни звена.

С оглед по-добро координиране на антикорупционната дейност в системата на МВР бе създаден **Вътрешноведомствен съвет под ръководството на заместник-министър, отговарящ за взаимодействи-**

**ето на службите в борбата с организираната престъпност и корупцията.**

Същевременно в дирекция „Инспекторат“ е създаден отдел „Противодействие на корупцията в МВР“, който осъществява пряк контрол за изпълнение разпореденията на ръководството на министерството. В неговите функции влиза обобщаване на постъпилите от всички служби информации за случаи на корупция сред служители на това ведомство и предоставянето им на ръководството на министерството.

Създаден е и специален ред за **събирането на информацията** и особено на достъпа до нея, който е силно ограничен и се разрешава само от Министъра и Главния секретар. Информационната дейност на МВР за противодействие на корупцията се развива с оглед превръщането ѝ в част от планираната Национална интегрирана информационна система, в която ще влизат данни от цялата държавна администрация, включително митниците, данъчните служби, официалната статистика. По замисъла на ръководството на МВР това ще спомогне съществено за събирането на информация за извършване на корупционни действия от отделни служители.

По данни от това ведомство през 2002 г. броят на сигналите за корупционни действия на служители в МВР бележи известен ръст.

**Най-голяма част от извършителите на корупционни действия са служители, работещи предимно в звената ГКПП и РГС на Национална служба „Гранична полиция“, „Криминална полиция“, „Икономическа полиция“ и „Охранителна полиция“ на РДВР, СДВР и РПУ-МВР.** Обяснението за този факт е, че служителите от тези звена са оторизирани с дейност по разрешителен и контролен режим и непосредствено контактуват с криминални лица.

Констатира се, че преобладаващата част от проверяваните от Инспектората случаи са за използване на служебното положение с цел лично облагодетелстване, което се изразява в:

- Подпомагане престъпната дейност на криминалния контингент;
- Участие в канали за нелегален трафик на хора през държавната граница;
- Участие в канали за контрабанда на стоки и крадени МПС през гранично-пропускателните пунктове на страната;
- Изнудване на граждани;
- Нерегламентирани контакти с криминално проявени лица.

За първото шестмесечие на 2002 г. НСБОП е работила по 183 сигнала за корупция в държавната и местната администрация и сред служителите на МВР. В резултат на извършените проверки са образувани 13 следствени дела и 6 дознания, 11 преписки за корупция са изпратени на прокуратурата за отношение по компетентност, по 11 сигнала са предприети административни мерки, а по 27 случая сигналите за корупция не са се потвърдили. Продължава работата по 115 сигнала.

Общо измежду проверяваните 209 лица, 100 са от системата на МВР, 31 - от митниците, 11 са данъчни служители, 11 - служители от общинска администрация, 11 - служители от системата на съдебната власт, 11 - от здравеопазването, 19 - служители в държавни предприятия, и т.н.

Може да се констатира, че в това отношение се запазват тенденциите от предишната 2001 г. За сравнение трябва да припомним, че през 2001 г. за корупционни действия са разследвани 181 служители на МВР, като е прекратена работата по 27 сигнала, продължава работата по проверката на 69 сигнала и е приключено разследването по 85 сигнала, като спрямо служителите е взето отношение, както следва: дисциплинарно са уволнени 25 служители, други дисциплинарни наказания са наложени на 50 служители, освободени по непригодност са 10 служители, а независимо от взетите административни мерки са прегадени на Военна прокуратура събраните материали срещу 34 служители.

**По-специално в Национална служба „Гранична полиция“ се констатира следната корупционна обстановка:**

1. Наблюдава се устойчива тенденция за привличане на служители от МВР от престъпни групи и лица към извършване на незаконна дейност, свързана с нарушаване на държавната граница, изразяваща се в съпричастност към контрабанда на стоки и нелегален трафик на хора.

2. Тревожна е корупционната обстановка в районите на София, Свиленград, Петрич, Видин, Варна и Русе.

3. Предвид наблюдаваната тенденция за пренасочване на миграционния поток, преминаващ през България към северозападната граница, се очаква увеличение на сигналите за корупционни действия на служители в участъка на гр. Видин.

4. Поради извършените промени в подзаконови нормативни актове, бе усъвършенствана



вана организацията и контрола на работата по разкриване прояви на корупция в системата на МВР, значително се подобри координацията и взаимодействието между структурните звена, работещи по разкриване и противодействие на корупционни действия, предвид на което през следващия период се очаква по-висока ефективност при разкриване прояви на корупция.

Във връзка с разкриването на контрабандния канал за крадени коли в ГКПП - „Златарево“ от ръководството на тази служба бе заявено, че за пресичането на корупцията в нея ще бъдат инсталирани нови софтуерни системи. Последните ще правят невъзможно корумпирани полицаи да въвеждат некоректни данни за преминали хора, стоки и автомобили.<sup>13</sup>

Освен това в плана за „пречистване на гранична полиция от корупцията“ влиза и ежедневна връзка с полицейските служители от другата страна на бариерата. Предстои и затягане на пропускателния режим в арала на граничните пунктове. За целта ще се издават специални пропуски, които да ограничават достъпа на случайни хора.

Както и при другите официални статистики за проверки на сигнали и разследване на конкретни обвинения, цифрите не могат да служат за ориентир за реалните размери на явлението. Причината е, че сред жертвите на корупционен рекет и онези, чиито интереси са пострадали в резултат на корупционни сделки, преобладават опасения от реакцията на засегнатите овластени лица.

Особено внимание както изпълнителната власт, така и гражданското общество трябва да обръщат на редица наследени от миналото порочни практики в дейността на МВР, сред които са злоупотреба с информация на различни равнища в системата на министерството, кампанияност, използване на „резервни разкрития“ за демонстриране на активност, нерегламентирани връзки с криминалния контингент и др.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Митническата администрация осъществява дейността си в съответствие със Закона за митниците, Правилника за неговото прилагане и Устройствения си правилник, приет от Министерския съвет. Законът за митниците формира институционалната и функционална рамка на митническата дейност, като правилникът за приложението

му доразвива неговите разпоредби във функционален план, а устройствения правилник - в организационен план.

<sup>2</sup> По-подробно по този въпрос вж. „Контрабанда и корупция: мониторинг и превенция“, Център за изследване на демокрацията, София, 2000.

<sup>3</sup> Вж. в. „Дневник“, 9.10.2002.

<sup>4</sup> Или според официалната терминология „митнически учреждения“.

<sup>5</sup> Вж. „Новинар“, 11.05.2002 г.

<sup>6</sup> Впоследствие 50 депутати се обърнаха към Конституционния съд с искането за обявяване договора за противоконституционен, тъй като тълкуването на договора и взаимоотношенията между страните по него се уреждат по британското, а не по българското законодателство. Конституционният съд обаче реши, че договорът е частна сделка на държавата и не подлежи на ратифициране от парламента, за което настояваше опозицията. (Вж. „Пари“, 29.05.2002 г.).

<sup>7</sup> Вж. „Пари“, 2.09.2002 г.

<sup>8</sup> Вж. „Дневник“, 20.04.2002 г.

<sup>9</sup> Commission of the European Communities. 2002 Regular Report on Bulgaria's Progress Towards Accession, p.115

<sup>10</sup> Точното описание на функциите ѝ в тази насока е: НСС извършва самостоятелно или съвместно с други държавни органи контра-разузнавателна дейност за наблюдение, разкриване, предотвратяване и пресичане на замислени, подготвени или осъществявани посегателства срещу националната сигурност, свързани с корупция.

<sup>11</sup> Подобни обвинения прозвучаха и по адрес на предишния шеф на НСС ген. Атанас Атанасов, който си подаде оставката през м. ноември 2001 г., непосредствено след встъпването в длъжност на правителството на НДСВ/ДПС.

<sup>12</sup> Национална служба „Гранична полиция“ е специализирана охранителна и оперативно издирвателна полицейска структура, която изпълнява задачи по противодействие на корупцията, съгласно своите компетенции, а именно корупционни престъпления, свързани с контрабанда на стоки, незаконен трафик на крадени МПС, корупция, свързана с нелегален трафик на хора и други, извършвани в граничната зона, в зоната на ГКПП, международните летища и пристанища (чл.95, ал.1, т.4 от Закона за МВР).

<sup>13</sup> За по-успешната борба срещу кражбите на автомобили МВР предложи промяна в

НК, засягаща това деяние. Тази стъпка е наложителна, тъй като кражбите все още могат да се квалифицират като „незаконно отнемане на МПС“, като предвидената за това престъпление санкция е много по-малка (вж. в. „Дума“, 9.10.2002 г.).

# ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН\*

## РАЗДЕЛ ПЪРВИ Чуждият опит

Демократичните европейски държави отдават все по-голямо значение на извънсъдебните средства за спазване на правата на човека, допълващи или съпътстващи по-скъпата и по-бавната съдебна, административната и другите действащи форми на защита. Сред тях с по-дълга или по-кратка традиция в отделните държави се откроява институцията омбудсман.

Основната функция и предназначение на омбудсмана и на сходните с него институции е да наблюдава административната дейност в държавата и да бъде възпиращ фактор срещу злоупотреби с властта, срещу корупция и произвол, накърняващи правата на човека, да помага за възстановяване на накърнени от държавата или нейни служители права на частни лица и да създава атмосфера на зачитане на правата на човека и автономността на обществото. В редица страни институцията омбудсман се е утвърдила като част от механизма за свободно и гарантирано упражняване на човешките права.

Омбудсман или подобна на нея институция е създадена и функционира в Австрия, Белгия, Дания, Холандия, Великобритания, Германия, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кипър, Малта, Норвегия, Португалия, Швеция, Швейцария, така също и в редица страни от Централна и Източна Европа - Полша, Унгария, Македония, Румъния, Словения, Босна и Херцеговина, Република Хърватска и в някои бивши съветски републики - Грузия, Латвия, Литва, Русия и Узбекистан.

Най-общо функцията на омбудсман се осъществява от едно или повече лица с общи или специални компетенции, на национално и/или регионално и местно равнище. Първоначално институцията възниква в **скандинавските страни** (за пръв път такава е учредена в Швеция в началото на 18 век по нареждане на краля), откъдето произхожда и наименованието и<sup>1</sup>, и в своя класически вид се утвърждава като конституционен или извънконституционен орган, оправомощен от парламента да бъде пазител на правата на частните лица

срещу накърняващите ги действия на държавната администрация.

Институцията в **Швеция** днес е конституционно закрепена. Тя се състои от четирима омбудсмани, избирани от шведския парламент с четиригодишен мандат, при възможност за преизбиране. Не съществуват никакви особени изисквания по отношение на образование или професия, а от 1941 г. - и на пола. Шведският омбудсман може да получава и разглежда жалби от всяко лице, в т. ч. от граждани на друга държава, като няма изискване преди това да са изчерпани съществуващите правни и административни средства за защита. По случай, когато са изминали повече от две години до подаването на жалба, омбудсманът извършва проверка само ако е засегнат обществен интерес. Ако даден случай се разглежда от съд, омбудсманът отлага своята проверка до постановяване на решение. Сферата на действие на шведските омбудсмани обхваща цялата гражданска и военна администрация, съда, държавните предприятия и частноправните субекти, когато последните изпълняват държавни задачи. Изключени от тази сфера са правителството, министрите, депутатите в централните представителни органи и до известна степен шведската национална банка. В своята дейност омбудсманите са независими и имат достъп до всякаква информация и документи, както и право на достъп до контролираните институции. Те могат да отправят предложения до държавните органи, но без да се намесват пряко в решенията на съда или администрацията. По всяка проверка се изготвя доклад, а ежегодно - общ отчет пред парламента.

По подобие на шведския модел, с едни или други отклонения и акценти, са създадени и действат институциите в Норвегия, Дания, Финландия, Холандия, а от по-ново време - в Испания и Португалия. Така например омбудсманът в **Норвегия** също се избира от парламента след всеки нови парламентарни избори за срок от четири години, но трябва да отговаря на определени изисквания - навършени 30 години, висше юридическо образование. Мандатът му може да бъде прекратен по всяко време по решение на парламента, взе-

\* Институцията Омбудсман - концепция и законопроект за България, чуждо законодателство. С., Център за изследване на демокрацията, 2000.

то с квалифицирано мнозинство 2/3. От сферата на неговите правомощия са изключени въпросите, които се разглеждат в парламента, решенията на правителството, съдебната власт, сметната палата и отбраната. Той разполага с ограничени правомощия по отношение на местната администрация. По принцип жалба до омбудсмана може да се подава само ако са изчерпани всички други средства за защита. Срокът за подаване на жалба е едногодишен, но след изтичането му, омбудсманът може сам да инициира проверка.

Институцията във **Финландия**, съгласно Конституцията от 1919 г., включва парламентарен омбудсман - „личност, известна с преизходните си познания по право“, заместник-омбудсман и помощник на омбудсмана, избирани от парламента с абсолютно мнозинство за срок от четири години. Омбудсманът не разполага с правомощията относно изпълнението на служебните задължения на президента и депутатите в парламента. Подаването на жалба става в свободна форма и е безплатно. Проверки могат да се предприемат по жалба или служебно. Ежегодният доклад пред парламента съдържа отчет за извършената дейност, както и за положението в съдебната власт и за забелязаните нередности в законодателството.

Националният омбудсман на **Холандия** се назначава от долната камара на парламента по предложение на вицепрезидента на Държавния съвет, на председателя на Върховния съд и на президента на Общата сметна палата. Мандатът му е 6 години. Постът е несъвместим с участие в централни представителни органи, в правителството, както и с каквато и да е държавна функция или работа като адвокат, процесуален пълномощник и нотариус. Ежегодният отчет се представя на двете камари на парламента и на министрите.

Омбудсманът в **Австрия** - **народна правозащита**, е независим висш федерален орган и включва трима омбудсмани, които се избират от долната камара на парламента за срок от 6 години без право на преизбиране. Установена е несъвместимост с участие във федералното или в провинциално правителство, в какъвто и да е орган на народно представителство, както и с упражняването на каквато и да е друга професия. Детайлно са уредени взаимоотношенията на омбудсмана с наблюдаваните институции. При даване на препоръки съответният административен орган, до който са отправени, е длъжен в срок от 8 седмици да ги изпълни или писмено да се мотивира защо не ги е изпълнил.

Инструментарият на омбудсмана се допълва от правото да подаде иск пред Конституционния съд за противоконституционност на законови разпоредби.

По-младите южноевропейски демокрации (Испания и Португалия), следвайки в общи линии скандинавския модел, също въвеждат институцията на омбудсмана, като я закрепват в своите конституции. В **Кралство Испания** народният защитник като висш пълномощник на парламента - Генералните кортеси, се назначава от тях за защита на основните права и свободи. Той упражнява надзор над дейността на администрацията и се отчита пред парламента. По особено важни причини (например присъда от наказателен съд) двете камари на парламента могат да приемат решение за преждевременното му отзоваване. Упражняваният от него надзор може да се простира върху функционирането на цялата държавна администрация, включително и върху държавните предприятия. Съответните административни органи са длъжни в срок от 15 дни да съобщят становището си по неофициалната процедура за предварителна проверка. Според досегашната практика повечето случаи се уреждат чрез посредничество между засегнатото лице и административния орган. Наред с традиционните правомощия, испанският народен защитник има право да оспорва конституционността на законови разпоредби пред Конституционния съд и да внася в Конституционния съд жалби за нарушаване на основни права, включително и срещу съдебни решения.

С по-големи отклонения от практиката в утвърдените западноевропейски и в по-младите южноевропейски демокрации по отношение на избора, статуса и правомощията се характеризират институциите във **Великобритания** и **Франция**. Парламентарният пълномощник за администрацията във **Великобритания** се назначава от кралицата по предложение на правителството. Неговият мандат изтича с изтичането на календарната година, в която той навършва 65 години, или когато кралицата го освободи - по негово желание или по инициатива на двете камари на парламента. Той няма правомощия да наблюдава цялата държавна администрация. Извън сферата на неговата дейност са административните ведомства и институции на Северна Ирландия, както и актовете на правителството, парламента и съдебната власт. Жалбите се предават на парламентарния комитет чрез депутатите в парламента. Проверките, които той извършва, не са пуб-

лични, но комисарят отчита ежегодно забелязаните от него нередности и дейността си пред двете камари на парламента. В случай че дадено държавно ведомство не предприеме никакви мерки за отстраняване на констатираните от парламентарния пълномощник нередности от административен характер, парламенът има право да предприеме съответни мерки.

Медиаторът във **Франция** може да се разглежда като специфична проява на институцията омбудсман. Той е преди всичко посредник между гражданите и администрацията. Назначава се от Министерския съвет (фактически от президента) за срок от 6 години, без право да бъде преназначаван на тази длъжност. Неговият пост е несъвместим с депутатски мандат в парламента, но не и с членство в съвет на департамент или муниципалитет (ако при назначаването му за медиатор е заемал този пост), нито с упражняването на неговата професия. Веднъж назначен, медиаторът е независим и не може да бъде сменяван по време на мандата си от правителството. Медиаторът е оправомощен да оценява действията на правителствените служби, местните власти, държавните учреждения и други органи, осъществяващи административни функции по отношение на взаимодействията им с обществеността. Медиаторът може да действа само при подадена жалба срещу неправилно функциониране на административен орган или срещу несправедливо негово решение. Той има право да прави препоръки и да определя срокове за действие. В случай че не получи удовлетворителен отговор или подходяща реакция, има право да даде гласност на своите предложения, да иницира дисциплинарни процедури срещу всяко отговорно лице или дори да предаде случая на наказателен съд.

Във **Федерална република Германия** напълно отсъства институцията омбудсман в разглеждания по-горе смисъл. Присъщите за нея функции се осъществяват от парламентарната комисия по петициите (комисия, която разглежда молбите и жалбите, които всеки може да отправя до народното представителство) и обособеното административно правосъдие. Наред с това гражданите могат да подават индивидуални жалби до Конституционния съд. В Германия обаче по силата на специална конституционна разпоредба (чл. 45 б от Основния закон, нов текст, приет по повод присъединяването на страната към НАТО) и въз основа на федерален закон, действа специален пълномощник на

Бундестага по въпросите на отбраната с цел защитата на основните права и като помощен орган на федералния парламент при упражняването на парламентарен контрол. Пълномощникът се назначава за петгодишен срок от президента на републиката, след като той в резултат на тайно гласуване в Бундестага е получил подкрепата на мнозинството от всички негови членове. Изискванията за избираемост са - 35 навършени години, поне една година служба в армията, несъвместимост с други държавни или професионални дейности. Има статут на федерален министър. Всеки войник има право да се обърне лично и пряко към пълномощника. Пълномощникът може да действа и по собствена инициатива, по указание на Бундестага или на Комитета по отбрана. При осъществяване на своите правомощия той има право да изисква от федералния министър на отбраната и от всички негови подчинени учреждения и лица да отговарят на запитванията му и да му предоставят достъп до информация. Ежегодните му отчети се обсъждат на пленарно заседание на Бундестага.

В последните години институцията омбудсман, позната под наименованието народен защитник намира все по-голямо разпространение в **Латинска Америка**.

В **Канага** - провинция **Квебек**, е изградена институцията обществен защитник, която действа успешно за защита на правата на човека и за развитие на гражданското общество, а в Онтарио - омбудсман.

В **Централна и Източна Европа**, както и в редица бивши съветски републики, институцията омбудсман вече е широко разпространена. **Полша** е първата държава, в която тя е въведена, при това още при действието на стария режим. Първият пълномощник за защита на правата на гражданите встъпва във функциите си от 1.I.1988 г. по силата на специален закон от 15.VII.1987 г., чиито основни разпоредби се инкорпорират в полската Конституция през 1989 г. Въпреки атаките от страна на много политици и скептицизма на немалка част юристи, усилията за утвърждаване на институцията в Полша се увенчават с успех и опитът и заслужава сериозно внимание. Полският омбудсман следва класическия скандинавски модел на институцията. Той се избира от Долната камара на Сейма със съгласието на сената за четиригодишен срок без право на преизбиране. Изискват се полско гражданство, юридически знания и професионален опит, добро име сред обществеността, политическа и идеологическа неу-

тралност, несъвместимост с други служби и постове. Той се ползва с широки компетенции по отношение на административните органи и всички организации, които с действията си засягат граждански права и свободи или основни принципи на справедливостта. Пълномощникът може да действа както по молба в свободна форма, подадена от граждани, техни организации, от органите за местно самоуправление, така и по собствена инициатива. Той може да извършва дадена проверка самостоятелно, да разпореди тя да бъде извършена изцяло или частично от държавни контролни органи или пък да се обърне към парламента с искане той да възложи извършването на проверката. Наред с препоръките и предложенията, които отправя, пълномощникът може да поиска откриването на гражданско, наказателно или административно производство с негово участие, както и извънредно преразглеждане на дело. Също така има право да иска от Конституционния съд тълкуване на законите, а от Върховния съд - да се произнесе относно сферата на приложение на даден закон.

В конституциите на редица други страни също се предвижда институцията омбудсман - в **Унгария** - парламентарен пълномощник за правата на гражданите, в **Словения** - защитник на правата на гражданите, **Латвия** - Национална служба по правата на човека, **Румъния** - адвокат на народа.

В **Грузия** със закон от май 1996 г. е учредена институцията защитник на обществото, избран с обикновено мнозинство от всички членове на парламента за петгодишен срок.

По подобен начин е създадена институцията пълномощник по правата на човека в **Русия** (със закон от февруари 1997 г.) с цел да способва за възстановяването на накърнени права, за подобряване на законодателството и привеждането му в съответствие с международното право, както и за проучване на жалби, подадени срещу централни или местни органи на управление. Освен ежегодните доклади за извършена дейност пълномощникът може да прави специални доклади за спазването на правата и свободите на гражданите, които подлежат на откриване.

Сходно е положението в **Узбекистан**, където съгласно чл. 1 от закона, приет през април 1997 г., пълномощникът на парламента е „длъжностно лице, упълномощено да осигури парламентарен контрол върху ефективното спазване на действащото законодателство по правата на човека в Република Узбекистан

от страна на държавните органи, органите на самоуправление на гражданите, от предприятията, учрежденията, организацията, обществените обединения и от длъжностните лица“.

**В Литва** по силата на Конституцията и три закона, приети през 1994-1995 г., действат пет парламентарни омбудсмана: двама за разследване на държавни служители, един за разследване на служители в армията и двама за разследване на служители в местната администрация, чиято основна задача е проучване на жалби във връзка със злоупотреби с власт и бюрокрацията. В последно време се дискутира евентуалното създаване на омбудсман за равенството в половете, за правата на детето и за правата на човека.

Шведският модел преобладава до голяма степен и при институцията омбудсман в **Република Хърватска** с някои отклонения като: наблюдение и върху дейността на членовете на органите за местно самоуправление, липса на имунитет и др.

Отчитайки изключителната важност на тази институция, **Съветът на Европа** приема Препоръка R(85)13 от 23.IX.1985 г. относно институцията омбудсман и Резолюция (85) 8 от 23.IX.1985 г. относно сътрудничеството между омбудсманите в държавите-членки и между тях и Съвета на Европа.

Проведени са шест кръгли маси, организирани от Съвета на Европа, на които е подчертана необходимостта от създаването на подобни институции в държавите, в които такива механизми все още не функционират. Създаден е механизъм за сътрудничество между омбудсманите на държавите-членки.

В рамките на **Европейския съюз** Маастрихтският договор (подписан в през 1992 г., в сила от ноември 1993 г.) предвижда въвеждането на институцията омбудсман, избран от Европейския парламент. Функцията на омбудсмана е да разглежда жалби от граждани на държавите-членки на Европейския съюз и постоянно пребиваващи в Съюза физически и юридически лица от трети страни, срещу прояви на лошо администриране от страна на европейските институции или органи. Европейският омбудсман може да събира сведения както на базата на постъпилите до него или до член на Европейския парламент жалби, така и по своя инициатива.

Европейският парламент избира за омбудсман гражданин на държава-членка на Европейския съюз, който притежава всички граждански и политически права, може да га-

рантира за своята независимост и отговаря на изискванията за заемане на длъжността висш магистрат в собствената си държава, или да има призната компетентност и опит да осъществява дейността на омбудсман. В обсега на дейност на Европейския омбудсман са само институциите на Европейския съюз, но не и националните институции, и те са длъжни да предоставят изискваната от тях информация и да осигуряват достъп до всички документите, освен ако не се позовават на основание за секретност на някои от тях. След приключване на разследването омбудсманът изпраща доклада си до парламента и до институцията, която е била подложена на разследване и информира жалбоподателя за изхода от подадената от него жалба.

През 1995 година беше избран първият европейски омбудсман - г-н Якоб Зюодерман, заемащ този пост и в момента.

Необходимостта от институция с контролни и наблюдаващи функции в България

През последните години България прави значителни стъпки към утвърждаване на правова държавност и автономно, активно гражданско общество като неин фундамент. Този процес обаче не гарантира автоматично и достатъчно ефективно ненакърнимостта на правата на човека, поради което неизбежно се налага търсенето и въвеждането на нови механизми - правни, институционни, регулационни. Проблемът е не само в осигуряването на автономна от държавата частна сфера, а в много по-голяма степен и в осигуряването на средства за противодействие срещу всяка държавна намеса, накърняваща автономността на личността или обществото, за възстановяване на накърнени основни права и свободи и за създаване на атмосфера за тяхното зачитане, както и за по-ефикасно и навременно противодействие на корупционните явления и последиците от тях. В условията на неукрепналата българска демокрация този проблем не може да бъде решен успешно само с действието на съществуващите гаранции и механизми за защита.

Изграждането на ефективни институции за гарантиране на правата на човека представлява един от основните критерии за членство в Европейския съюз, формулирани на срещата на Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г. В отговор на тези изисквания в Националната стратегия за присъединяване на Република България към Европейския съюз е включено укрепването на независимите институции за защита на правата на човека. Въвеждането на институции от типа на ом-

будсмана на национално и местно равнище би могло да ги превърне в допълнителна гаранция срещу административен произвол и за свободно упражняване на човешките права.

### **Дейността по разработване на законопроект за България**

В резултат на продължителна проучвателна работа на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията, извършена в периода 1998-2002 година в рамките на процеса *Коалиция 2000* бяха разработени Концепция и предложение за законопроект за въвеждане на институцията Граждански защитник и местни граждански посредници в България. Те в най-голяма степен отразяват мненията и препоръките, отправени при многобройните публични обсъждания, срещи и консултации с български и чуждестранни експерти, политици, представители на държавни институции и неправителствени организации.

В 39-тото Народно събрание последователно бяха внесени три законопроекта за омбудсмана - от народния представител Любен Корнезов, от Екатерина Михайлова и група народни представители и от Емил Кошлуков и група народни представители. На 5 юни 2002 г. Парламентът прие на първо четене и трите внесени законопроекта, след което беше сформирана смесена работна група към Парламентарната комисия по правата на човека и вероизповеданията, чиято основна задача беше изготвянето на обобщен вариант на законопроект въз основа на трите приети на първо четене проекта. В работната група взеха участие представители на комисията и външни експерти, включително членове на работната група при Центъра за изследване на демокрацията. В процеса на работа на вникването на работната група беше представен усъвършенстван вариант на Законопроекта за народния защитник и местните граждански посредници заедно с бележки и коментари по трите приети на първо четене законопроекта, предоставени от Парламентарния омбудсман на Швеция г-жа Керстин Андре, Федералните омбудсмани на Белгия г-р Херман Вутс и г-н Пиер-Ив Моне и Омбудсманът на Гърция проф. Никифорос Диамандурос.<sup>2</sup>

Парламентарната комисия по правата на човека и вероизповеданията изготви обобщен вариант на *Законопроект за омбудсмана*, който ще бъде внесен за второ четене. В този вариант присъстват само част от предложените в законопроекта на *Коалиция 2000*

решения, като някои от възприетите решения пораждаат съмнение относно неполитическия характер на институцията и нейната бъдеща ефективност.

Законопроектът за гражданския защитник и местните граждански посредници беше предоставен на ръководството на Народно събрание и Парламентарната комисия по правата на човека и вероизповеданията. Той в най-голяма степен отразява мненията и препоръките, отправени при многобройните публични обсъждания, срещи и консултации с български и чуждестранни експерти, политици, представители на държавни институции и неправителствени организации. Проектът е оценен положително от европейския, гръцкия, белгийския, бившия испански и грузи омбудсмани, както и от експерти на Съвета на Европа, и може да послужи за основа при изготвянето на окончателния вариант за гласуване на второ четене от Народното събрание.

## **РАЗДЕЛ ВТОРИ**

### **Възможности за създаване на институцията омбудсман в България**

Настоящата концепция относно възможностите за създаване на институцията омбудсман в България<sup>9</sup> има за цел да даде тласък на една по-широка и задълбочена дискусия, която в крайна сметка да доведе до най-рационалното и подходящото за българските условия решение.

#### **А. Граждански защитник**

Виждането в полза на въвеждане на институцията граждански защитник (омбудсман) в България е съобразено преди всичко със съществуващите в страната потребности и обществени нагласи, политически и конституционноправни реалности. То се основава също така и на сравнителното изследване и осмисляне на чуждия опит. Макар че най-добрият вариант за създаването в България на такава институция, разполагаща с необходимия авторитет и предпоставки за ефективност, би бил чрез конституционноправното и закрепване, се налага мнението, че на настоящия етап една процедура по изменение на Конституцията би означавала изключително голям разход на време и усилия за дебати върху една все още недостатъчно позната в страната фигура и липсваща тради-

ция. Предвид на това, предложението е институцията да бъде създадена със специален закон. В подкрепа на това становище са следните аргументи:

- Създаването на омбудсман в европейските страни, както показва досегашната практика, става или чрез закон или по конституционен път, като няма пречка (примерът с Полша) една институция, създадена със специален закон, впоследствие да се конституционализира;

- Институцията омбудсман според предлаганото виждане не е орган с властнически компетенции и с нейното въвеждане няма да се засегне принципът на разделение на властите, поради което не е наложително, съгласно основните начала на българската Конституция (чл. 1, ал. 2), да бъде предвидена в нея;

- Основните принципи на специалния закон за въвеждане на омбудсман имат опора в основните конституционни принципи и начала - правата на личността, нейното достойнство и сигурност, въздигнати във върховен принцип (Преамбюла), принципа на правата държава, управлявана според Конституцията и законите на страната и задължена да гарантира живота, достойнството и правата на личността и да създава условия за свободно развитие на човека и гражданското общество (чл. 4), принципа на свободното пазарно стопанство, основаващ се на изискването законът да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност (чл. 19, ал. 1 и 2);

- При такъв подход на детайлна законодателна уредба подлежат целите, сферата на действие, статусът, правомощията, функциите, процедурите и организацията на работа на институцията, като при това се отделя и специално внимание на взаимоотношенията ѝ с конституционните органи, осъществяващи държавната власт.

Бъдещият закон следва да бъде съобразен както с Конституцията, така и с действащото законодателство, за да се осигури максимално широко и ефективно легално поле за възложената и дейност.

Предлаганият вариант на законопроект предвижда въвеждане на институция с работно наименование граждански защитник и се основава на класическия модел на омбудсман от скандинавски тип, обогатен с нововъведения от съвременните му варианти, осъществени в европейските страни, както и с виждания за необходими и възможни специфики на институцията в българските условия.



## 1. Основно предназначение, сфера и предмет на дейност.

Създаването на институцията граждански защитник цели създаването на нов вид гаранция за спазването на основните права и свободи на гражданите и техните организации, наред със съществуващите механизми за защита: традиционните парламентарни механизми (и преди всичко парламентарните комисии), конституционното правосъдие, съдебния и административния контрол, медиите, неправителствените организации на гражданите. Замисълът за формирането на тази нова институция дава отговор на неизбежния въпрос за причините, които я налагат, за съотношението и разграничението ѝ със съществуващите механизми.

В съвременния свят все повече нараства влиянието и сферата на действие на административната на всички равнища на осъществяване на държавната власт. Все повече органи на централното и местното управление с действията си, забележимо или не, ежедневно засягат частните лица - физически и юридически. Съществуващите механизми не винаги са в състояние да осигурят бърза, навременна, ефикасна и леснодостъпна защита на засегнатите от всевластието на администрацията. Оттук и необходимостта от нов механизъм, който не дублира функциите на съществуващите, а може да действа паралелно с тях, да допълва тяхната дейност, да иницира пряко или индиректно тяхната намеса, а в определени случаи - и да бъде тяхна алтернатива.

Основното предназначение на институцията граждански защитник ще бъде да гарантира по-ефективно правата и свободите на частните лица като при тяхното накарняване в една или друга степен от действието на публичните власти предлага вземането на мерки за преустановяване на накарняването на права, за възстановяване на причинени щети, както и за създаване на условия за безпрепятствено и ефикасно осъществяване на правата и свободите. Гражданският защитник ще изпълнява своето основно предназначение, като наблюдава управлението на обществените процеси и следи за дейността на органите на публичната власт.

Основното предназначение предопределя предмета и сферата на действие на институцията. Най-общо сферата на действие се очертава от пресечните точки на държавата и гражданското общество. В предмета на дейност попадат всички онези случаи, в ко-

ито са нарушени границите между публично и частно, присъщи на правата държава, или казано с други думи, когато органите на публичната власт или недържавни институции, на които е възложено осъществяването на публични функции, при осъществяването от тях дейности и услуги нарушават законодателно закрепени и международно признати частни права и свободи или не създават необходимите условия за тяхното свободно упражняване.

Става дума следователно за наблюдение и своеобразен контрол върху една твърде широка сфера, обхващаща управлението на обществото като цяло: 1. осъществяването на изпълнителната власт или администрацията в тесен смисъл; 2. организацията и управлението на администрацията на съдебната власт; и 3. всяко осъществяване на публична дейност.

По обясними причини от сферата и предмета на действие на гражданския защитник следва да се изключат определени институции и отношения между публичната и частната сфера:

- На първо място това са висшите държавни органи - Народното събрание, президентът, Конституционният съд и Висшият съдебен съвет. Достатъчно основание за изключването на първите два органа представлява тяхната непосредствена демократична легитимация. Относно Конституционния съд основанията произтичат от статуса му на независим, висш конституционен орган, поставен функционално и организационно извън трите власти, и от ролята му на пазител на конституционноправния консенсус, призван да защитава Конституцията и да балансира при упражняването на държавната власт от органите, поставени на „върха“ на трите власти. Конституционноправният принцип за независимост на съдебната власт налага изключването на органа, който я формира.

- На второ място това са дейностите, свързани с осъществяването на съдебната власт от съда, прокуратурата и следствието, както и с националната сигурност и външната политика на страната.

## 2. Статус

### Личностна институция

Независимо от наименованието, което може да се приеме - омбудсман, парламентарен пълномощник, комисар за граждански права, народен адвокат, граждански защитник, посредник и т. н., това е винаги личност-

на институция. Както показва чуждата практика, броят на лицата, осъществяващи функцията, може да бъде различен с възможно разпределение на функциите между тях по различни критерии - например с общи или специални компетенции, сфера на дейност на национално и/ или местно равнище и т. н.

За България, в етапа на създаване и утвърждаване на институцията, би било удачно това да е едно лице, което отговаря на определени задължителни изисквания - българско гражданство, пълна политическа необвързаност, високи професионални постижения, навършена определена възраст и съответна горна възрастова граница, познания в областта на националното, международното и европейското право, висше образование, несъвместимост с изпълнението на каквато и да е държавна служба или обществена функция през времетраенето на мандата. Желателно е това да е лице, което разполага с доверието на широки обществени кръгове и има качества, които ще му позволят да спечели и да разширява това доверие - висок граждански морал, ангажираност с идеите на хуманизма, демокрацията и справедливостта.

### **Парламентарна институция**

Успешното изпълнение на задачите, които стоят пред институцията, и авторитетът, от който тя безспорно се нуждае, предполагат правомощията ѝ да произтичат пряко от върховния орган на народно представителство. Такава е и по-често срещаната практика в страните с действащи институции на омбудсман. Логично е и в България, като парламентарна република, изборът да се осъществява пряко от парламента, в съответствие с неговото правомощие да избира ръководителите на институции, определени със закон (чл. 84, т. 8, Конституция на РБ).

Във връзка с парламентарния произход на гражданския защитник се предвижда той да се отчита пред Народното събрание веднъж годишно, което би създало висока степен на публичност и прозрачност на дейността му и резултатите от нея. Този ефект ще рефлектира положително и върху всички онези институции на публичната власт, които не зачитат в достатъчна степен правата и свободите на частните лица.

За да се осигури по-голяма отговорност при поставяне на кандидатурите и възможност за избор между няколко, отговарящи на всички изисквания кандидатури, се предвижда предложение за избор на граждански защитник да имат право да правят президент-

ът, Висшият съдебен съвет и председателят на Конституционния съд, както и определен, разумно голям брой пълнолетни български граждани - 20 000.

Правителството (съответно министър-председателят) не е сред кръга на конституционните органи, разполагащи с право на предложение за граждански защитник, тъй като в условията на парламентарното управление то разполага с подкрепата и доверието на мнозинството в парламента, което, така или иначе, ще има решаващата дума при гласуването на направените предложения и окончателния избор.

Посоченият вариант за издигане на кандидатури за граждански защитник би помогнал да се смекчи политизирането на парламентарния дебат и на самия избор, както и да се избегне превръщането на една парламентарна по замисъла си институция в правителствена. Същевременно с него се цели създаването на условия за издигане на конкурентноспособни кандидатури, за селективност и алтернативност на избора, за рекрутиране на по-добрата кандидатура.

### **Избор и мандат**

Изборът на граждански защитник от Народното събрание следва да е пряк и доколкото в действащата Конституция няма друга възможност - с обикновено мнозинство. Ако институцията се утвърди и оправдае надеждите, които ѝ се възлагат, би могло да се мисли за конституционни промени, включително и за въвеждане на квалифицирано мнозинство за избора, респ. за отзоваването на гражданския защитник. Защото на колкото по-широк консенсус между парламентарно представените обществено-политически сили се опира тази институция, толкова по-големи са гаранциите за независимостта ѝ от отделни институции или кръгове, за доверието към нея и за ефективното изпълнение на възложените ѝ функции. Като втори вариант е предвидена и възможността за избор с квалифицирано мнозинство от 2/3 от присъстващите народни представители, който може да бъде приет, ако целият закон бъде гласуван с мнозинство 2/3 от присъстващите народни представители.

Гражданският защитник следва да има определен мандат - 5 години, който с оглед на гарантиране на неговата независимост, е асинхронен, т. е. не съвпада с този на избиращия го орган. Броят на мандатите е ограничен до два.

За демократичния характер на институцията и като гаранция за добросъвестното осъществяване в пълен обем на предвидените ѝ правомощия се предвижда възможност за отзоваване на гражданския защитник при несправяне със задълженията му, по реда, по който той се избира.

Предвидени са други основания за предсрочно прекратяване на правомощията на гражданския защитник извън случая на отзоваване по аналогичен начин с тези за прекратяване на депутатския мандат, изброени в чл. 72, ал. 1 от Конституцията, а именно: подаване на оставка, влизане в сила на присъда за умишлено престъпление от общ характер, смърт или настъпване на недееспособност. При освобождаване на гражданския защитник от длъжност поради изтичане на срока, за който е избран, той продължава да изпълнява правомощията си до встъпване в длъжност на следващия граждански защитник.

#### **Независимост и имунитет**

При осъществяване на своите основни функции гражданският защитник следва да се подчинява само на Конституцията, законите, международните договори и споразумения и да се ръководи от собствената си съвест и морал. За тази цел е необходимо законодателно да се гарантират неговата автономност при изпълнение на възложените му функции и пълната му независимост от каквито и да са органи и указания.

Едно от условията за гарантиране на независимостта на институцията е на лицето, което я олицетворява, да бъде предоставен имунитет, като на народен представител.

#### **Бюджет и организация на дейността. Административна служба на гражданския защитник**

Бюджетът на институцията следва да се определя от Народното събрание или като част от бюджета на самото Народно събрание, или като самостоятелна част от държавния бюджет. Във всички случаи органите на изпълнителната власт - Министерския съвет и Министерство на финансите, не бива да имат компетентности в процеса на съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета на гражданския защитник. Предложението е въпросът да се реши по начин, сходен със самостоятелността на бюджета на съдебната власт<sup>4</sup>. Решението трябва да дава възможност за осъществяване на основните функции на гражданския защитник, да не го пос-

тавя в каквато и да е зависимост от други фактори. Няма място за опасения от злоупотреби, тъй като дейността на гражданския защитник е публична по всяко време, а годишният му отчет пред Парламента ще включва и раздел за направените разходи.

В разработения законопроект се предвижда в своята дейност гражданският защитник да се подпомага от секретари и административна служба, да приема вътрешни правила за работа на своята канцелария, да назначава и уволнява служителите в нея, да определя правомощията и възнагражденията им. Предлага се неговото възнаграждение да се приравни на възнаграждението на съдия от Конституционния съд. Възприето е положението на служителите в административната служба да се придобие статут на държавни служители.

### **3. Правомощия, основни принципи и процедури в осъществяване на дейността на гражданския защитник**

Гражданският защитник трябва да разполага с определени правомощия, за да може успешно да осъществява основното си предназначение и задачите, които са му възложени. Тези правомощия до голяма степен се предопределят от ситуирането му извън системата на органите на държавна власт, от посредническата му роля между държавата и обществото като пазител и гарант на частни права и свободи.

#### **Правомощия**

Най-общо правомощията на гражданския защитник са:

- да разглежда молби, отправени до него в каквато и да е форма от частни лица - граждани и юридически лица, независимо дали са местни или чуждестранни, както и лица без гражданство;
- да извършва разследване и да прави проверки, когато е сезиран с конкретен случай;
- да отправя предложения и препоръки до всички наблюдавани институции, осъществяващи публична власт или функция, за зачитане на правата и свободите, за отстраняване на последиците от накърняване на определени права и свободи, както и на причините, довели до това;
- да посредничи между институциите,

осъществяващи публична власт и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите по-сегателства върху частни права и свободи, да примирява техните позиции;

- да иска и да получава навременна, пълна и точна информация от всички наблюдавани от него институции;

- да има и пряк достъп до наблюдаваните институции, включително да присъства на техни заседания, обсъждания и други форуми;

- да изразява мнения и да ги прави публично достояние по случаите, с които е сезиран, или по въпроси, по които прави обобщения и изводи по своя преценка;

- да уведомява органите на прокуратурата, когато в резултат на своите наблюдения и проверки установи, че има данни за извършено престъпление;

- да подготвя и внася ежегодно в Народното събрание доклад;

- да подготвя и специални отчети, ако това се налага, както и да информира парламента инцидентно за особено тежки случаи на незачитане и накърняване на права.

Необходимо е да се има предвид, че правото на гражданския защитник на информация и на достъп до съответната документация и институции е във връзка с извършваните от него проверки и естествено на това право кореспондира задължението на наблюдаваните институции да предоставят исканата информация и да осигуряват желания достъп. Никоой да не може под претекст за държавна, служебна или търговска тайна, да възпрепятства дейността на гражданския защитник. Книжата на гражданския защитник, както и кореспонденцията между него и лицата, които се обръщат към него с оплаквания и сигнали, са неприкосновени. Същевременно той е длъжен да пази и да не разгласява тайни, станали му известни или поверени му при или по повод на осъществяване на неговите правомощия.

Във връзка с очертаното отграничаване на сферата на дейност на гражданския защитник следва да се обърне още веднъж внимание на това, че той не може да прави предложения, препоръки и да изказва мнения по същество относно актовете, нито да се намесва по какъвто и да е начин в работата на органите на съдебната власт при осъществяваните от тях правораздавателни функции. Той няма право на законодателна инициатива, нито право да сезира Конституционния съд.

При осъществяване на своите правомощия гражданския защитник може да си сътрудничи със сродни институции в други държави.

### **Основни принципи в дейността на гражданския защитник**

В своята дейност гражданския защитник следва да се ръководи от принципи, предопределени от възприетото виждане за неговото правно положение, мястото му извън системата на органите на държавна власт и от кръга на предоставените му правомощия. При формулирането им следва изрично да се подчертае, че гражданския защитник е преди всичко изразител и защитник на обществените нагласи и настроения по повод на осъществяването на публичната власт и функции. Във връзка с това неговите правомощия не се конкурират с правомощията на конституционните органи. Гражданския защитник не разполага с техните средства за въздействие и принуда. Той не осъществява защита в юридически смисъл, нито контрол за законосъобразност и целесъобразност. Неговите механизми за въздействие са непосредствено в сферата на морала, авторитета и публичността. Те се подчиняват на няколко основни принципа:

- принцип за преценка дали всички наблюдавани институции осъществяват своята дейност в съответствие с изискванията за справедливо и ефективно управление;

- принцип за преценка какви действия да предприеме, като се ръководи от изискванията на правовата държава, собствената си съвест и разбиране за справедливост;

- принцип за партийно-политическа и институционална независимост при осъществяване на неговите правомощия.

### **Оплаквания и сигнали. Процедура.**

Гражданския защитник трябва да осъществява своите правомощия по изключително облекчени и неформални процедури. Във връзка с това не се предвижда някаква специална форма и не се изискват задължителни реквизити на оплакванията и сигналите, отправяни до гражданския защитник. Единственото изискване трябва да бъде те да съдържат информация за подателя, нарушението и нарушителя.

Наред със свободната писмена форма следва да се допусне и устно отправяне на молби, при условие че те са протоколирани по начин, по който е безспорна идентификацията на подателя. Възприемането на този

подход ще направи институцията на гражданския защитник лесно достъпна и открита за всички, чиито права са накърнени, при това независимо от всякакви други процедури и пътища за защита, които могат да се предприемат или извършват паралелно. За това би допринесло и обстоятелството, че подаването на оплаквания и сигнали, както и цялата процедура по разглеждането им са безплатни за подателя.

За да се предотврати затрупването на институцията с искания, удовлетворяването на които излиза извън кръга на правомощията ѝ (което може да се очаква предвид на бавните и скъпи процедури за защита в страната, наличието на множество неразрешени съдебни спорове, заплетени правни казуси и т. н.), в законопроекта категорично е записано, че гражданският защитник не може да води дела от името на лицата, които го сезират, не може да ги представлява пред съд или друга институция (т. е. че не осъществява защита в тесен правен смисъл). Той не може да сезира Конституционния съд (но може да се обръща към органите, които могат да го сезират) и няма законодателна инициатива и т. н. Наред с това се предлага въвеждане на „давност“ за случаите, за които лицата се обръщат към гражданския защитник - например последният да е обвързан с разглеждането само на такива, извършени една или най-много две години преди датата на подаване на оплакването или сигнала, а за останалите, да има право на преценка.

След постъпване на оплакване или сигнал по някой от гореописаните начини гражданският защитник следва в определен срок да отговори на подателя дали го приема или не, без да е необходимо да мотивира отговора си. Независимо от това какъв е и в каква форма е, отговорът трябва да е задължителен! Няма забрана за повторно или последващо сезиране, ако молбата не е приета. Гражданският защитник трябва да има право на преценка относно приемливостта на жалбата или сигнала не само към момента на постъпването им, но и впоследствие - във всеки един момент в хода на проверката.

При приемане на оплакването или сигнала в рамките на правомощията си, гражданският защитник, подпомаган от своите секретари и административна служба, следва да предприеме необходимите действия за събиране на информация, вкл. проверки на документи, пряко наблюдение на дейността на съответните институции, анкети и др. В случай че констатира извършването на действия

или бездействия, с които са накърнени правата и свободите на подателя или се възпрепятства тяхното осъществяване (а когато действия по своя инициатива и стига до изводи и обобщения за права и свободи на частни лица изобщо), той може да отправя своите препоръки и предложения до съответните институции.

За институциите, до които се отправят препоръки и предложения, се предвижда задължение в определен срок да заявят дали приемат или не отправените препоръки и предложения, както и да уведомят гражданския защитник за мерките, които са предприели или възнамеряват да предприемат и кога.

### **Годишен доклад пред Народното събрание**

Предвижда се докладът да се представя на Парламента до 31 март на следващата година. Той трябва да съдържа задължително най-малко следните части:

- информация за разрешените случаи;
- информация за случаите, в които намесата на гражданския защитник е била неуспешна и причините за това;
- обща информация за подадените молби, по които проверките не са приключили;
- информация за отправените предложения и препоръки, взети или не предвид;
- информация за дейността на местните граждански посредници;
- отчет за разходите.

Предвижда се резюме на доклада да се публикува в „Държавен вестник“, а целият текст да е на разположение на всички, които се интересуват, в службата на гражданския защитник. Докладът има изключително важна роля за публичността на действията на гражданския защитник, но и на всички онези институции, които не зачитат, инцидентно или системно накърняват права на частни лица, които вземат или не вземат предвид препоръките на гражданския защитник, които го информират или не за взетите мерки. Информацията за успешно разрешените случаи може да служи и като модел за уреждане на сходни случаи.

Възможно и полезно би било гражданският защитник в рамките на своите компетенции и бюджет да издава бюлетин, в който периодично да се огласява информация за неговата дейност, както и за дейността на сродни институции в други страни.

## Б. Местни граждански посредници

В отделна глава е уредена възможността общинските съвети да избират местен граждански посредник, по отношение на който се прилагат съответно общите правила за избор, основните правомощия и принципи в дейността на гражданския защитник. Във връзка със спецификата на институцията, действаща на общинско ниво, са предвидени и специални правила.

*Първо, по отношение на избора:*

- за местен граждански посредник може да бъде избран български гражданин, навършил 35 години;
- предложения за избор на местен граждански посредник могат да правят гражданският защитник, както и не по-малко от 10% от пълнолетните граждани с постоянен адрес на територията на общината, като общинският съвет създава временна комисия, състояща се от общински съветници, представители на организации с нестопанска цел и изявени граждани, която обсъжда предложенията и предлага на общинския съвет трите най-подходящи кандидатури;
- местният граждански посредник се избира, съответно отзовава, с мнозинство 2/3 от присъстващите общински съветници

*Второ, по отношение на финансирането:*

- разходите във връзка с дейността на местния граждански посредник се осигуряват от общинския бюджет и/или бюджета на гражданския защитник;
- не се допуска финансиране от анонимни източници.

*Трето, относно статута* - местният граждански посредник има статут на държавен служител, но не се ползва от имунитет.

*Четвърто, по отношение на взаимоотношенията между местния граждански посредник и гражданския защитник:*

- местният граждански посредник работи в сътрудничество и под методическото ръководство на гражданския защитник;
- гражданският защитник може да възлага на местния граждански посредник извършването на проверки и вземането на мерки по разглежданите от него случаи.

Годишният доклад на местния граждански посредник се представя на гражданския защитник и се внася за обсъждане в общинския съвет до 31 януари на следващата година

Общинският съвет изпраща решението си по доклада, представен от местния граждански посредник, на гражданския защитник.

Законопроектът, разработен от експерти на Центъра за изследване на демокрацията, се основава на очакването, че въвеждането на институцията граждански защитник и местните граждански посредници ще окаже положително влияние не само за разрешаване на индивидуални случаи. Наред с това успешното развитие на тези институции би могло да ги превърне във важен фактор за еволюцията на общите принципи и правилата, ръководещи функционирането на администрацията и поведението на държавните служители. От своя страна резултатната и качествена работа на гражданския защитник и местните граждански посредници би повишила техният авторитет, те биха спечелили доверието и уважението на обществото.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> бел.рег.: *ombudsman* (шв.) - пратеник, посредник, лице, към което се отправят оплаквания и молби.

<sup>2</sup> Заедно с посочените бележки и коментари беше разпространена и пълната стенограма от международната конференция „Европейските стандарти и институцията омбудсман в Югоизточна Европа“ организирана през юни 2002 г. от Центъра за изследване на демокрацията и Фондация „Фридрих Еберт“ с участието на омбудсмани или представители на институцията от Швеция, Белгия, Гърция, Албания, Босна и Херцеговина, Македония, Сърбия, Черна гора, Хърватия и Косово.

<sup>3</sup> Концепцията е разработена през 1998 г. и доразвивана до настоящия момент от експертна група на Центъра за изследване на демокрацията, включваща специалисти по конституционно право, практикуващи юристи, представители на държавни институции и общини, медиуми, неправителствени организации. На основата на тази концепция бе разработен законопроект - обсъждан многократно и публично, съвместно с членове на парламентарни комисии, български и чуждестранни експерти, включително омбудсманите на Швеция, Испания, Гърция и др. На осно-

вата на проведените обсъждания, направените препоръки и коментари законопроектът беше преработван и усъвършенстван в продължение на последните две години. Усъвършенстваният вариант на проекта за Закон за гражданския защитник и местните граждански посредници, оценен положително от европейския, гръцкия, белгийския, бившия испански и други омбудсмани, от експерти на Съвета на Европа. ([www.csd.bg](http://www.csd.bg))

<sup>4</sup> Вж. Решение N18 от 16.X≤≤.1993 г. по конст. дело N19/93 на Конституционния съд на Р България, „Държавен вестник“, бр.1/94.

# ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА РЕФОРМИ В ОБЩЕСТВЕНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Франклин С. Рийдър\*

## Проучване в пет страни от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)<sup>1</sup>

Общоприета истина е, че правителствата, поради факта, че представляват тясно обвързана с информацията институция, се влияят значително от компютърните и комуникационните технологии, които в този доклад се наричат общо информационни технологии, или ИТ. В много страни от ОИСР правителствата отдавна използват ИТ за най-различни цели, включително за статистика и подпомагане на обработката на големи сделки.

В по-ранните етапи технологиите се използваха като средство за повишаване на ефективността, което Джери Мечлинг от колежа по мениджмънт „Джон Кенеди“ при Харвардския университет нарича „да накараш същата стара бъркотия да се задвижи по-бързо“. Както и механизацията през първите години на индустриалната революция, новите технологии се използваха, за да се свърши повече работа по-бързо и по-евтино. Това, което се произвеждаше от първите машини (или системи) не се различаваше особено от онова, което се произвеждаше ръчно - или поне такава беше целта. През последните години все повече се говори за едно ново явление - използването на ИТ за трансформиране не само на начина, по който правителството си върши работата, но и на начина, по който то взаимодейства с гражданите и обществото.

На практика всяка страна от ОИСР е предприела през последното десетилетие някакви мащабни реформи в общественото управление. Тези реформи бяха започнати по няколко причини, включително за подобряване на предоставянето на обществени услуги, за засилване на доверието на обществото в държавните институции и за намаляване на разходите. Съпътстващо този процес явление бе и появата на термина „информационна икономика“.

Тъй като правителствата са особено зависими от ИТ при изпълняване на основните си функции, изглежда неизбежно, че ИТ трябва

да бъдат основен елемент или инструмент на тези реформи. По-важна е нарастващата подкрепа, с която се ползва мнението, че ИТ могат да бъдат инструмент на реформите, както за повишаване на ефективността (да направиш повече, но с по-малко), така и за промяна на начина, по който държавната администрация предоставя услуги, а дори за предефиниране на нейната дейност. Като част от кампанията за по-добро усвояване/осмисляне на реформата на общественото управление в страните-членки на ОИСР Комисията за обществено управление към тази организация възложи изследване на ролята на ИТ в управлението на обществото в пет страни-членки на организацията с основен приоритет върху общественото управление и ръководство.

Ролята на ИТ може да се опише като спектър, вариращ от повишаване на ефективността до използване на технологиите за фундаментална промяна на естеството на взаимоотношенията между правителството и неговите клиенти, или дори за промяна на функциите на държавното управление. По средата на този спектър е използването на ИТ за засилване на дееспособността - например усъвършенстване на достъпа до обществена информация. В това проучване трябваше да се наблегне особено на въздействието от използването на ИТ върху естеството и ролята на държавното управление, а не на ефективността, макар че често повишената ефективност е вторична последица от такива инициативи.

Целите на това проучване са: (1) да се опише как се използват ИТ за трансформиране на държавното управление; (2) да се разработи метод за класифициране на тези действия, така че дори някое специфично приложение на ИТ да е преносимо в друга среда, да могат да бъдат разбрани основните му характеристики; (3) да започне разработването на принципи, по които да може да се определи, какво влияе върху успеха при положените усилия; (4) да се идентифицират потенциалните проблеми при прилагането на ИТ като средство за промени в управлението.

Основната част на този доклад съдържа

\* Съкратен превод на едноименния доклад. Авторът е бивш председател на Комитета за обществено управление (Public Management Committee) към ОИСР; [www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma). Материалът е публикуван на български в *Информационни технологии срещу корупцията*. С., Коалиция 2000/Фондация „Приложни изследвания и комуникации“, 2001.



главно обзор и резюме на вече установените факти. Там, където е възможно, са посочени имена, адреси на електронна поща, уеб-адреси с надеждата да се насърчи диалогът между практиците, интересуващи се от специфичните приложения или технологии.

## 1. Подход и ограничения

Възприетият в това проучване подход е прост и директен. За първоначалния обзор бяха подбрани пет страни: Австралия, Финландия, Франция, Швеция и Великобритания, чийто избор бе повлиян от факта, че се възприемат като едни от най-ревностно осъществяващите реформата в общественото управление, извършвана с помощта на ИТ и са въвели някои важни приложения на технологиите.

Целта на проучването беше обяснена на представители на всяко от правителствата. Те трябваше да планират двудневно посещение за проучване, в което беше включен брифинг за внедряването на ИТ, които страната-домакин счита като най-добри примери за иновационно прилагане на новите технологии при реформиране на общественото управление. Никакви други ограничения не бяха поставени за събирането на данни, освен че страните бяха помолени да включат в брифингите официални лица, свързани с програмите (а не с технологиите). В началото на всяко посещение се осигуряваше възможност за обсъждане на общата правителствена стратегия за реформи и за ролята на ИТ за реализирането ѝ с официални представители на централна агенция по управление на правителството. Освен доклади с конкретни указания бяха събрани също и други важни документи, нагледни материали и материали от Интернет.

Тази методология има някои очевидни предимства и недостатъци. Приема се, че се разглежда най-доброто, което всяка страна извършва. Ограниченията във времето и отсъствието на някои лица по време на визитите обаче доведоха до немаловажни пропуски. Разглежданите проекти варираха значително според етапа на изпълнение, до който са стигнали - като се започне от добре обмислени, напълно разработени системи и се стигне до проекти, които са все още на етапа на визията. Повечето обаче бяха на етапа на пилотно проучване. Тъй като посещенията се различаваха във всяка страна, възможностите за пряко сравнение бяха ограничени; например не във всяка страна бяха об-

съдени митническите, данъчните и здравните системи. Имаше забележителни съвпадения в очевидно различни системи. Въпреки че проучените системи служеха за съвсем различни цели, очертаха се някои общи модели и проблеми, разгледани по-надолу в този доклад.

## 2. Преглед по страни

### Австралия

Австралийското правителство е поело сериозен публичен ангажимент относно информационната икономика в света и засилване на ролята на Австралия в нея. Като част от това усилие ведомствата и агенциите на правителството са водещите потребители на новите информационни и интернет-технологии. Дейностите в областта на информационните технологии се ръководят от главен секретар по информацията, който оглавява Правителствена служба за информационни технологии. Създадена е Национална служба за информационна икономика в рамките на Министерството на съобщенията, която да развива и координира политиката по най-важните проблеми на информационното общество и на прилагането на ИТ в държавната администрация. Създаден е и правителствен съвет, председателстван от министъра на съобщенията, който включва и министрите на външните работи, на търговията, на промишлеността, на науката и технологиите и на финансите. Той има за задача да ръководи дейността в тази област, като изработи подробен план за прилагане на новите технологии от правителството.

### Финландия

Финландия е сериозно решена да излезе начело в глобалното движение за изграждане на информационно общество и за превръщане на правителството в катализатор и водещ потребител на ИТ при предоставянето на услуги. С население около 5,1 млн. души Финландия се смята за „най-свързаната“ страна в света - номер едно по брой на мобилни телефони и компютри свързани с Интернет, на глава от населението. Тя се гордее и с факта, че според едно неотдавнашно проучване е на второ място в света по напредък в изграждането на информационно общество.

Важен елемент в стратегията на финландското правителство е повишаването на качеството на обществените услуги като условието е „обществените услуги, предоставяни от местните власти и правителството, да се считат за едно цяло“. Дейността свър-

зана с ИТ във финландското правителство се ръководи от силен политически лидер - министъра на вътрешните работи, в чиито задължения влиза разработването на ИТ-политика на министерството на финансите.

### **Франция**

Ангажираността на Франция със съвременните информационни технологии е дълбока и исторически обоснована. Разгръщането на технологията „Минител“ - двустранна комуникационна система, използваща телевизионни технологии -чрез държавната телефонна система отдавна бе включено сред приоритетите на правителството. Повече от 6,5 млн. домакинства (около една трета) са свързани сега към „Минител“, а статистиката сочи, че над 35 млн. души използват повече от 7 млн. часа връзка месечно. В резултат на това днес Франция има изградена култура и опит в използването на ИТ в ежедневието. Френският гражданин е свикнал да използва информационните технологии като средство за търсене на информация и получаване на услуги, а френските доставчици на услуги имат богат опит в предлагането на услугите си и чрез електронна доставка. Френското правителство смята, че неговият опит в ИТ ще улесни до голяма степен превръщането на услугите в Интернет-услуги, а също и бързото възприемане на тези услуги от обществото.

Правителството на Франция има също така сериозни намерения да използва ИТ като част от реформата на общественото управление. На 16 януари 1998 г. правителството огласи амбициозна инициатива от 6 точки, наречена „Подготовка за влизането на Франция в информационното общество“. Една от точките е „информационните технологии като средство за модернизирани на обществените услуги“. Комисията за реформа на държавата определя разработването на ИТ-решения като високо приоритетни. Пример за това бе ангажиментът всички правителствени формуляри (по последни данни около 2000), налични в електронен формат, до края на 1998 г. да бъдат обединени на един Интернет адрес. Създаден беше междуведомствен орган, който да ръководи дейностите по реформата и към всяко министерство и ведомство беше създадена мрежа от длъжностни лица, които да отговарят за ИТ-инициативите. Понастоящем Франция изпробва система за еднократно уведомяване за промяна на адреса в съответния пощенски клон, който предава информацията до всички органи на правителството.

### **Швеция**

Характерно за Швеция в дейностите по използване на ИТ за обществени реформи е създаването на Форум на висшите администратори - орган, основан през 1995 г., за да работи по категоризирането на приложенията на ИТ. Форумът се председателства от министъра на финансите и включва висши служители от останалите министерства и държавни институции. Този орган разглежда и одобрява проекти на две или повече организации, които се отнасят до:

- преустройство на обществената администрация с помощта на ИТ;
- открита и защитена електронна инфраструктура за усъвършенстване на информационния обмен;
- информационно управление - политика, правни и управленски въпроси.

Друг важен аспект в дейността на Швеция в областта на ИТ е съществуването на многобройни бази данни или регистри, които подлежат на одобрение според шведския закон за защита на данните. Всяка база данни или регистър поддържа дадено приложение на ИТ, например регистриране на превозни средства или събиране на данъци, но те се използват и като инфраструктурен информационен масив за външни агенции, организации и дори за бизнес-общността като цяло. Той включва регистри с имена и адреси, адреси на фирми, превозни средства, химически продукти, използване на сградния и поземлен фонд. Всяко родено в Швеция лице получава уникален персонален идентификатор, а имигрантите трябва също да подадат молба да получат идентификационен номер. По такъв начин разработващите системата разполагат като начало с един богат информационен ресурс, който може да се използва по нови начини в полза на реформата на общественото управление и за обслужване на обществото. Въпреки наличието на тези богати бази данни шведските длъжностни лица характеризираха състоянието на технологията преди реформата като „цилиндрични“ системи, т.е. обслужване на отделни програми или системи за предаване на информация по вертикалата и предоставяне по-скоро на последваща информация (след дадения факт), отколкото на действително оперативна информация.

### **Великобритания**

Великобритания вече почти две десетилетия извършва реформа на общественото управление. В края на 1996 г. предишното правителство публикува Зелена книга, наречена

*Правителствена директива*, която насърчаваше обществената дискусия по възможностите за „радикална и широкообхватна промяна на базата на възможностите на информационните технологии“.

Правителството, което дойде на власт през 1997 г., прие и адаптира реформата така, че тя да отразява неговата политическа философия и приоритети. То създаде „По-добър правителствен орган“, като наблегна на използването на информационните технологии за промяна на общественото мнение за държавната администрация като място, свързано с попълване на формуляри и чакане на опашки. То се ангажира с изготвянето на Бяла книга в началото на 1999 г., която декларира неговото виждане за използването на ИТ като инструмент за извършване на реформи. В опит да се прескочи началния етап министър-председателят Тони Блеър заяви през септември 1997 г.: „Ние си поставяме за цел до пет години една четвърт от взаимоотношенията с държавната администрация да могат да се извършват от членовете на обществото по електронен път - чрез телевизия, телефони, компютри.“

### 3. Моделу

Проучването в отделните страни откри някои общи модели във видовете предприети инициативи, излизали извън рамките на гадени проекти. Смисълът на класифицирането, извън чисто академичния интерес, е да помогне на вземащите решения да помислят какъв избор са направили или биха искали да направят занаяпред според условията в тяхната страна.

#### а) вертикална и хоризонтална интеграция

Най-често употребяваният в много страни израз, който отразява целта на много от реформите, е „пазаруване от едно място“. Основната идея е да се разработят доставни системи, съобразени по-скоро с интереса на потребителя, отколкото с тези на доставчика на услуги, а предоставяните услуги да са достъпни за потребителите от едно място, физическо или електронно. В практиката се появяват две отделни, макар и неизключващи се взаимно, форми. Най-изявената е интегрирането на услугите от министерствата или различните власти в рамките на националното правителство. Най-амбициозната в това отношение инициатива е австралийският проект „Централна връзка“, който обединява информационните услуги на две държавни агенции - Службата по трудовата

заетост и Министерството за социално осигуряване в една нова самостоятелна агенция.

Втората форма на интеграция е вертикалната. Виждането на правителството за интегриране на услугите често пренебрегва важната роля, която играят други области в управлението като здравеопазване, образование, социални дейности. Някои от иновативните проекти от този вид са започнати от местната администрация, където се извършват много услуги на гребно или се предоставят пряко услуги от държавната администрация. Проектът „Киста“ (Kista) в Швеция илюстрира усилията за едновременно вертикално и хоризонтално интегриране. Такива проекти целят да предоставят информация и помощ при многобройните услуги, от които гражданинът може да има нужда, а също и да обединят различните доставчици, включващи не само националното правителство и местните власти, но и бизнеса и неправителствения сектор. Една по-тясна, но не по-малко амбициозна форма на вертикална интеграция се демонстрира от Австралия и Франция в техни проекти в областта на здравеопазването, при които централната администрация използва новите технологии, за да координира и подобри предоставянето на услуги не само от многобройните правителствени служби, но и от частните доставчици. Многобройни примери на вертикална интеграция могат да се намерят във финландската инициатива - да се използват технологиите в помощ на правната система. В този случай правните услуги, които в миналото са били извършвани от общините, са централизирани, за да може да се използват ИТ за подобряване на предоставянето на услугите и за по-голяма ефективност в работата на правната система.

#### б) аспекти на интегрирането

Интегрирането в доставянето на услуги има два отделни аспекта - доставянето на услугата, или потребителския интерфейс, и съпътстващата го обработка на информацията. Австралийският проект „Централна връзка“, поне в началния си етап, е фокусиран основно върху потребителския интерфейс, като изгражда механизъм, който да изглежда на потребителя като единна система. В действителност проектът продължава да бъде подпомаган от различни системи за обработка в рамките на отделни програми, на обществените услуги и на службата по заетостта. Координацията се извършва на етапа на извършване на услугата.

в) приключване на сделката или „събитието от живота“

Свършено друг подход на реформа в обществените услуги, който в много голяма степен се базира на новите технологии, е „довършването на сделката“ или както във Великобритания се нарича „проследяване на събитията от живота“. Основната презумпция е, че лицето, което се нуждае от услуга, не се интересува от правителството като такова, а има нужда от съдействието или разрешението на една или няколко правителствени служби във връзка с дадено събитие или сделка.

Най-просто това е илюстрирано от австралийската визова система. Тя е характерна с улеснен достъп на етапа на доставяне на услугата в противовес на техническата или организационна сложност, която прави услугата възможна. Нуждаещият се от виза приключва процедурата със закупуването на самолетен билет. Съгласно стандартната практика авиокомпанията проверява паспорта на лицето при качването му на самолета, но в Австралия паспортната информация се изисква още при резервацията, след което автоматично се предава по електронен път до Имиграционната служба. Макар това да изисква извършването на няколко допълнителни операции, улеснението за пътника, превозвача и държавната администрация е значително. Пътникът няма преки взаимоотношения с правителствените служби -необходимото разрешение идва със закупуването на самолетния билет.

По-сложните модели на реформиране с помощта на ИТ на обществените услуги, свързани с някакво събитие в живота на човека, обикновено предполагат обединяване на няколко обществени служби, както и на няколко нива на правителствената администрация. Най-очевидният пример е промяната на адреса. Използвайки правителствения национален адресен регистър, живеещите в Швеция лица могат да съобщават в пощенския клон за промяната, която се предава и в други бази данни, които използват домашен адрес. Австралийското правителство пък разработва система за регистриране на собствена фирма - процес, който изисква регистриране и/или получаване на лицензи на три нива: федерално, щатско и общинско. Тази система ще позволи на регистриращите се да извършат само една операция, с която да отговорят на изискванията на всички заинтересовани правителствени институции.

г) технологиите като двигател на промяната

Самото съществуване на технологиите е двигател за промяна в няколко насоки. Първо, както беше отбелязано, те създават редица навици и очаквания у тези, които имат взаимоотношения с държавната администрация, относно това как може и трябва да се осъществяват те. Второ, използването на технологиите в други сектори - например широката мрежа от банкомати, нарастващия брой на персоналните компютри с достъп до Интернет в частните домове и разрастването на електронната търговия и свързаните с това технологии за защита на информацията - създават инфраструктура, която държавната администрация може да използва и за други цели. При много от приложенията обемът на взаимоотношенията на един потребител с държавната администрация не е достатъчен, за да се оправдаят инвестициите, необходими за превръщането му в електронен потребител. Използването от французите на „смайт“ картите в здравеопазването предполага, че лекарите и другите доставчици на услуги имат или ще имат компютри, за да управляват своята дейност, така че единствените допълнителни разходи, които ще трябва да направят, са за закупуване на устройство за четене на „смайт“ карти. Този технологичен тласък е също и ограничение дотолкова, доколкото правителствените служби трябва да се съобразят с настоящото равнище на технологиите и преобладаващите търговски стандарти де факто и де юре при проектирането на техните системи за предаване на информация.

#### 4. Нововъзникващи принципи - фактори на успеха

В тази част се изследват външните фактори, които движат, оформят и понякога ограничават използването на ИТ като инструмент за реформа на общественото управление.

а) бюджетни затруднения

Непрекъснатите бюджетни затруднения са най-важната движеща сила при въвеждането на технологиите в обществените услуги. Те са съпътствани от съизмеримо спестяване на пари и персонал при събирането на информация или извършването на плащания по електронен път, тъй като много по-малка част от информацията се набира ръчно на

клавиатура, съответно грешките са по-малко, и много по-малка е вероятността да се допуснат грешки в сведенията или плащанията. Принципът, залегнал в основата на френската инициатива за обмен на електронна информация, се отнася до ситуации от типа „аз печеля - ти печелиш“ и обикновено това е наистина така. Но не само обществените разходи се съкращават. Фирми, които вече разполагат в компютрите си с много данни, необходими за отчитане пред държавната администрация, могат да ги предават много по-ефикасно по електронен път. Дори и частното лице, което сега трябва да въвежда данни на клавиатура, вместо да попълва формуляри или да се явява в някой правителствен офис, често печели от по-бързото получаване на отговор или услуга и от това, че може да върши работата си с правителствените служби в по-удобно време и без да е необходимо да ходи до съответните канцеларии.

Докато средносрочната и дългосрочната приложимост на ИТ при доставянето на услуги обикновено водят до положителен или неутрален финансов резултат, то инвестициите за тях често са необходими в краткосрочен план. Някои правителства са създали фондове за инвестиции или иновации, чрез които централна ръководеща агенция или междуведомствен орган отпуска безвъзмездни помощи или заеми за ценни проекти на конкурентна основа. Друг начин за набиране на необходимите средства е чрез осигуряване на инвестиции от частния сектор, като се разясни, че неговите печалби ще се реализират от спестяванията.

При такива реформи често възникват административни или оперативни разходи, които е възможно да се отразят отрицателно на бюджета. По-ефективните системи за доставяне на услуги правят самите услуги по-достъпни (това важи особено за обществените услуги), а оттам и използването им се очаква да нарасне. Ако на гражданина вече не му се налага да пътува до съответната служба, за да подаде молба, или ако служителят или компютърът, обработващ данните, му напомня, че има право на дадена услуга, то процентът на правоимащите молители, които не се възползват от правото си, би трябвало да намалее. Малко държавни администрации биха оспорили факта, че използването на обществените услуги трябва да се насърчава. В известна степен ползващият се от услугата може също така да очаква, че специално при обществените и здравните услуги интегрираното и координирано предоста-

вяне на услугите ще доведе до откриване и предотвратяване на измами и злоупотреби.

б) промяна на обществените очаквания

Светът, в който правителствата функционират, се променя. Сега човек може да извършва операции с банката си геноночно посредством банкомати, нарасналото използване на телефон „800“<sup>2</sup>, а сега вече и Интернет, дава възможност на физическите и юридически лица да работят по начин, необвързан с времето и мястото на дейността им. И бизнесът, и обществото очакват същото от правителствата. Нарастването на броя на домакинствата, членовете на които работят на повече от едно място, означава, че за много лица вече е невъзможно да се явят в някоя местна служба между 10 и 16 часа, за да свършат някоя работа.

в) политическият дневен ред - външен и вътрешен

Политиката, която по дефиниция представява разпределяне на властта, е значителен фактор в двете отношения. Ясно е, че правителствата на проучените страни откликват на обществените очаквания и виждат политическа изгода от поддържане на реформите. Цветът на правителството тук няма особено значение. По-консервативните режими (под консервативно тук се разбира правителство, което има по-ограничено виждане за своята роля) често използват реформата като начин за намаляване на състава и ролята на държавната администрация. По-либералните (или експанзивни) режими виждат в реформата начин да накарат правителството да работи по-добре и да се подобри мнението на обществото за значението и компетентността на обществените институции. И двата вида режими обаче виждат в реформата начин да се спестят разходи. Обикновено правителствата, независимо от разбирането им за своята роля в обществото, не искат да работят по-зле. Въпреки че това е извън обсега на проучването, се стигна до поразителната констатация, че реформите в общественото управление, и по-специално реформите, базирани на ИТ, продължават и дори се подсилват при сериозни промени в правителствата в няколко от страните. Първоначалните опасения, че реформите, свързани с партии от една ориентация, ще бъдат отхвърлени от техните последователи, се оказаха необосновани. Акцентът може да се промени, от „помалобройно“ към „по-добро“ правителство

например, но приоритетите на реформата остават непроменени.

Може би един по-малко конструктивен, макар и не напълно негативен аспект на външната политика за извеждане на реформите в общественото управление на политически дневен ред, е поставянето на големи, често пъти много амбициозни цели. Много често такива цели се определят в началото на идването на власт на дадено правителство, преди амбициите му да бъдат охладени от някой разумен подход към обществените услуги. Така например френското правителство съобщи, че всичките му 2000 официални формуляра ще бъдат предоставени в електронен вид, а британското правителство - че 25 % от взаимоотношенията му с обществото ще се електронизират. Добрата новина е, че такива цели имат тенденцията да разширяват подкрепата и да водят до напредък, който би бил немислим без поставянето на такива задачи, а те обикновено са дефинирани по начин, който позволява известна гъвкавост. Най-важното е, че ръководителите на правителствата все по-често описват реформите на езика на ИТ.

Вътрешната политика създава повече проблеми. Промени като например хоризонталната интеграция на услуги прескачат организационните и бюрократични граници. Тези нови организационни структури представляват заплахата не само за гържавните служители, чиито рангове и дори длъжности могат да бъдат разклатени, но и за министрите, които трябва да се откажат от упражняването на контрол и дори от властта си. Австралийската инициатива „Централна връзка“ беше обсъждана във всяка посетена столица без изключение отчасти поради техническите ѝ аспекти, но повече поради желанието двама министри по такъв начин да се подкрепят взаимно. В крайна сметка технологиите позволяват и дори поощряват тенденцията интегрирането на системите за доставяне на услуги да остане в рамките на традиционните бюрократични и правни граници. Понякога технологиите позволяват човек да се справи с даден проблем с помощта на „виртуални организации“, както ги нарече бившият американски вицепрезидент Ал Гор, при което старите структури остават непроменени. Но за потребителя преструктурирането и разместването на истинската власт и ресурси са понякога неизбежни. Политиката на интегриране на ниво правителство е дори по-сложна. Процесът на регистриране на бизнес в Австралия предполага промяна във взаимоотношенията с

властта. Финландският проект за правна помощ, от друга страна, изисква радикално предефиниране на ролите.

#### з) приватизация и корпоратизация

Приватизацията (разбирана тук като оттегляне на правителството от програми, функционирали преди това в обществения сектор) и корпоратизацията (разбирана като учредяване на организации в обществения сектор, от които се очаква да се издържат от постъпления, генерирани чрез продажба на услугите си на потребители, и които не са задължени да ползват един източник) усилят натиска за използването на ИТ по изобретателно. Схващането, че дадено правителство трябва да функционира „повече като бизнес“, води след себе си и изискването за контрол върху разходите за подобряване на качеството на услугите, за да може то да бъде конкурентно на пазара.

#### г) културни и правни рамки

Всеки един от споменатите проекти е разработван в рамките на определени социални и правни норми. Най-явно това проличава в сбора от правила, отнасящи се до поверителността и конфиденциалността на информацията. При някои нации идеята за общонационален идентификационен документ и номер за самоличност е непоносима, а при други това е възприета реалност. По същия начин централният регистър за данни - част от шведската система - въпреки че подлежи на строг контрол според правилника за защита на данните, не би могъл да съществува в други страни. Тези опасения и ограничения предопределят и възможните решения. Един централен, ръководен от правителството орган за удостоверяване автентичността на подписите на юридически или физически лица може да бъде решение на проблема в една страна, докато една децентрализирана система, използваща посредничеството на частния сектор, може да бъде приемлив подход в друга. Ние сме свидетели на съществуването и на двата модела, както и на това, че те функционират поне на технологично ниво.

Местните и националните норми определят възможното по различен начин. Нивото на разпространяване на технологиите задава темпото за развитие на новите системи. Французите признават, че усилията им да лансират „Минител“ са довели до забавяне на възприемането на Интернет-технологията,

поне в домовете. В същото време френското общество е вероятно най-технологично ориентираното, така че като оставим настрана нужните финансови инвестиции, то може да бъде по-готово да приеме новите технологии, отколкото други нации.

е) влияещи променливи - ЕС и компютърният проблем 2000 Това проучване не би било пълно, ако поне бегло не споменем влиянието на ЕС и по-точно на Европейския валутен съюз и на проблема 2000. Във всяка столица ние чувахме, че повече или по-малко ИТ-ресурси са насочени към едното или другото, а също и че наличните за модернизация ресурси са ограничени. Това положително е фактор, който засяга съществено всички страни. Съществува неоспорима възможност фундаменталните промени на системата да бъдат спрени или най-малкото забавени. В някои области дейностите, свързани с тези два проблема, може да представляват идеална възможност за преосмисляне на съществуващите системи. Във Финландия например земеделските субсидии на ЕС са създали както необходимост, така и възможност да се преосмисли моделът за събиране на данни за земите и за добитъка, както и за разпределяне на плащанията.

ж) влияние на електронната търговия върху държавната администрация

Прякото въздействие върху държавната администрация на електронната търговия - електронният обмен, включващ търговски сделки и заплащането на такси за тяхното извършване - на сегашния етап е сравнително слабо. Но в резултат на нарастващото ѝ прилагане при предоставянето на услуги от правителствата съществува значителна вероятност това въздействие да се окаже по-голямо от възможностите за реформа на общественото управление, които други ИТ-проекти разкриват. Всички граждани и фирми все повече привикват с извършването на електронни сделки и инфраструктурата за тях се развива все повече. Могат да се очакват и по-нататъшни промени в начините, по които правителствата предоставят услуги, което ще влияе не само на ефективността на предоставянето на услуги, но и на достъпа, удобството и на бързата реакция.

Това влияние може да се види не само в променения подход на държавната администрация при предоставяне на услуги, пряко или чрез трета страна, за което се говори на дру-

го място в това проучване, но също и при преките доставки за правителството, които стават по-конкурентни поради наличието на електронна информация. Правителството, макар и не доминиращ участник, често е важен купувач на стоки и услуги, особено при страните с голям военен апарат. Електронната търговия - и по-откритото разпространяване на информация по световната мрежа - са важни за подобряване на ефективността на системите за държавни поръчки. Възприемането на електронната търговия от правителството може да бъде важен стимул за другите участници в икономиката. На този етап обаче програмите за държавни поръчки застъпват в слаба степен използването на електронната търговия, макар вече някои страни да си поставят за цел да разширят това ограничено ползване (напр. САЩ, Швеция).

Наред с ролята си на творец и регулатор на политиката правителството има сериозен интерес и може да бъде важен участник в разширяването на икономиката на електронна търговия чрез разработването и пускането в действие на системи и структури за обществено управление. Правителството управлява големи системи, определящи начина, по който се извършва електронната търговия. Най-очевидна е функцията на митническо-тарифните служби, които при правилна реорганизация могат да насърчават електронната търговия, и по този начин - бързото придвижване на стоки. Правителствата осъзнават, че новите концепции за производство и управление на материалните ресурси от типа на „точно навреме“ изискват обществените системи да позволяват по-бърз обмен на данни. По подобен начин и решенията в областта на вътрешната политика, засягащи области като имиграцията и туризма, могат съществено да подсилят или да понижат потенциала за електронна търговия в секторите транспорт и туризъм.

Въпреки че част от тези промени в правителствата вече започват да се реализират, все още остава да се преодолеят значителни препятствия, преди да се постигне по-нататъшен напредък. Сред тях са решаването на проблеми около технологията на кодиране и използването ѝ от правителството, установяването на идентичността онлайн, развитието на система на публични ключове, която да улеснява тези инициативи, и не на последно място, опасенията около нееднаквия достъп до услугите, благодетелстващ онези граждани и фирми, които разполагат

със средствата и възможността да използват тези технологии. Правителствата работят активно за решаването на тези проблеми, за да позволят прилагането на новите технологии в сферата на обществените услуги. Те признават също, че промените могат да се извършат с по-малко разходи за сметка на данъкоплатците, като се изчака частният сектор да развие инфраструктурата и технологиите, преди да се пристъпи към пълното използване на големия им потенциал за разширяване на достъпа до услугите, за повишаване на бързината, ефективността и спестяванията.

## 5. Изводи за общественото управление и ръководство

а) взаимоотношения на държавата с информационното общество

Като че ли сме свидетели на съществуването на една универсална представа за информационното общество. Всяка нация е възприела, в повечето случаи ясно и категорично, позицията, че качеството на живота на гражданите и бъдещата конкурентност на икономиката ѝ изискват обществен ангажимент за по-широко използване на потенциала на ИТ. Всяка страна вижда ролята на правителството в няколко аспекта:

- като лидер в политиката, контролиращ разходите и поощряващ стратегическите инвестиции;
- като ускорител, създаващ правните и нормативни рамки, които да насърчават или поне да не възпрепятстват местната информационна индустрия и използването на ИТ, докато установяват ограниченията и последиците за управлението;
- като водещ пример в използването на ИТ за демонстриране на възможностите им;
- като клиент на информационното общество, използващ развития капацитет за реализиране на целите.

Взаимоотношението държава-информационно общество е подобно на отношението между държавата и индустриалното общество. Както през индустриалната епоха и сега държавната администрация се оказва ограничена от капацитета на съществуващата инфраструктура. В някои случаи правителствените дейности се използват като катализатор за стимулиране на развитието на инфраструктурата, така както нуждите на националната сигурност преди повлияха върху развитието на транспортната система.

б) нови партньори и партньорства

Технологиите променят в дълбочина отношенията на правителството с другите действащи лица в обществото. В някои случаи правителството наистина идва по-близо до хората чрез използването на телефон „800“ и на директния електронен достъп чрез Интернет. Но дори езикът на разговорите за доставка на услуги се променя. Вместо традиционните термини от частния и обществен сектор във всяка дискусия се чуват думите „посредник“ и „партньори“. Успехът на въвеждането на система за деклариране на данъците или на здравна система зависи от това как всеки „партньор“ ще модифицира дейността си - от собствения интерес към общото благо. Правителствените „пунктове“ за доставяне на услуги могат да се оприличат по-скоро на гише на авиолиния или на електронен щанд на пазара, или на персонален компютър вкъщи или в училище, отколкото на традиционна държавна канцелария.

Проблемът кои да са посредниците, как те ще действат и ще се финансират, поставя немалко въпроси. При финландския проект за използване на трети страни при регистриране на фирма или при френския подход за използване на определени лица за изготвяне на данъчните декларации и за предоставяне на информацията на правителството прилагането на електронния формат поставя действащите институции в нови роли и дори създава нови институции и индустрии. Въпросът кой плаща е сложен. В случаи като изготвянето на данъчните декларации посредникът доставя услуга с добавена стойност и за тази нова функция традиционният потребител е готов да заплати. В други случаи обаче, както отбелязват французите, може би е необходимо и подходящо правителството да заплати на посредниците, тъй като тяхното посредничество е повече в полза на властите, отколкото на отделното лице. Като пример може да се посочат специалистите, доказващи идентичността на лицето, ползващо услуга по Интернет, където практиката е организацията или фирмата, която иска да провери идентичността на дадено лице или фирма, да заплати за услугата.

в) промяна на структурите - де факто и де юре.

Не е ясно дали досегашните организации ще се променят драстично, макар че австралийският опит с инициативата „Централна връзка“ подсказва, че някои ще се разрастват, а други ще се смалаят. Традиционните пра-



вителиствени агенции, създадени около обширни мрежи за доставяне на услуги - така наречените *цилиндрични* организации - изглежда са подложени на нарастващ натиск. Очаква се традиционните системи и организации за доставяне на услуги да се запазят и да бъдат подходящи за някои функции, например при влизане на един закон в сила. Но като друг важен модел се очертават алтернативните организации, създадени около клиент или специалност, при които доставката на услуги се извършва от трета страна.

Традиционните организации и техните бюджетни рамки затрудняват планирането и финансирането на системите за доставка, които не се вместили в тези рамки. Франция и Великобритания например прилагат периодичен преглед на бюджетите за прехвърляне на средства от едни в други служби вместо традиционните методи.

#### е) управление на правителствените нива

В области, където има споделяне или застъпване на отговорности, приложението на ИТ на настоящия етап показва структурни аномалии. В някои сфери като здравеопазването технологиите предлагат разрешение, като позволяват обмен на данни, подобряващ координацията на здравните грижи и намаляващ дублирането. В други случаи неизбежният резултат може да бъде налагането на традиционното разделение на отговорностите, което води до промени в двете посоки - от центъра към местната власт и обратно.

#### г) етика и вяра в правителството

По-широко използване на ИТ означава все повече и повече прецизна информация да тече по електронните мрежи. Правилата, които управляват информационния поток, са въпрос на политика или юрисдикция, а изграждането на сигурни системи, които се съобразяват с тези правила, е технически въпрос, но има и още нещо. Доверието на обществото в обществените институции е критично важно при прилагането на някои подходи, макар че, както отбелязахме, съществуват начини за справяне с този проблем, например използването на доверени посредници.

## 6. Спорни Въпроси

### а) обмен на информация, конфиденциалност и „смайт“ карти

По-широкото използване на ИТ за предос-

тавяне на услуги често означава по-голямо интегриране на системите и обмен на информация. Използването на така наречените „смайт“ карти означава не само използване на паспорти и карти, но и включването в тези карти на повече от основната информация за идентификация. Това развитие повдига очевидни въпроси за поверителността и конфиденциалността, които са важни не само като социална политика, но също така и обуславят готовността на физическите и юридически лица да участват, ако участие означава предоставянето на повече лична информация.

Съществуват две сериозни ограничения: (1) успехът, постигнат с някои приложения на ИТ зависи пряко от обмена на данните; и (2) натоваването върху участника става непоносимо. Представете си човек да носи отделни „смайт“ карти за всяка правителствена програма, с която прави бизнес. В повечето страни има добре разработени принципи за поверителност и конфиденциалност, но прилагането им в новите условия ще изисква значителни усилия.

### б) удостоверяване на самоличността

Един свързан с това проблем, въпреки че той е прекалено специфичен, за да се споменава изрично, е въпросът за властите, които издават такива карти и удостоверяват самоличността. Нарастващото използване на ИТ за доставяне на услуги изисква съществуването на механизми за издаване на идентифициращи номера или кодове, които да удостоверяват, че физическото или юридическо лице е онова, което то претендира, че е, и дори да гарантират сделките, за да се избегнат евентуални измами при ползването на услуги.

При кредитните карти, тези, които издава картата, е и удостоверяващият самоличността. По силата на създадените взаимоотношения той знае за всички сделки, за които картата се използва. При шофьорските книжки държавна служба издава документа, но на тази служба рядко (ако въобще някога) ѝ се налага да удостоверява автентичността, като по този начин почти или съвсем не разполага с данни за използването на книжката. При разработването на многофункционални „смайт“ карти ще има все по-голяма нужда от създаването на служба, която да удостоверява самоличността. Това, от своя страна, повдига сериозния въпрос какви ограничения трябва да се наложат на използването на „смайт“ картите.

в) възможност и готовност за приемането на ИТ-решения и проблемът за справедливия достъп

Възникват няколко групи проблеми, които могат поне в близко време да доведат до драматично различни нива на ползване на ИТ. Първата е свързана със социалните и политическите норми. Начините на използване и обмен на данни, които могат да бъдат абсолютно приемливи за една нация, могат да се окажат в разрез с разбиранията на други.

Друга група проблеми касаят обществената готовност за използване на ИТ. Както използването на телефона за доставяне на услуги, използването на ИТ става осъществимо само когато населението има достатъчен достъп до технологията и я чувства удобна за ползване. В повечето страни това ще наложи поддържането на многобройни места за достъп, за да се осигури справедливост при достъпа до правителствените услуги.

Друг проблем е нивото на съществуващата инфраструктура. Отново, както при телефона, правителството често не е единственият или дори основният потребител на системите за електронно доставяне на услуги. Разпространението на някои технологии често зависи от еволюцията на други икономически и социални институции (доставчици на банкови, кредитни или здравни услуги), които ще бъдат движещите потребители на системата, която правителството ще използва.

г) цена на информацията

При използването на ИТ за предоставяне на услуги често се създават нови контакти. Това повдига няколко въпроса, свързани с определянето на цената, включително дали общественият достъп до тези услуги трябва да бъде платен и ако трябва, когато бъдат дефинирани новите роли, кой ще плаща разходите. В някои случаи това може да бъде очевидно както при традиционните доставчици на услуги, например счетоводителите, които към списъка си на извършвани услуги прибавят електронно отчитане на информацията, за което техните традиционни потребители са готови да платят. В други случаи, както при предоставяне по електронен път на данни за лица, които преди това не са използвали посредници, или електронно идентифициране или удостоверяване на самоличността, правителството може да реализира достатъчно спестявания от тези функции, така че да прецени за изгодно да ги заплати

или частично да ги субсидира с цел по-широкото им използване.

г) необходимост от оценка

Не е учудващо, че инициативи, които подобряват ефективността и са добре документирани, предоставят малко информация за общия ефект на тези проекти върху населението, за което са предназначени. Целите и средствата на доставката на услуги съществуват отскоро, така че правителствените власти едва сега започват да се замислят за такива критерии за оценка като например средно време на чакане. Стратегиите за оценка трябва да обхващат цялата система. Малко смисъл има в това да се намали времето за подаване на молба с няколко минути, ако подателят трябва да прекара часове или дни, събирайки необходимата информация за подаване на същата тази молба.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Съкратен превод от едноименния доклад на Франклин С. Рийдър, бивш председател на Комитета за общественото управление (Public Management Committee) към ОИСР; <http://www.oecd.org/pima>.

<sup>2</sup> Телефон „800“ - безплатен телефонен номер в САЩ - бел. рег. 54

# ДЪРЖАВНИТЕ ПОРЪЧКИ И ЕЛЕКТРОННАТА ТЪРГОВИЯ\*

Федералното правителство отпуска ежегодно 200 млн. щатски долара по договори за държавни поръчки, а много от процедурите при възлагането на тези договори са трудоемки и се регулират от комплицирани и остарели нормативни актове. Държавните поръчки са изведени като първостепенна цел на доклада за постиженията в национален мащаб поради огромния потенциал за икономии, а голяма част от тези икономии ще се реализират с помощта на електронната търговия (ЕТ).

## 1. Необходимост от внедряване на електронната търговия

ЕТ революционизира начина на извършване на търговска дейност. Електронната поща, електронният обмен на данни, електронният трансфер на средства и другите компютърни технологии увеличават производителността чрез съкращаване на разходите, намаляване на времето за доставки и по-ефективно използване на времето за комуникации. Частният сектор отдавна оцени преимуществата на ЕТ и взе преднина пред федералното правителство. Сега федералният сектор трябва да създаде условия за използване на предимствата, предлагани от технологиите за ЕТ.

Огромните преимущества, които компютърните технологии осигуряват, са двигател за тяхното развитие и внедряване в световен мащаб. Тъй като изгодите се ползват и от двете страни на дадена електронна сделка, правителството трябва да насърчава внедряването ѝ в цялостния стопански процес. С оглед на това Федералното бюро за политика в областта на държавните поръчки възложи на Екипа за внедряване и усвояване на електронната търговия да разработи система, посредством която федералното правителство да използва тези технологии в интерес на всички заинтересовани страни.

Стандартизирането на ЕТ открива широки възможности за реорганизиране на системата за държавни доставки във всяка агенция. По-точно, подаването и обработка-

та на заявки, разпрацането на искания за оферти, оценката на офертите и тяхното подаване трябва като цяло да бъдат преразглеждани и рационализирани с оглед използване на преимуществата на ЕТ.

Закупуването на потребителски стоки в ограничени количества е една от областите, в която прилагането на ЕТ ще донесе съществени и незабавни облаги. Тези покупки, на стойност под 25 000 щатски долара, заемат голяма част от работното време на повечето, отговарящи за тази дейност служби. Тяхното автоматизиране - от подготовката на заявката до извършване на плащането към доставчика - ще даде възможност на съответната служба да действа по-ефективно и, на свой ред, ще осигури на агенциите за държавни поръчки по-голяма гъвкавост при изпълнението на техните задачи.

Пред малките предприятия също се откриват нови благоприятни възможности за достъп до системата за държавни доставки, подбирайки своевременно изгодните за тях поръчки при разходи, по-ниски от присъщите за досегашната базирана на хартиени документи процедура. Усвояването на технологиите за ЕТ също е свързано с разходи. Но доколкото те са по-ниски от разходите, свързани със сегашните методи, използвани от предприятията, и особено от малките предприятия, то правителството и националната икономика ще спечелят от тяхното прилагане.

ЕТ е инструмент, предоставящ широки възможности. За ефективното използване на ЕТ процедурите и системите за държавни поръчки трябва да бъдат реорганизирани. Не е достатъчно просто настоящите базирани на документи системи да се автоматизират - това няма да даде възможност за пълно реализиране на ефективните технически възможности, предлагани от ЕТ. Двете страни по всяка ЕТ сделка - доставчикът и купувачът, трябва да преосмислят начина на извършване на търговската дейност.

В рамките на федералната система за договаряне в процеса на реорганизация трябва да се изгради автоматизирана система за държавни поръчки, свързана към автоматизи-

\* Съкратен превод от доклада Streamlining Procurement through Electronic Commerce на Екипа за внедряване и усвояване на електронната търговия на федерално равнище в САЩ; [www.arnet.gov/escampo/final/](http://www.arnet.gov/escampo/final/). Материалът е публикуван на български в *Информационни технологии срещу корупцията. С., Коалиция 2000/Фондация „Приложни изследвания и комуникации“*, 2001.

рана финансова система и автоматизирана система за доставки. От решаващо значение за максималното реализиране на предимствата на ЕТ е процесът на реорганизация да обхване пълната гама от сделки по държавните поръчки и финансовите операции с гилдията на доставчиците.

Системата за държавни поръчки на всяка агенция трябва да е удобна за използване, да допуска автоматизиран процес на потвърждаване и да осигурява достъп до онлайн каталози и бази данни. Системата трябва да бъде изцяло интегрирана в ЕТ среда.

Като използва системата за ЕТ, купувачът може по електронен път да разпрати искане за оферти или в национален мащаб, или до избрани потенциални доставчици, в зависимост от вида на покупката. Това ще предостави възможности за изпълнение на държавни поръчки на фирми от цялата страна. Покупките на ограничени количества ще останат приоритет на малките предприятия. Доставчиците също ще отговарят по електронен път. Системата на агенцията ще класира офертите според предложените цени и ще ги представя на купувача. Купувачът ще взема решение на *базата* на пълния обхват от критерии за покупка. След окончателния избор до класирания доставчик автоматично ще бъде подадена поръчка за доставка. Ще се генерира и разпространи общо съобщение, обявяващо класирания доставчик.

Получаването на заявеното изделие или в централна база, или до пункт на потребителя ще се записва в автоматизираната система за доставки. Тази система ще уведомява по електронен път финансовата система, където получаването на стоките ще се сверява с поръчката за доставка. Ако те съвпадат, ще се извърши електронно плащане към доставчика. Не е необходимо издаване на фактура, тъй като в агенцията ще се знае какво е поръчано и какво е получено.

Други полезни за правителството характеристики на системата за ЕТ са онлайн каталозите, базите данни за колективно ползване с информация за държавните поръчки и доставчиците, способи за бързо и по-точно пренасяне на данни между доставчиците - например, информация от Информационната система за федералните държавни поръчки и възможност, на *базата* на електронното съхранение на информацията, да се освободи работно пространство чрез премахването на картотечните шкафове.

## 2. Предимствата за държавната администрация

Следващите раздели са посветени на изгодите за правителството от въвеждането на ЕТ в процедурите за държавни поръчки.

### Увеличена производителност на купувача

Електронният обмен и обработка на данните за държавните поръчки ще доведе до по-ефективно изпълнение на поръчките за покупка. При него отпада необходимостта от многобройни функции като размножаване, използване на пощенски и телефонни услуги, обработка на документите, повторно въвеждане на данни. При използването на системата за ЕТ купувачите могат по-добре да управляват своите ресурси чрез премахване на отнемащите време операции. В резултат на това те ще натрупат професионален опит и ще могат да използват предлаганите от технологиите възможности.

Процесът на възлагане на държавни поръчки ще се ускори, тъй като ЕТ осигурява на купувача възможност да отправя искания, да получава и да анализира офертите, да издава поръчки и съобщения за възлагане на държавни поръчки и да разпределя поръчките без издаване на документи. Тъй като вътрешните системи се създават и структурират така, че позволяват заявките да се получат по електронен път и едновременно да се предаде информацията за възлагане на поръчките, цялостният процес по изпълнение на държавните поръчки ще стане по-бърз и ефективен.

Пълното внедряване на ЕТ рязко ще съкрати броя на записите на едни и същи данни в различни регистри или „файлове“. Ще се намали и изразходваното, на многобройни места, време за ръчна обработка на документи на хартиен носител, вписвания и копиране. Чрез съкращаване на времето за обработка на отделните поръчки ЕТ ще даде още едно преимущество - по-бърза доставка до купувача.

Друга изгода от ЕТ е по-ниската цена на сделката, което освобождава средства за по-съществени дейности.

### По-ниски цени

Конкурентната борба за задоволяване на правителствените потребности ще се изостри, тъй като повече вносителни оферти ще имат възможност да сключват сделки. Тази по-засилена конкуренция между достав-

чиците ще доведе до намаляване на цените. Най-драстично понижение на цените ще бъде постигнато непосредствено след въвеждането на програма за ЕТ, след това размерът на икономията ще се задържи на определено ниво. Конкуренцията ще спомогне за избягване на спекулативното покачване на цените и завишаването им по други, неикономически причини. Но купувачът от страна на правителството не бива да приема продукти или услуги с по-ниско качество единствено с оглед постигане на по-ниска цена. С все по-пълното развитие на системата за ЕТ ще стане възможно държавните доставки с най-добри цени да се осигуряват от първокласни доставчици и с продукти с по-високо качество.

#### **По-широка база от доставчици за усилване на конкуренцията**

Популяризирането на възможностите за държавни поръчки ще доведе до увеличаване на броя на доставчиците, конкуриращи се за извършване на търговска дейност с правителството.

#### **По-качествена информация**

Електронната обработка и пренос на данни могат значително да подобрят управлението на информацията. При ЕТ отделните сделки могат да бъдат проследени от регистрирането им до постъпване на плащането. Освен това ще бъде подобрен контролът по време на междинната обработка с помощта на надеждна информация за състоянието на сделката, гъвкави варианти за съставяне на отчети и за планиране на държавните поръчки, финансите и материалните запаси.

#### **Разширени възможности за малките доставчици, включително за поставените в неравностойни позиции**

Процесът на ЕТ ще увеличи шансовете на малките предприятия, включително и на поставените в неравностойни позиции, и на предприятията с миноритарна собственост да участват във федералните доставки. Така ще се разшири наличният брой доставчици, които могат да сключват сделки с правителството. Икономическите изгоди от държавните поръчки ще се разпрострат върху разнородна база от доставчици и в по-широки райони от страната. Изразходваните в правителствени операции средства ще укрепят икономическите устои на предприятията. Нещо повече, възникналите нови делови отношения, или дори новите бизнес-

възможности, ще стимулират сектори на икономиката, които преди това не са били засегнати от правителствените държавни поръчки.

#### **Съкратено време за обработка**

Използването на ЕТ намалява в голяма степен времето за възлагане на държавната поръчка и за доставка на стоките поради значителното съкращаване на времето, необходимо за предаването на информация между страните, ангажирани в сделката. Много от постигнатите от купувача ползи от използването на електронната обработка се отразяват благоприятно и на продавача. Взети заедно, те съкращават значително времетраенето на цялостния цикъл на държавните поръчки.

#### **Подобрен контрол върху запасите**

Възможността да се прилага методът „точно навреме“ при управлението на запасите, да се насърчават преките доставки, да се използват съществуващите канали за дистрибуция, да се ускори вътрешният процес по възлагане на поръчките, да се намали времето за пощенски услуги и да се избегнат просрочки, дължащи се на обработка на документи, ще допринесат за по-добро управление и контрол на запасите и дори за намаляване на количеството на необходимите запаси.

#### **Запаси „точно навреме“**

„Точно навреме“ е метод за икономическа ефективност, разработен от производителите за съкращаване на необходимите запаси и оборотен капитал. Компаниите използват получената информация от системата за следене на запасите в ЕТ така, че да осигурят тяхната наличност в производствения процес „точно навреме“. Същата методика може да се прилага по отношение на нивата на правителствените материални запаси. Поради по-ефективните възможности, предлагани от ЕТ, при малки и по-чести поръчки могат да се реализират конкурентно определени нива на цените, равняващи се на постигнатите чрез гарантирани договори за големи доставки. Този метод обещава най-големи изгоди за организации, изпълнението на чиито задачи изисква поддържане на значителни нива на материални запаси от най-разнообразни изделия. И накрая, някои организации могат да автоматизират управлението на запасите така, че тяхното попълване да

се осъществява чрез електронни поръчки при необходимост.

#### **Подобряване на разплащателния процес**

ЕТ осигурява бързо, лесно и точно разплащане с намаляване или отпадане на неустойките по просрочени плащания на основание на поръчката или договора за доставка. Чрез електронния трансфер на капитали ЕТ рационализира управлението на федералните парични наличности, предлага електронно сравняване на постъпващата информация с данните от поръчката за покупка и по този начин намалява времето за обработка на фактурите или въобще се премахва необходимостта от фактуриране, осигурява се възможност за получаване на отстъпки, когато е изгодно за правителството. Правителството може да договаря по-ниски цени поради възможността за бързо разплащане и свързано с него доходносно нарастване на паричния поток на доставчика.

#### **Наличие на общоправителствени каталози и договори**

Един проблем, който ще стои за разрешаване в ЕТ, е да се осигури на всички агенции достъп до електронни каталози и правителствени договори. Това ще доведе до засилване на конкуренцията и ще осигури по-ниски цени. Заинтересованите доставчици ще предоставят на правителството електронни каталози, с което ще отпадне необходимостта от наличието им на хартиен носител във всяко бюро. Правителството може да търси по тези каталози най-изгодни цени и условия и да заяви поръчката по електронен път. Този подход ще осигури на правителството бърз достъп до потенциални източници на снабдяване и ще му позволи да избегне процедурата на разпрацане на искания за оферти, като използва предимно закупуване чрез сравнителен анализ на електронните ценови каталози и по този начин ще намали разходите по процедурите на държавните доставки и ще постигне най-добри цени на продуктите.

### **3. Предимствата за доставчиците**

Много от изгодите, извлечени от едната страна-партньор в ЕТ, са валидни и за другата страна. Освен това доставчиците могат да използват ЕТ едновременно за търгуване както с федералното правителство, така и със своите снабдители. Доставчиците

трябва също така да са възприели като необходимост пълното реализиране на преимуществата на ЕТ в цялостната си вътрешна организация, за да извлекат полза и от свързането на счетоводната си система и системата си за управление на запасите към системите за снабдяване чрез ЕТ.

В допълнение към ползите за правителството долуизложените погледели очертават някои от изгодите за доставчиците.

#### **Нарастваща ефективност**

По приблизително същия начин, по който използването на ЕТ увеличава производителността на правителствения купувач, тя дава възможност и на доставчика да работи по-ефективно. Отпадат ръчните операции по обработка на документи на хартиен носител. Така процесът се ускорява и фактически се изключват грешките, типични при въвеждането и превъвеждането на информация. Системите за офертиране, за обработка на поръчките и финансовата система могат да бъдат автоматизирани с цел да се осигури по-стриктен контрол, да се намалят разходите и да се рационализират процесите. Чрез занижаване на разходите за набиране на информация и за участие в търгове за държавни поръчки ще нарасне и броят на оферирещите предприятия.

#### **Нарастващи възможности за получаване на държавни поръчки**

Използването на ЕТ осигурява на всички доставчици еднакви шансове да отговорят на изискванията на всички правителствени служби. Тя осигурява на предприятията възможност да се конкурират в национален мащаб за правителствени контракти. Системата на ЕТ предлага на всички правителствени агенции еднаква мрежова структура. По този начин, независимо с кое бюро за държавни поръчки контактуват, доставчиците изпълняват изискванията по един и същ начин. Очаква се повече предприятия да участват във федералните държавни поръчки в резултат на снижените разходи за набиране на информация и за участие в търгове и конкурси по правителствени искания за оферти.

#### **Подобряване на разплащателния процес**

Системата за ЕТ ще разшири плащанията чрез електронен трансфер, което ще доведе до по-бързо и безпогрешно извършване на парични преводи. Чрез нея фактурите ще се обработват по-бързо и в бъдеще фактуриране-

то може въобще да отпадне като процедура.

### **Еднакви правила за всички**

Независимо от размера на предприятията и тяхното местонахождение всички дотавчици ще разполагат с непосредствен и равен достъп до правителствените искания за оферти.

### **Снижаване на преките разходи**

В процеса на ЕТ ще се постигне съкращаване на времетраенето и ресурсите, използвани за обработка на документи на хартиен носител, за управление на работата в документно базирана система, за въвеждане и превъвеждане на данни в информационните масиви, за пощенски разноски, за поддържане на наличности от материални запаси и складови системи за хартиените документи и за осъществяване на ръчен контрол и приравняване на финансовото приключване на сделките.

### **По-добро решение на проблемите**

Електронният обмен на данни минимизира времето, изразходвано за установяване и уреждане на възникнали проблеми между предприятията. Много от проблемите се дължат на грешно въведени данни в някой от пунктовете на информационния поток, а използването на система за електронна информация изключва подобна ситуация, тъй като данните се въвеждат еднократно.

### **Премахване на фактурите**

Реорганизацията на стопанската дейност на предприятието при прилагането на електронното разплащане позволява да се рационализира обработката чрез използване на „отчети за получаване“. Отчетите за получаване превръщат фактурирането в анахронизъм и съкращават значителна част от усилията, които сега са посветени на закупуването, получаването и заплащането на стоки и услуги. Разплащането с компаниите може да се извършва чрез системата за получаване, в която потвърждението за възлагане на държавната поръчка и отчетите за получаване осигуряват цялата необходима информация за извършване на плащането.

### **Подобряване на паричния поток и управление на паричните наличности**

ЕТ може да се използва за рационализиране на паричния поток на дотавчика посредс-

твом съкращаване на закъсненията по падежи на правителствени плащания и чрез постигане на по-голяма прецизност на разплащателната и счетоводната информация. Правителството също печели от по-стриктния контрол и по-ефективния анализ при отстраняване на грешките в случай на възникнали спорове.

## **4. Функционални изисквания към държавните поръчки**

Днес сключването на търговска сделка с правителството предполага водене на преговори с многобройните бюра за дотавки в различните агенции. Търговският представител трябва да познава стила на работа на всяка агенция, пунктовете за връзка във всеки град и бизнес-стратегията на всяка агенция. Това многообразие увеличава значително разходите по сключване на сделки с правителството и често те са непосилно високи за малките предприятия.

За да може електронната търговия да осигури ефективни възможности както за индустрията, така и за правителството, особено важно е да се приложи принципът на „единен профил за индустрията“ (една единствена регистрация, едно гепо за преглед на исканията за оферти, идентичен характер, клаузи и форми на сделките и др.)

Информационните потоци в типична електронна операция за държавна поръчка, са както следва: едно от първите действия, които дадено бюро за държавни поръчки предприема при получаването на искане за покупка на стойност равна или по-ниска от 25 000 щатски долара, е да установи дали искането може да бъде изпълнено на основата на сключен договор, било то действащ договор на агенцията или други договори, например по Програмите за федерални дотавки за централната администрация и по Програмите за управление на информационните ресурси;

При възможност за реализация по текущи договори исканията за покупка могат да бъдат изпълнени относително бързо и елементарно. В повечето случаи се изпраща поръчка за дотавка;

В случай, че не може да се използва действащ договор, се прилагат процедурите за малоченни покупки.

Изделия по искания за покупка на стойност под 2500 щатски долара могат да бъдат закупени чрез карта за правителствени покупки. Този метод предлага изключително

удобен и ефективен начин за закупуване на малценни изделия;

Дейностите по закупуване на изделия на стойност между 2500 щатски долара и 25 000 щатски долара са с най-голям потенциал за електронна обработка и за реализиране на икономии. Обработването на такива искания за покупка - разпращане на искане за оферти, получаването им от доставчиците и възлагането на поръчката за доставка, се извършват по електронен път.

След получаване на поръчката от търговския партньор, независимо дали под формата на поръчка за доставка, карта за покупка или поръчка за покупка, информационният поток се унифицира.

При разглеждането на тези типични потоци и при оценката на потребностите от държавни поръчки определихме поредица от функционални изисквания, които трябва да бъдат изпълнени при проектиране, разработване и планиране на внедряването на федералната електронна система за държавни поръчки.

### **Многократна идентификация на един доставчик**

Много доставчици, страни по сделки с правителството, използват регионалните си или местни клонове, за да отговорят на исканията за оферти. Освен различията в регионалните характеристики трябва да се вземе предвид и организационната структура на фирмите. Докато един от офисите на фирмата може да предоставя оферти за продажба на дадено устройство от производствената номенклатура, друг офис може да отговаря за изготвяне на офертите за поддръжка на това устройство. Всеки от офисите може да поиска отделен идентификационен номер на доставчик.

Системата за ЕТ трябва да позволява на дружествата да получат толкова идентификационни номера, колкото са им необходими за вътрешни нужди.

### **Финансови изисквания**

Всяко искане за държавна поръчка минава през финансово или бюджетно длъжностно лице, което проверява и удостоверява наличието на средства за тази конкретна потребност. След експедиране на изделията доставчикът представя фактура или ваучер за полученото плащане.

Системата за ЕТ трябва да позволява електронно получаване на фактурната инфор-

мация от доставчика, извършване на проверка за получаването на стоките и услугите, за подлежащи на доставка стоки или на изискванията за отчитане и извършване на електронен паричен превод на името на доставчика, финансовите му посредници или друго упълномощено лице.

### **Общовалидна номерация**

В момента агенциите работят с различни идентификационни номера на доставчиците и номенклатурни номера за едни и същи редовно използвани продукти. В резултат на това обменът на данни за доставчици между агенциите и сравняването им с общодостъпните каталози е трудно, а дори и невъзможно.

За успешното внедряване на електронната търговия е необходимо на доставчиците да бъдат присвоени уникални и общовалидни номера. Правителството трябва да въведе или използва единен метод за идентификация на търговците и доставчиците.

### **Възможности за разпределение**

Сделките по държавните поръчки следва да се разпределят по няколко различни начина до различни субекти. Първият начин е връзката от вида „един-към-един“ (поръчка, единствен източник на искане за оферта, данни за плащането и др.), при която агенцията изпраща една сделка до една страна. Вторият тип връзка е от вида „един-към-всички“, при който агенцията разпраща една сделка до всички заинтересовани страни. Третият начин за разпределение е от вида „един - до избрани“, при който агенцията изпраща една и съща сделка до някои, но не до всички субекти. Последният начин на разпределение е чрез разпращане на сделката (известие за възлагане) за запознаване с всяка заинтересована страна.

В допълнение към това агенцията трябва да изпраща и получава информация и сделки до и от други правителствени служби по начини, подобни на гореописаните.

Структурата на ЕТ трябва да допуска разпределянето по гореспоменатите начини на всички видове сделки.

### **Изисквания по предаването на данни**

Основно изискване е предаването на данни между дадена агенция и друга организация да се извършва през системата за ЕТ. Колегията за държавни поръчки, като част от системата за предаване, се нуждае от опреде-



лена йерархичност на трафика, която ще осигури експедитивно предаване на приоритетни сделки. Агенциите ще могат да предават и получават стандартни сделки.

Системата за ЕТ трябва да разпознава приоритетните и обикновените данни за сделки и да ги изпраща към търговските партньори непосредствено след постъпването им в системата за ЕТ. Всяка агенция отговаря за своевременното предаване на сделките до системата за ЕТ.

### **Маркиране на датата и часа**

За постигане на съгласуваност в процеса на конкурентно възлагане на държавни поръчки е необходимо правителството да използва общовалидна дата и час за удостоверяване получаването на всяка сделка.

С постъпването си в първата администрирана от правителството система за ЕТ всяка сделка представлява вече собственост на правителството.

### **Съобщение за възлагане на държавна поръчка**

След възлагане на даден договор агенциите трябва да уведомят доставчиците, които са представили оферти. В съобщението се включва наименованието на печелившия контрагент, датата на възлагане на държавната поръчка и стойността по договора. Уведомления за възлагане на държавни поръчки на стойност над 25 000 щатски долара и за всички държавни поръчки, по които има поддоставчици, се публикуват в Ежедневника за търговска дейност. Системата за ЕТ трябва да разполага с възможности за циркулярно разпращане на информацията за възлагане на държавна поръчка. Когато дадена агенция предаде съобщение за възложена държавна поръчка чрез системата за ЕТ, системата ще извлече следната информация: агенция, възложила поръчката; номер на офертата; номер на поръчката; наименование на доставчика, комуто е възложено изпълнението на поръчката; местонахождение на населеното място; краен срок за доставка; единична(чни) цена(и) и обща стойност на поръчката. Информацията ще бъде разпращана в срок до 7 календарни дни.

### **С една регистрация - пълен достъп**

Удобството на използването и достъпът до цялата информация са от съществено значение за успешното внедряване на системата за електронния обмен на данни във феде-

ралното възлагане на държавни поръчки. Системата за ЕТ не бива да ограничава достъпността на информацията поради регионални или географски различия. След предаването на дадена сделка от страна на агенцията информацията трябва да е достъпна от всички пунктове на системата.

Всяка мрежа за услуги с добавена стойност, която осъществи достъп до федералната система за ЕТ с цел да продаде снабдителна или друг вид услуга с добавена стойност, трябва да поеме ангажимент да приеме цялата изпратена информация и да я направи достояние на всички свои клиенти.

### **Работно време**

Системата за ЕТ трябва да обработва сделките, когато те са необходими на персонала на агенцията. Фактори, които оказват влияние върху „стандартната“ продължителност на работния ден са глобализацията на икономиката, ненормираното работно време, системите за акорден труд и работа с отдалечен достъп от дома. Непрекъснатият достъп до системата и възможността да се изпраща информация по всяко време на денонощието налагат промяна в работното време на персонала на агенцията. Вече не се счита за приемливо системата да е достъпна само между 8:00 и 17:00 часа; съвременният работник изисква незабавен достъп, без оглед на часа от денонощието.

Системата за ЕТ трябва също така да има пропускателна способност, съобразена с пиковите и спаговете във федералната система за държавни поръчки. Трафикът в тази система не е постоянна величина; може да се очаква нарастване на потреблението в определени периоди на финансовата година.

Тъй като системата за ЕТ ще се използва от снабдителни организации от целия свят, тя трябва да е в експлоатация 24 часа в денонощието и 7 дни в седмицата.

### **Изисквания по отношение на обработката**

След реорганизиране на системите си за държавни поръчки агенциите постепенно ще преминават към обработка на сделките в реално време.

Системата за ЕТ трябва да разполага с възможности за обработка на големи пакети от сделки и отделни сделки в момента на тяхното възникване.

### **Минимален обем информация**

При взаимоотношенията в ЕТ всяка от страните заплаща пренасянето и поддържа-нето на информацията в паметта. Колкото по-малък е обемът на предназначенията за пренасяне данни, толкова по-ниски са разходите на двете страни по техния пренос. Един от методите за намаляване на обема на информацията е заместването на необработените данни с кодове - технически похват, който се използва много често в компютърните системи, тъй като позволява големи обеми данни да се поддържат в малка област от паметта. Тъй като голяма част от информационния поток между страните в едно ЕТ-взаимоотношение се повтаря (например експедиция и фактуриране до определени получатели), процесът лесно се поддава на кодиране. Компютрите в двата края на връзката могат при необходимост да превърнат тези кодове в текстови адреси.

Във всички случаи, когато е възможно, пренасяните текстове трябва да бъдат заменени с кодирани данни. Системите на агенцията следва да превръщат тези кодове в обичаен текстов формат. Актуализирането на голяма част от информацията, необходима за кодирането, може да се извършва чрез базите данни за колективно ползване, поддържани в системата за ЕТ.

### **Изискване за пренос на допълнителни данни**

Винаги ще съществува необходимост от пренос не само на прости сделки, но и на друга информация между търговските партньори. Допълнителните видове данни включват съобщения по електронна поща, разширен текст (например дългосрочен отчет за извършената работа), графики и чертежи, договорни условия, презентации и удостоверения. Преносът на подобна информация между търговските партньори е необходим за пълното използване на възможностите на ЕТ.

Като минимум през първия етап на внедряване системата трябва да предлага възможност за изпращане и получаване на електронна поща. Тази технология осигурява връзки за комуникация между търговските партньори. След като развитието на системата нагласне обикновените покупки на потребителски стоки, тя ще трябва да пренася други видове информация. Не бива да се допуска обаче електронната поща да се превърне в заместител на въвежданите сделки.

### **Потвърждаване на съобщенията**

Длъжностните лица, които отговарят за държавните поръчки, трябва да проверяват и потвърждават получаването на различна по характер предадена информация. Съществуват много методи за гарантиране получаването на дадено съобщение - както технически, така и чисто търговски.

Системата за ЕТ трябва да съчетава стандартното функционално потвърждение на приемането със съответно изходящо съобщение. В допълнение, по икономически причини, търговските партньори трябва да въведат указания за предаване на потвърждения за получаване от страна на предприятията.

### **Сигурност на информацията**

Средата за ЕТ трябва да осигурява защита на отделни видове съобщения. Първоначално това изискване най-често ще се отнася за защитата на входящите оферти до определения краен срок за тяхното отваряне. На по-следващ етап от защита ще се нуждаят техническата и поверителната информация за стопанската дейност на предприятието. Друга важна задача е да се гарантира, че изпратената информация съвпада с получената.

Съществуват изисквания и по отношение на защитата на базите данни за колективно ползване.

Системата за ЕТ трябва да обработва и предава данните в защитена форма. Системите в агенциите следва да осигуряват еквивалентни нива на защита за електронно подаваната информация.

### **Съдействие от помощните офиси**

Поддържането и експлоатацията на всяка възлова система изисква на потребителите да се предлага съдействие за обучение, подпомагане и изграждане на „единен профил за индустрията“.

Системата за електронна търговия трябва да разполага с един или повече „помощни офиси“, достъпът до които да се осъществява по електронен път или по телефона. Офисът ще предлага услуги както на купувачите, така и на продавачите. На купувачите следва да се осигурява информацията относно достъпа до мрежата и регистрацията на търговските партньори, а на продавачите - информацията за базите данни за общо ползване, каквито например са базите за регистрацията на доставчиците.

## **Транспортни разходи**

Разходите за транспортиране на заявките от правителството стоки или са включени в цената, или са изведени като отделно перо в поръчката. Когато разходите за спецификаци са отделно перо, те обикновено са с приблизителна стойност и на практика това е начин за ангажиране на парични средства като стимул за ускоряване на плащането.

За да улесни разплащанията, правителствената конвенция за внедряване, в частта за искания за оферти и поръчки, трябва да изисква цените да бъдат определяни по един и същ начин.

## **Общи или разпределени функции**

С цел да се стимулира реинженерането на системите към агенциите, системата за ЕТ трябва да предлага информация, която да се ползва общо от всички агенции. При тази концепция компетентната агенция поддържа и актуализира данните и ги предоставя на другите агенции. Файловете и базите данни за общо ползване, описани в следващите подраздели, ще спомогнат за развитието на ЕТ.

## **Основен пакет документи - договор за пласмент**

Федералната наредба за държавни поръчки съдържа повече от 500 разпоредби и клаузи за различни видове сделки. Някои от разпоредбите са препоръчителни, но повечето са задължителни.

В наредбите за агенциите (например в Наредбата за държавните поръчки в сферата на здравеопазването и социалните услуги) и в другите федерални наредби (например в Правилника за управление на федералните информационни ресурси) се съдържат многобройни допълнителни разпоредби и клаузи.

Наредбата за здравеопазването и социалните услуги съдържа унифицирани инструкции към агенциите относно включването на разпоредби и клаузи в исканията за оферти, заявленията за пласмент и договорите. В нея подробно е уредено дали те трябва да се цитират в пълен текст, или да се използват като препратка, дали са задължителни, задължителни под условие или незадължителни. Тази информация е организирана в наредбата под формата на 18 матрици. Обикновено федералните агенции използват буквално разпоредбите и клаузите, включени в тази наредба, съгласно различните предписания за тяхното използване.

Системата за ЕТ трябва да разполага с възможности за търсене в разпоредбите и клаузите, както и за удобен достъп до пълния текст на тези разнородни разпоредби и клаузи.

Наредбата за здравеопазването и социалните услуги съдържа над 250 разпоредби и клаузи за малоценните покупки. Понастоящем много от агенциите използват незадължителния Формуляр № 347 (OF-347)<sup>1</sup> като възлагателен документ за държавна поръчка. Формулярът съдържа 17 клаузи, които съгласно предвиденото в матрицата на наредбата за здравеопазването се прилагат по отношение на малоценните покупки.

Чрез незадължителния формуляр № 347, както и чрез няколко други документа, се набира и информация за доставчика, например за вида стопанска дейност. Данни за вида стопанска дейност се попълват и в редица други официални формуляри и удостоверения. При регистрирането на доставчика в системата за ЕТ отличителните му данни ще се попълват еднократно или чрез ежегодното препотвърждаване на удостоверението за регистрация. След регистрирането на доставчика тази информация ще се съхранява в системите, като по този начин няма да е необходимо тя да се набира непрестанно.

Повечето агенции използват някаква форма на автоматизирано изготвяне на пакет разпоредби за договора за пласмент при сключването на сделки над лимита за малоценни покупки. След определяне на вида на договора и някои други параметри тези софтуерни пакети автоматично включват всички задължителни разпоредби и дават възможност за избор на други незадължителни условия и клаузи съгласно матрицата. Освен това автоматично се извеждат и някои специфични разпоредби, включени в матриците на наредбата за здравеопазване и социални услуги. Тези системи осигуряват на купувача достъп онлайн и до отделните клаузи, и до пълния текст на нормативните документи.

Създаването на общоправителствени основни пакети от договори е първостепенен приоритет на системата за ЕТ. Такива базови пакети ще бъдат създадени за различните видове договори и случаи (например опростени доставки при фиксирани цени) и ще се поддържат в отделна база данни в системата за ЕТ. На търговските партньори от свързаните мрежи за услуги с добавена стойност ще се предоставя достъп само за четене. Всеки основен пакет от договор за пласмент ще има идентификационен номер: примерно

MS-1 - Основен пакет със заявления за пласмент за доставки по фиксирани цени. Ако пакетът се промени или допълни, към основния номер ще се добавя код или дата на коригиране. При ЕТ-сделка ще се цитира просто номерът на пакета, вместо по мрежата да се предава всяка отделна клауза. Посредством тази процедура ще се избегне необходимостта от непрестанно предаване на една и съща информация, както и от препредаване на комплекти пълнотекстови документи.

Доставчик, който иска да се запознае с разпоредбите и клаузите в даден базов документ за пласмент, ще влезе в системата за ЕТ, ще отвори номера на пакета с последна ревизирана версия, ще го прегледа и, ако желае, ще прехвърли информацията в собствен файл. Също както купувачите и специалистите по договарянето, доставчикът ще разполага с достъп до предписанията и нормативните документи, свързани с отделните разпоредби и клаузи.

### **База данни с информация за доставчици**

В базата данни за доставчици ще се извършва еднократно въвеждане на информацията, необходима за повечето, ако не и за всички държавни поръчки. Тя включва наименование, адрес и размер на компанията и др. В нея също еднократно ще се предоставят и ежегодно ще се потвърждават предвидените в наредбата за здравеопазването и социалните услуги презентации и удостоверения за регистрация. Използването на тази база данни ще пести време на доставчиците и на правителството.

Доставчиците трябва да въведат всички данни при първоначалната си регистрация и да актуализират информацията (например адреса) при евентуална промяна. Актуализираните от доставчика данни трябва да бъдат въведени в базата веднага след получаването им, за да се гарантира предоставянето на точна информация с приемлива актуалност. (Желателно е да се цели постигането на 24-часова актуалност в точността и пълнотата на информацията). Въвеждането на новорегистрирани доставчици трябва да се извършва също бързо онлайн. Офертите на доставчиците трябва да дават връзка към очертаващата профила им база данни, за да се осигури необходимата информация на бюрата за държавни поръчки. Бюрата трябва да разполагат с възможност да правят справки в *базата* данни в случай на необходимост.

## **Общи бази данни**

Някои документи се използват от повечето, ако не и от всички бюра за държавни поръчки. Ето някои примери:

- ставки за работни заплати, определени от Министерството на труда;
- списък на субектите, изключени от Федералните програми за държавни и недържавни поръчки;
- договори с търговски партньори;
- договори за административни услуги и услуги, свързани с други постоянни разходи (охрана, противопожарна охрана, наемни отношения и др.);
- основни правителствени договори.

Тези документи могат безпроблемно да бъдат преработени в електронна форма и до тях да бъде осигурен достъп на всички заинтересовани субекти в съответствие с указанията за защита на данните. Загълженето за поддържане на всяка от съществуващите бази данни ще се поеме от агенцията, на която текущо е възложена тази отговорност. Например Списъкът на субектите, изключени от федералните програми за държавни и недържавни поръчки ще продължи да се поддържа от Администрацията за общи услуги с достъп до системата за ЕТ. Когато даден доставчик представи оферта, системата ще направи справка в списъка, за да провери дали той не фигурира в него. Ако доставчикът е вписан там, ще се излъчи предупредително съобщение до купувача. На правителствените служители също ще бъде предоставян достъп при извънредни условия.

### **Статистически отчети с информация за държавните поръчки**

Обществен закон № 93-400 предвижда да се създаде система за набиране, обработка и разпространение на информация за федералните държавни поръчки, която да отговаря на нуждите на Конгреса, изпълнителната власт и публичния сектор. Тези данни ще се използват в географските анализи, пазарните проучвания и за анализ на ефекта от инициативи на Конгреса и на президента в определени социално-икономически сфери, например малките предприятия. Данните ще се използват и за оценка на въздействието на свободната конкуренция върху процеса на възлагане на държавни поръчки и ще са надеждна база за измерване и оценка на ефекта от федералната политика в областта на държавните поръчки и от инициативите за усъвър-

шенстване на управлението.

Дейностите по договаряне за възлагане на гържавни поръчки (договори, поръчки за доставка, поръчки по основни възлагателни договори и др.) с очаквана стойност над 25 000 щатски долара, включително изменения във възложените гържавни поръчки, независимо от тяхната стойност, се представят в много по-разширен вид чрез следене на информацията по приблизително 80 критерия по всяка сделка.

Данните могат да се въвеждат в буквени, цифрови или буквено-цифрови полета с обем от един до множество знаци (например за наименованието на доставчика са определени 30 знака) с вградени разнообразни варианти за търсене по различните пера на записите. В допълнение са създадени няколко програми за кръстосана проверка на съответствието между данните и за проверка на достоверността на информацията по записите.

Определени елементи на информацията, както и начинът за сверка на данните могат понякога да се променят (например да се добавят нови елементи за специални проекти като нововъведената програма за малки предприятия или от отговори „Да“ или „Не“ да се премине към отговори „1“ или „2“, т.е. да се смени характера на полето на записа).

Всяка гържавна агенция е длъжна да поддържа в срок до 5 финансови години справка със записи за всички гържавни поръчки на стойност над 25 000 щатски долара, които не представляват гържавна тайна.

Системата за ЕТ трябва да бъде проектирана така, че да може да записва по-голяма част от тази обобщена и подробна информация по време на предаването на пакетите със сделки през системата. Например доставчиците се регистрират в база данни „Доставчици“. Когато системата предава възлагане на гържавна поръчка към даден доставчик, адресът на доставчика ще го идентифицира и системата за ЕТ ще може да запише сделката.

Системата за ЕТ обаче няма да може да определя друг вид информация, като например дали сделката може или не може да бъде записана като покупка по ценоразпис или като регулирана гържавна поръчка. Подобна информация ще трябва да се въвежда по друг начин.

Системата за ЕТ трябва да отговаря на специфичните изисквания за набиране и разпределяне на информацията и да извежда статистически данни по заявка. Освен това тя трябва да разрешава достъп до системата

на гържавни агенции или други институции, които се нуждаят от тази информация.

### **Каталози онлайн**

Когато търси някакъв артикул, купувачът може да попадне на неподходящи за целта източници като производствени цехове на федералните затвори, национални производствени дружества на слепите или инвалидите, на източници за търговия на едро (Тиловото управление на отбраната, Агенцията по проблемите на ветераните и др.) Ако информацията за тези източници се предоставя онлайн, купувачът би могъл да използва времето за търсене много по-ефективно.

Необходимо е в системата на ЕТ да се създадат систематизирани онлайн каталози за всички източници на доставка. Тези каталози трябва да се разработят и поддържат на базата на стандартни методи от субекта-администратор на системата и до тях да имат достъп през системата за ЕТ всички агенции-купувачи.

### **Изпълнение по минали договори**

Вътрешноправителственият обмен на информация става по-необходим, тъй като правителството проявява все по-силен интерес към изпълнението по минали договори, доколкото възлага договори за гържавни поръчки и малоценни покупки на базата на „най-добрата цена“.

Системата за ЕТ трябва да осигури база данни за колективно ползване с достъп за преглед на изпълнението по минали договори на даден доставчик за всяка служба, упълномощена да сключва договори.

### **Разгласяване на възможностите за гържавни поръчки**

Всички гържавни поръчки над лимитната стойност на малоценните покупки, които не са секретни или спешни, трябва да бъдат публикувани в Ежедневника за търговска дейност преди издаването на заявката за доставка. Когато системата за ЕТ се развие напълно и гържавните поръчки над лимитната стойност на малоценните покупки започнат да се тиражират чрез използването на системата, изискването за „оповестяване“ трябва да се изпълнява чрез използването на системата за ЕТ и нейните възможности за изпращане на информация до всички заинтересовани.

Изискването за публикуване на гържавни-

те поръчки в Ежедневника за търговска дейност би трябвало да отпадне, ако държавните поръчки се водят и обработват през системата за ЕТ.

### **Изисквания към системите в агенциите**

Усъвършенстване на процедурите в сферата на държавните поръчки може да се постигне чрез разработване на общоправителствен механизъм за поддържане на ЕТ. Тази централизирана система ще даде тласък на преустройството в отделните системи, които понастоящем се използват във всяка агенция или служба. В доклада са отбелязани някои конкретни нововъведения, които всяка агенция трябва да има предвид при реинженеринга на действащата си система.

Всяка служба трябва да се възползва от възможността за усъвършенстване на процедурите с помощта на ЕТ. Във всяка агенция трябва да се формира група от специалисти от отделите за управление на информационните ресурси, правните, финансовите и плановите отдели за разработване на мерките за реорганизация на процедурите, които са специфични за дадената агенция.

### **Въвеждане на информацията от една точка**

Тази реорганизация способства за създаване на постоянен електронен поток данни - от началната информация от бюро-заявител до извършването на окончателното разплащане. В повечето текущи системи исканията за покупка се попълват на ръка. Тези искания се подписват от заявителя, инспектора, финансиста и др. След като се „провре“ през плановата служба, искането се изпраща до бюро-заявителя за държавни поръчки, където влиза в действаща система за отчет и се обработва. Изготвянето на искането чрез електронна система има много преимущества като възможност за двустранна връзка между плановата служба и бюро-заявителя за държавни поръчки, навън - към доставчиците, обратно - до бюро-заявителя за държавни поръчки, и след това - до финансовата служба. Така фактически отпада проблемът за „изгубени“ сделки и се съкращава необходимото време за придвижване на искането през системата. Проследяването на дадена сделка също ще се улесни при използването на единен автоматизиран механизъм за изготвяне и обработка на исканията. Исканията за оферти, поръчките за покупка, поръчките за доставка или

съобщенията за възложени държавни поръчки ще се генерират без необходимост от ново въвеждане на данните в различни системи. Тази процедура ще намали многократно възможността за допускане на грешки, както и разходите по тяхното коригиране. Административните ръководства също ще получават по-точни статистически и отчетни данни за ефективността на работата в офиса.

### **Управление на договарянето, финансирането, получаването и запасите**

Поддържащите системи за връзка в агенцията, които ще пренасят промените в данните по електронен път от една система в друга, ще ускорят предаването на информацията с по-малко грешки, тъй като ще съществуват по-малко възможности за тяхното допускане. Исканията за покупки могат да бъдат изготвени в плановата служба, да се обработват в правния отдел и да се получават от доставчика с по-малко човешка намеса и вероятност от допускане на грешки. Отчетите за получаване, фактурирането и заплащането ще могат да се извършват по-бързо, тъй като се премахва времето за изпращане и пътуване по пощата и се намалява броят на погрешните действия, а следователно - и на необходимостта от проверка на тези действия.

### **Други разнообразни функции на системата**

Всяка система за ЕТ изпълнява функциите си автоматично и спестява време и усилия на потребителите на тази система.

Плановите служби ще могат да проверяват състоянието на дадено искане, без да се опитват да открият купувача и да уточняват подробностите с него. Системата за ЕТ може също така да генерира искане за оферти на базата на искането за покупка. След преглед от страна на купувача системата разпределя сделката до заинтересованите доставчици. Тази функция освобождава бюро-заявителя за държавни поръчки от голяма част от административното бреме. Системата може също така да класира офертите на доставчиците и да отбележи в съобщението до купувача офертата с най-ниска цена. Поръчката за покупка се генерира с натискане на няколко клавиша и се разпраща до доставчиците, финансовите и другите заинтересовани страни в рамките на няколко минути. Системата за ЕТ може също така да улесни и плащанията към доставчиците.

Службата за получаване ще може да потвърди по електронен път, че дадено изделие е вече получено и тази информация да се изпрати електронно на финансовия отдел, който на свой ред да извърши електронно плащане към доставчика.

### **Архивиране на сделките**

Електронните архиви с информация за сделки са необходими, независимо дали те представляват формуляри, клаузи, паметни бележки, отчети, фактури, потвърждения на доставката или други информационни единици. Архивираните данни трябва да се поддържат за задоволяване на редица оперативни нужди, както и на изискването за огласяване, възлагане и проследяване на дадена сделка; за изпълнение на изискването на закона за писмено копие (електронните данни също се приемат за писмено копие) на всеки договор; за осигуряване на достъп на договарящите длъжностни лица до данни, които могат да се използват за съпоставка на разходи или цени или за други ценообразуващи дейности; за обезпечаване на управлението с финансово-ревизионен контрол; и за задоволяване на обществените изисквания за достъп до информацията. Архивирането на файловете „договори“ и файловете „поръчки за покупка“ ще остане задължение на системите в агенциите.

### **Съхраняване на файловете**

Всеки купувач трябва да поддържа „архив“ с цялата информация, свързана с дадена сделка за държавна поръчка. Въпреки че изискванията за съдържанието и съхранението на тези файлове са различни в различните агенции, съществуват и някои общовалидни основни изисквания. Файлът трябва да съдържа заявката за пласмент, получените оферти, печелившата оферта и кореспонденцията с доставчиците. Този файл трябва да е разположен така, че купувачът да има непосредствен достъп до него.

В допълнение файлът се съхранява само дотогава, докато агенцията изисква това. Всички тези изисквания предполагат съхраняване на файла в системата на агенцията, а не в системата за ЕТ.

### **Администриране и разпродажба**

През периода на изпълнението на поръчката за покупка отделните субекти влизат в различни взаимоотношения. Може да възникне необходимост купувачите да се срещнат за

обсъждане на текущи въпроси по договора и да се окаже необходимо да се въведе запис на резултата от тази среща към файла; или на даден доставчик да се наложи да нанесе дадена сделка в определени стандартни формуляри, да се внесе допълнение към заявката за пласмент или изменение на договора; или примерно да се подаде рекламата. В допълнение към това при разпродажба трябва да се извърши ревизия на предявени претенции за разходи и да се попълнят няколко формуляра като част от официалната процедура по ликвидация на обекта. Реорганизираната система на агенцията трябва да предоставя възможности за допълване на нормативно определената и извънредна документация във файла. Освен това системата на дадена агенция трябва да е в състояние да въвежда в договора срокове и график. Например тя трябва да може да следи неизпълнението на доставки, да уведомява купувача за падежа на дадена доставка (например чрез електронно съобщение) или за просрочени доставки и да генерира предупреждение за неизпълнение към доставчика автоматично или по команда на купувача.

## **5. Оценка на постигнатото**

Препоръчваме да се разработят подходящи методи за определяне на ефективността от ЕТ при възлагането на държавни поръчки. Федералната служба за държавни поръчки набира най-съществената информация за правителствените доставки по финансови години.

Досегашният опит показва, че в сферата на ЕТ времето за обработка на покупки на потребителски стоки със стойност по-ниска от 25 000 щатски долара се е съкратило и е нараснал броят на възложени държавни поръчки на малки предприятия. Статистическите данни показват, че предприятията от определени категории имат отлични възможности с помощта на ЕТ да увеличат участието си.

От регистрираните през финансовата 1992 г. 19 648 838 сделки на стойност, по-ниска от 25000 щатски долара, 11 457 921 са в категорията на малоценните покупки. Останалият брой сделки са сключени като поръчки за доставка или чрез други методи за възлагане на държавни поръчки. Сделките за потребителски стоки на стойност под 25 000 щатски долара се нуждаят от малко на брой действия (искане за оферта, оферта и съобщение за възлагане на държавната поръчка).

Но малоценните покупки за непотребителски стоки, както и исканията за над 25 000 щатски долара, се нуждаят от значително увеличаване в рамките на системата за ЕТ.

## **БЕЛЕЖКИ**

<sup>1</sup> OF-347 - съкратено от английски за незагължителен формуляр „Optional Form 347“ - бел. ред.



## VI. МЕЖДУНАРОДНАТА ОБЩНОСТ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА

### БОРБАТА С МЕЖДУНАРОДНАТА КОРУПЦИЯ РОЛЯТА НА БИЗНЕС ОБЩНОСТТА

Фриц Ф. Хамън\*

#### Международната корупция в перспектива

*Защо е трудно да се контролира корупцията?*

За да оценим ролята на корпорациите в борбата с корупцията първо трябва да разберем защо е толкова трудно да се контролира. Очевидно корупцията е световен проблем. Тя засяга развити индустриализирани икономики, както и развиващи се икономики, пазарни икономики, а също и икономики контролирани от правителството, държави с дългогодишни демократични традиции, държави с авторитарен режим и държави в преход към демокрация. Скандали в Европа, Япония и Южна Корея разрушиха представата, че корупцията е болест, засягаща само развиващия се свят.

Също така трябва да признаем, че изгодата от корупцията за участниците в нея често е огромна. Корумпирани служители могат да спечелят значително повече пари от подкупи, отколкото ако са честни. За корумпираните компании подкупите са ефективен начин да печелят поръчки. Даването на подкупи осигурява начин да изиграеш конкуренцията, която предлага подобри технологии или по-ниски цени. Разходите за подкупи често могат да се внедрят в цените на продуктите. Подкупите могат да се третират като приспадащи се от данъците разходи на компанията в родните страни на много мултинационални корпорации. Щетите нанасяни от корупцията засягат другите, а не корумпираните страни.

Рискът да те хванат по традиция е нисък. Подкупите винаги се плащат тайно и обикновено се предават чрез посредници. Правителства, чиито лидери взимат големи подкупи рядко преследват даващите подкупи. Родните страни на компаниите, даващи подкупи, пренебрегват това, което техните компании правят в чужбина. Понастоящем единствено

в Съединените щати подкупването на чуждестранни представители е престъпление.<sup>1</sup> Подкупите често се депозират в държави със закони за банковата тайна. Повечето правни системи не са добре подготвени да се справят с икономически свят, в който компания от страна А подкупва служител от страна В като използва агент от страна С, а средствата се депозират в банка в страна D.

Накрая, трябва да се приеме, че законът на Грешъм се прилага към морала на международния пазар. Без мощни ограничителни средства правилата на конкуренцията се влияят от поведението на участниците с най-малко скрупули.

*Необходимост от всеобхватни контрамерки*

Тъй като борбата с корупцията е толкова трудно начинание, няма лесни решения. За да се направи прогрес, са необходими действия на много фронтове. Корупцията трябва да бъде атакувана както от търсещата, така и от предлагащата страна: чрез инициативи на частния сектор като корпоративен кодекс на поведение; чрез реформи в общественния сектор като по-прозрачни правила за гоставките, намаляване броя на разрешителните и приватизация; чрез по-добро прилагане на съществуващите закони, забраняващи подкупването на вътрешни служители и приемане на нови закони, забраняващи подкупването на чуждестранни представители; чрез прекратяване на приспадането на подкупи от данъците; чрез по-стриктни ревизии, счетоводство и корпоративни правила за гласност; чрез промяна на законите за банковата тайна; чрез осигуряване на по-лесен достъп до правителствена информация и по-голяма свобода да се критикуват правителствени служители и чрез дефиниране на по-ясни правила при конфликт на интересите и етиката.

Продължителността на програмата срещу корупцията изглежда обезсърчаваща.

\* Фриц Хамън е адвокат към Генералния съвет на General Electric Company (GE), Феърфийлд, Кънектикът. Той е учредител на Transparency International (TI) и председател на неговия американски клон - (TI- USA). Изразените възгледи са на автора и не трябва да се приписват на Transparency International или на GE.

Материалът е публикуван на български в *Икономическата цена на корупцията*. С., Коалиция 2000/Център за икономическо развитие, 1999.

Въпреки това, както ще бъде описано по-долу, различните реформи взаимно се подсилват. След осъществяването на няколко реформи ще се прояви ефектът на цялото, което е по-голямо от сбора на неговите части, които може бързо да подобри условията дори в общества, в които корупцията е проникнала навсякъде. Илюстрация за това е опита на Независимата комисия против корупцията в Хонг Конг. След много трудно начало кумулативните ефекти на серия от реформи са надграждат един върху друг, за да трансформират една погрешна правителствена система. Изглежда, че има аналогия на явлението „крайна точка“ при епидемиите. Усилията да се постави епидемията под контрол често дълго време имат малък успех докато изведнъж се достига крайната точка. След това честотата на заболяването бързо намалява.<sup>2</sup>

За да се проведе всеобхватна програма за реформа е необходима широка коалиция ангажираща национални правителства, корпорации и международни институции като Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Организацията на американските държави (ОАД) и Световната банка. Ще бъде необходима и подкрепа от страна на граждански групи и медиите.

#### *Какво да се избягва?*

След като са изброени големия брой стъпки за ефективна стратегия срещу корупцията, струва си да се отбележат две неща, които трябва да се избягват. Дебати за първородния грях или за културните различия не водят до никъде. И двата въпроса трябва да се избягват от тези, които са заинтересовани от придвижването на реформите.

Спорът за това кой е виновен за корупцията води началото си от две антагонистични разбираня. Според едното - развиващият се свят е бил невинен и чист, докато мултинационалните компании не внесли корупцията в рая. Второто виждане е, че първоначално честни корпорации се поддали на изнудването на продажни служители от развиващия се свят. Но да се дебатира дали изнудването е предшествало даването на подкуп или обратното, води до пренебрегване на очевидното - корупцията, както и другите незаконни действия, извършвани от даващи съгласието си възрастни хора, изисква две желаещи страни. Ако и двете страни не са съгласни, незаконният акт не би могъл да бъде консумиран. Въпросът за вината не може да се изчерпа. Такива спорове са не само загуба на време, но те са и с обратен ефект. Отно-

шенията се поляризират и става невъзможно да се постигне консенсус по предложените за реформи, както се случи, когато ООН се опита да се справи с корупцията в края на 70-те - началото на 80-те години.

Втората грешка е корупцията да се оправдава с културните различия. Някои защитници на статуквото твърдят, че забраната да се подкупват чужди представители е погрешно усилие да се наложи западен морал на страни с различни култури и традиции. Но така нареченото уважение към културните различия е извинение за продължаващата корупция, давано от хора, които се възползват от нея. Няма страна в света, където корупцията да е правно или морално приемлива. Подкупите се плащат тайно навсякъде, служителите позорно подават оставка, когато тяхната корумпираност се разкрие. Очевидно подкупите нарушават моралните стандарти в Африка, Азия и Латинска Америка, точно както това става в Европа и Съединените щати. Темата за културното разнообразие е аргумент за това, че стандартите за приемане на подаръци се различават много в целия свят и е много трудно да се определи границата между подарък и подкуп. Това отчасти е вярно, но не отчита най-същественния момент. Приемането на подаръци наистина варира. (Служители на Пентагона вече не могат да получават евтини джобни календарчета от фирмите, с които работят!) Въпреки това, както отбеляза генерал Олусегун Обасаньо, бивш президент на Нигерия и председател на Консултативния съвет на Трансперънси Интернешънъл, разлика между подарък и подкуп се прави лесно: един подарък може да се приеме открито, подкупът трябва да се пази в тайна.

### **Корпоративен кодекс на поведение**

Има различни мнения по въпроса за стойността на корпоративен кодекс на поведение. Мнозина от бизнес общността вярват, че самоконтролът е правилното решение и че то е предпочитано пред правителствения контрол. Антибизнес групи пък твърдят, че той е измама и може да се очаква, че само действията на правителството могат да обуздаят корупцията.

По мое мнение корпоративен кодекс е важен компонент от една всеобхватна програма против корупцията, но той не замества контрола на правителството. И двете са необходими, като те взаимно се подсилват.

### *Новите правила за поведение на Международната търговска камара*

През 1977 г. Международната търговска камара (МТК) издаде доклад, „Изнудване и корупция в бизнес сделките“. Той е написан от комисия, председателствана от Лорд Шокрос, бивш министър на правосъдието във Великобритания и следовател от Нюрнберг и Лойд Катлър е представител на Съединените щати. Докладът призовава за действия на три нива: международен договор, разработен от ООН, предложения за действия от отделните правителства и правила за поведение, които да служат за основа на корпоративен самоконтрол. Той поставя амбициозна програма, голяма част от която след две десетилетия е все още валидна.

От една страна, докладът от 1977 г. е твърде амбициозен. Той призовава за създаването на комисия от страна на МТК, която да разглежда обвиненията в нарушения правилата на поведение. Тази препоръка предизвика госта противоречия и комисията така и не се създаде. Това противоречие и общият спад на интереса към корупцията през 80-те години ограничи въздействието на програмата на МТК.

В отговор на вълната от скандали свързани с корупция през 90-те, през 1994 г. МТК създава комисия, която да преразгледа по-ранния доклад и да направи нови препоръки. Председател е Франсоа Винке от Белгия, главен съветник на Petrofina, Чарлз Леви от Wilmer, Cutler & Pickering и аз бяхме участници от страна на САЩ, представяхме Американския съвет за международен бизнес, американския филиал на МТК. Препоръките на комисията бяха приети от Изпълнителния съвет на МТК на 25 март 1996 г.

Докладът от 1996 потвърди основния подход, препоръчан през 1977 г.: необходимостта от всеобхватни действия от страна на международни органи, правителства и корпорации. В най-важните моменти препоръките бяха изострени и засилени. Фокусът на международно действие се премести от ООН към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). МТК призовава всички правителства бързо да приложат препоръките на ОИСР от май 1994 г. за стъпки за борба с международната корупция. Докладът отбелязва като особено спешен въпросът за приспадане на подкупите от данъците. Той препоръчва ОИСР да установи тясна връзка със Световната търговска организация. Докладът от 1996 г. призовава Световната банка и други международни финансови институ-

туции да играят активна роля при намаляването на изнудването и корупцията.<sup>3</sup>

МТК призовава за по-прозрачни правителствени процедури за доставка, включително разкриване на плащането на агентите. МТК препоръчва от участниците в правителствените търгове да се изисква да осигурят мерки за въздържане от корупция и спазване на корпоративните правила, забраняващи подкупите. Правителствата също така са подтиквани да регулират условията, при които могат да се правят политически дарения. Там, където политическите дарения са разрешени, трябва да се създаде законодателство, което изисква плащането да се обявява публично от даващите страни и да бъде отчетено от получаващите.

Докладът от 1996 г. възприема по-гъвкав подход по отношение на въпроса за екстериториалността. Докладът от 1977 г. подтиква правителствата да действат „в рамките на териториалната юрисдикция“. Докладът от 1996 г. призовава правителствата да действат „съгласно техните юрисдикционни и други основни правни принципи.“ Това помага да се съгласува езика с препоръките на ОИСР от май 1994 г.

Преработените правила на поведение забраняват изнудването и подкупването с каквато и да било цел. Това е различно от правилата от 1977 г., които забраняват само плащания свързани с „получаване и задържане на бизнес“. По този начин, корупцията в юрисдикционните процедури, данъчните въпроси и в дейностите, свързани с опазване на околната среда и контрола, сега ясно са включени в правилата.

Забраната да се дават подкупи е разширена не само върху ударите под кръста, но и други техники като поддоговори и консултантски споразумения, които прехвърлят плащания на правителствени служители, техни роднини или бизнес сътрудници. Разпоредбата, регламентираща използването на агенти е изострена, за да осигури ограничаване на плащанията на агентите до „адекватно възнаграждение за законни услуги“. Ограничаването на заплащането на агентите е важно, тъй като това е един от най-разпространените начини да се предават подкупи до служителите. От компаниите се изисква да предприемат мерки, с които да гарантират, че агентите не плащат подкупи.

Финансовите разпоредби на правилника забраняват използването на двойни или тайни счетоводства и изискват създаването на независими ревизионни системи, които да

разкриват сделки, противоречащи на правилника на поведение. Борговете на директорите трябва да създадат и поддържат добри системи за контрол, периодично да правят преглед дали правилата се спазват и да предприемат подходящи действия срещу всеки директор или служител, който нарушава правилата. В правилата се уточнява, че политически дарения могат да се правят само ако съответстват на закон, който отговаря на всички изисквания за гласност и че всички подобни дарения трябва да се съобщават на висшето корпоративно ръководство.

В МТК има създаден постоянен комитет, който да насърчава широкото използване на правилата на поведение и да стимулира сътрудничеството между правителствата и световния бизнес. Комитетът ще работи с националните комитети на МТК в 62 страни, за да насърчава техните компании да възприемат правилата на поведение. Комитетът също така ще служи като информационен център и ще провежда семинари, които да поощрят прилагането на правилата на поведение. Постоянният комитет ще работи в сътрудничество с ОИСР, Световната търговска организация и други международни организации. Също така той ще насърчи местните клонове на МТК да работят със своите правителства, за създаване или подсилване на законодателството за борба с изнудването и корупцията.

Новите правила на поведение елиминират комисията за разследване на нарушения на правилата, свикана през 1977 г., но която така и не влиза в действие. Тогава изводът е, че такава роля не би могла да се играе ефективно от неправителствена организация.

Чрез пропагандиране на широко международно възприемане на правилата на поведение, МТК може да направи решаващ принос в борбата с корупцията. Бизнес лидерите по целия свят биха искали да видят края на корупцията. Въпреки това, много компании не са склонни да възприемат правила срещу корупцията докато вярват, че техните конкуренти продължават да дават подкупи. Поради тази причина, програмата на МТК за насърчаване възприемането на антикорупционни правила е от решаващо значение. Нежеланието на отделните компании може да се преодолее единствено чрез постигане на широк консенсус.

#### *Реквизити за ефективни правила на поведение*

Правилата на МТК представляват общо изложени ключовите елементи на корпоративния кодекс на поведение. МТК разбира, че

отделните компании трябва да формулират правилата така, че да съответстват на техните условия, включително на типа бизнес, организационна система и съответни правни разпоредби. Американският клон на Трансперънси Интернешънъл наскоро завърши проучване на „най-добрата практика“ на антикорупционен кодекс на поведение и програми за спазването им, използвани от американски компании.<sup>4</sup> Моята статия се основава на това проучване.

Необходимо е да се наблегне на един фундаментален въпрос. Дали кодексът на поведение е само едно смокиново листо или той ефективно управлява корпоративното поведение зависи от програмата, която компанията следва. От решаващо значение е невдвусмисленото ангажиране от страна на висшето ръководство. Забраната на корупцията трябва да бъде нещо повече от политика на правния или финансов отдел. Без реално ангажиране от страна на изпълнителния директор, политиката ще се подкопае от циници, които предпочитат да вярват, че тя е само упражнение, разработено да предпази висшето ръководство от отговорност, когато се дават подкупи.

#### *Забрана на подкупите*

В сърцето на политиката трябва да бъде ясното становище, че компанията забранява на своите служители и на трети страни, представляващи компанията да предлагат пряко или непряко ценности на правителствени представители, с цел да повлияят или възнаградят дадено тяхно действие.

#### *Подаръци и забавления*

Политиката трябва да осигурява ясни правила относно подаръците и забавленията. Те трябва да спазват съответните закони и разпоредби, включително политиката на организацията-получател и на институциите, финансиращи сделката. Подаръците и забавленията трябва да отговарят на стандарта „обикновени и приемливи“. Това ще варира за различни категории от клиенти. Един полезен критерий е вестник - тестът: как даден подарък или забавление ще изглежда на първата страница?

#### *Пътни разходи*

Трябва да се покриват само приемливите и истински пътни разходи на служителите. Те трябва да са пряко свързани с работата и да спазват съответните закони и разпоред-

би. И тук вестник-тестът може да посочи забавления и отклонения като пътувания до курорти и казина.

#### *Политически дарения*

Началната точка трябва да бъде стриктно спазване на съответните закони и разпоредби по отношение на корпоративните политически дарения, включително и изисквания за гласност. Те разбира се варират в различните страни. Освен това, политиката трябва да забранява спорни от правна гледна точка политически дарения, когато се правят, за да повлияят или възнаградят определени правителствени действия или решения. Обстоятелствата и моментът на действие са от решаващо значение.

#### *Спомагателни плащания*

Законът за корупцията на чуждестранни представители (ЗКЧП) не се отнася до спомагателни плащания: това са малки суми за служители на ниско ниво, които да ускорят рутинни решения. Повечето закони, забраняващи подкупите, не изключват такива плащания, но на много места съществува пропаст между правната теория и практиката. Това поставя дилема за създаващите корпоративната политика. Съществуват аргументи за последователен подход без изключения. Спорно е обаче, дали е реалистично да се очаква спазването на такава политика. На места, където спомагателните плащания са обичайна практика, може да е по-добре да се осигури някаква административна гъвкавост, отколкото да се пренебрегва проблема.

На този етап на борбата срещу корупцията, главната цел е да се спрат подкупите за политици и високопоставени служители. Чак когато се обуздае изнудването и корупцията по върховете, може да се очаква правителствата да разчистят дребната корупция.

#### *Вътрешен контрол и поддържане на документация*

Политиката трябва да изисква система на вътрешен контрол и поддържане на документацията, които да гарантират, че документацията на компанията отразява правилно нейните сделки. Ревизионна комисия, състояща се от външни директори, трябва да разгледа структурата за вътрешния контрол, дейността по вътрешните ревизии и участието на външни ревизори.

#### *Търговски представители и други агенти*

Тъй като подкупите по принцип се дават чрез посредници, една от най-важните части на корпоративната програма е процеса на подбор, обучение и наблюдение на работата на чужди търговски представители, консултанти и други агенти. Тъй като е по-трудно да се контролират агентите, отколкото служителите на компанията, първият въпрос трябва да бъде: необходимо ли е да се наема търговски представител? Ако отговорът е „да“, трябва да се обърне голямо внимание на подбора на човек с добра репутация и квалификация.

#### *Писмени споразумения*

Те трябва да се подписват от агентите и изрично да забраняват даването на подкупи. Често е трудно да направиш така, че да стане ясно, че компанията „настина има това предвид“. Много търговски представители в чужбина са предварително убедени, че кодексът на поведение е игра, че компанията създава документация, за да избяга от отговорност, че работата на агента е да направи каквото трябва, за да получи поръчката. От решаващо значение е да се преодолее такава отношение.

#### *Споразумения за компенсаци*

Това е ключовият фактор. Твърде големи плащания на агентите са обичаен начин за финансиране на подкупи. Тестът е в това дали хонорарът на агента представлява разумно възнаграждение за законни услуги. Където се използват процентни комисионни е подходяща подвижната скала като процентът се намалява с увеличаване стойността на сделката. Например 5 процента комисионна от поръчка за 1 милион долара може да е подходяща сума, но при 5 процента за поръчка за 1 милиард трябва да се вдигне червен флаг. При големи хонорари за агентите трябва да се изисква преглед и одобрение от страна на висшето ръководство. Агенциите - доставчици могат да помогнат при контрола на нарушенията като изискват разкриване на всички комисионни, платени на търговски представители и други агенти.<sup>5</sup>

#### *Механизми за докладване*

Служителите трябва да бъдат насърчавани да докладват за всички нарушения на антикорупционната политика. Това трябва да се придружава с гаранции срещу отмъщение. Въпреки че на тези които подават сигнали

се гледа с добро око от медиите и обществеността, те рядко са обичани в една организация.

#### *Взимане на решения*

Дори и добре разработената политика няма да даде отговор на всички въпроси. Неизбежно ще има нужда да се правят трудни преценки. Когато възникнат такива въпроси, трябва да се ангажира ръководството от високо ниво. Трябва да стане ясно, че ръководството не желае да се крие от отговорност за противоречиви решения.

### **Корпоративният интерес в забраната на корупция на чуждестранни представители**

Подкупването на чужди представители противоречи на интересите на корпорациите, защото търпимостта към тези действия има скрит ефект върху моралния климат на организацията. Дори когато подкупването на чужди служители не е престъпление в страната на компанията, това е престъпление в страната, чиито представители са подкупени. Следователно подкупът трябва да се пази в тайна и се налага използването на хитрини от сорта на извън-счетоводни „фондове за рушвети“ и прикриване на счетоводството, за да се избегне огласяване.

Даването на подкупи изисква всякакви видове морални компромиси и измами. Кои от корпоративното ръководство участва в процеса на взимане на решения и кои е пазен на тъмно? Колко се казва на висши служители, на корпоративните адвокати и счетоводители и на външните ревизори? Тъй като нормалният корпоративен контрол обикновено се заобикаля, вероятни са нарушения като отклонения на средства чрез посредници или дори чрез служители на компанията.

Съществува и рискът да се пренебрегне разликата между подкупването на чужди и вътрешни лица, и фондовете за рушвети за чужди представители да се из ползват у дома. Разследването на Уотъргейт през 70-те години разкри широко използване на фондове за рушвети на американски компании в Съединените щати. Това беше движещата сила за прокарване на Закона за корупция на чуждестранни представители (ЗКЧП). Наскоро имаше подобни случаи в Германия, където е била използвана подобна практика.

Освен съществуващия риск в една конкретна сделка често има и неприятни после-

дици като изнудване. Може ли компанията да прекрати връзките си с търговски представител, който е дал подкуп? Могат ли служители, взели участие, да бъдат уволнени или да им се откаже повишение?

Епидемията от добре оповестени скандали за корупция в последните пет години показва, че рискът да те хванат се е увеличил. Корпоративни и политически лидери, които са действали извън закона, са изобличени и принудени да подадат оставка. Корупцията вече не е област, в която си струва да се поемат рискове. Тя налага всички отговорни компании да приемат и използват кодекса на поведение, забраняващ подкупите.

#### *Силната комбинация между корпоративния кодекс и правителствените програми*

При оценяване ролята на корпоративния антикорупционен кодекс трябва да се разгледа неговата взаимна зависимост с правителствените програми. Ефективността на корпоративния кодекс се увеличава от правителствени мерки. По същия начин корпоративният кодекс засилва ефективността на антикорупционните програми на правителството.

Правителствени програми по този въпрос включват мерки като криминализиране на подкупването на чужди представители, прекратяване приспадането от данъци за суми, дадени за подкупи и реформи в организацията на доставката. Важни също така са и ефектите от действията от страна на международни финансиращи институции, счетоводни реформи и ролята на медиите.

#### *Наказателно право*

Съединените щати направиха подкупването на чужди представители престъпление преди 20 години. Широкото приемане на корпоративния кодекс с антикорупционни правила беше пряк резултат от приемането на ЗКЧП. Корпоративните програми имат на свой ред мултипликационен ефект върху прилагането на наказателните закони. Заг всеки служител от Департамента по правосъдието стоят много корпоративни адвокати и финансисти, работещи по програмите.

Всеки който е запознат с корпоративните програми знае, че заплахата от съдебно наказание има потенциално въздействие. Дори циничните ръководители се безпокоят за това да не бъдат изложени на големи глоби и затвор. Във всяка организация ще съществува напрежение между тези, чиято рабо-

та е да получат следващата поръчка и тези, чиято работа е да защитават компанията от неразумни рискове. Позицията на последните явно се подсилва от съществуването на наказателни санкции.

Съществуването на ЗКЧП също така гава на американските компании сериозна основа за отхвърляне на изнудването. Отказът да се плати подкуп може да доведе до загуба на поръчка. Въпреки това, чужди представители, които искат да работят с американски компании са готови да приемат факта, че наказателните санкции по законите на САЩ ефективно възпрепятстват даването на подкупи.

Взаимното подсилване на правителствените мерки и корпоративните програми допълнително се гарантира от документи на Департамента на правосъдието. Те осигуряват по-благоклонно отношение към компании, които провеждат истински програми. Ръководството дава силен стимул на компаниите да създават такива програми.

#### *Приспагане на суми дадени за подкупи от данъците*

Данъчното третиране на подкупите също може да има голяма значение за корпоративното поведение. Когато данъчните закони третират подкупите като разходи, които се приспагат от данъците, те изпращат морално и финансово послание.

Моралното послание на приспагането на подкупите от данъците е, че подкупите за чужди представители се смятат за законни разходи на компанията. От финансова гледна точка, приспагането на данъците означава, че подкупите се субсидират от правителството. Финансовото значение на данъчното приспагане беше изяснено през юни 1995 г. на срещата в Бон, в която участвах. Изявен германски данъчен адвокат твърдеше, че няма да бъде честно спрямо германските корпорации да се прекрати приспагането на подкупите за чужди представители от данъците, защото германските нива на корпоративни данъци са много по-високи от тези в Съединените щати и в други държави с голям износ. Той беше много разстроен от идеята да се загубят 65 % субсидии от немското правителство. Изглежда ясно, че без данъчни субсидии ще има по-малко подкупи.

Прекратяването на данъчното приспагане на подкупите също така налага корпоративни ограничения. Корпоративните данъчни декларации трябва да се подписват от

главния счетоводител на корпорацията и подгържането на фалшива декларация прави както компанията, така и счетоводителя, отговорни за данъчна измама. Това означава, че хората, които се занимават с финансовите въпроси на компанията трябва да започнат да правят разлика между истинските бизнес разходи и подкупите. Например те трябва много внимателно да разглеждат плащанията на чужди търговски представители, за да видят дали сумите могат да бъдат оправдани като законни бизнес разходи.

Беше предложено приспагането на подкупите от данъците да се отхвърля само когато има осъждане за корупция. Доводи се търсят в полза на твърдението, че границата между подкуп и законни бизнес разходи е неясна и че данъчните власти не могат да направят разлика между двете. Този аргумент е кух. Данъчните власти непрекъснато правят разлика между законни и неправомерни бизнес разходи, например в близката област на удържките за бизнес забавления. Когато една компания плаща огромна сума на търговски представител във връзка с възнаграждение по договор, и само за малка част може да се докаже, че е използвана за законни дейности, заключението е очевидно.

Правителствената политика по отношение данъчното третиране на подкупите има значително въздействие върху корпоративното поведение.

Приспагането от данъците насърчава даването на подкупи. Неприспагането на данъци обезкуражава даването на подкупи. Актът на Съвета на министрите на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие от 22 май 1996 г., който призовава всички страни членки на организацията да прекратят приспагането на подкупи на чужди представители от данъците, е важна стъпка напред. Той трябва бързо да се приложи от правителствата.

#### *Правителствена политика за организация на доставката*

Има ясна реципрочна зависимост между корпоративния кодекс на поведение и правителствената практика за доставките. Използването на корпоративен кодекс и програми за спазване ще намали корупцията при доставките. Резултат от това ще бъде спестяване на разходи и получаване на подобрени продукти и услуги. Правителствените агенции за доставка могат на свой ред да увеличат използването на корпоративни програми

ми като направят използването им условие за участие в търговете.

За да се ускорят правителствените реформи на доставките, Трансперънси Интернешънъл насърчава използването на „пактове против корупция“, идея предложена от Робърт Макнамара, бивш президент на Световната банка. Макнамара препоръчва правителствените лидери да свикат срещи на служителите занимаващи се с организация на доставката и евентуални участници в търгове, за да подпомогнат разбирането на борбата против корупцията. Целите на тези „пактове против корупция“ е да стане ясно, че всички участници в търга ще играят по едни и същи правила, и че има сериозни рискове и няма възнаграждение за компании, които дават подкупи. Тези пактове трябва да включват следните елементи:

- Агенциите - доставчици да се ангажират с това да следват прозрачни правила за доставка и да предприемат стриктни мерки срещу изнудването от страна на чужди правителствени служители.

- Участниците в търга трябва да се ангажират да не дават подкупи и да възприемат програми, ангажиращи техните служители и агенти.

- Трябва да се създадат процедури за наблюдение със санкции при нарушения, включително и лишаване от права.

- Участие в търга ще се разрешава само на компании, подписали пакт за антикорупция.

Подробните разпоредби на пактовете срещу корупцията трябва да се направят съобразно условията на индустриите и националните системи за доставка. Такива пактове могат да се разработват за отделни проекти, за доставката на една агенция или за цялата правителствена доставка на дадена страна. Международни финансови агенции и организации, представляващи гражданското общество могат да участват в разработването на пактовете.

#### *Международни финансови агенции*

Световната банка може да направи много, за да ускори широкото възприемане на корпоративен кодекс на поведение, ако изиска използването на такъв кодекс като условие за участие в търговете за хилядите проекти, които тя финансира всяка година. Мултиплициращия ефект на такова действие може допълнително да се усили, защото правилата за доставка на банката служат като модел за другите международни банки за

развитие, включително Интер-американската, Европейската, Азиатската и Африканската банка за развитие. Практиката на банката също така влияе на двустранните финансиращи агенции. Комисията за подпомагане на развитието на ОИСР може да играе подобна роля и нейните скорошни действия трябва да бъдат приветствани.

#### *Изисквания за счетоводство, финансови ревизии и гласност*

Тъй като подкупите могат да се дават само тайно, счетоводните правила могат да играят ключова роля при обуздаването на корупцията. В Съединените Щати неподдържането на добра документация и контрол може само по себе си да стане основа за съдебно преследване. Както беше споменато, правилата на МТК изискват всички финансови сделки да се записват и определено забраняват тайното счетоводство. Също така има увеличаващ се натиск от корпоративни ръководни групи за независими ревизии, които да подобрят огласяването.

#### *Медии и гражданско общество*

Гражданското общество и свободната преса засилват нуждата от огласяването пред обществото на данни за корупция. Иначе, корупцията успешно се смита под килима (както стана със скандалите за корупция през 70-те). Една по-свободна преса и по-добросъвестен граждански сектор дават най-добрата защита срещу тази опасност. Тяхната функция може да се подобри чрез осигуряване на по-свободен достъп до правителствена информация и чрез премахване на ограниченията върху критиките на правителствени служители.

#### *Ролята на САЩ: силни страни и ограничения*

Съединените щати са най-напреднали в борбата с корупцията, от която и да било страна. Приспадането на подкупи от данъците беше прекратено през 1958 г. Подкупването на чужди представители стана престъпление през 1977 г. Американските агенции за доставка използват сложни системи за предпазване от корупция. Тези стъпки бяха предприети едностранно, за да регулират поведението на американските компании. Въпреки, че САЩ всяка година губят милиони долари от поръчки, загубени заради чужди компании даващи подкупи, все още няма подкрепа за отмяната на ЗКЧП.

Ироничен резултат от едностранните



щатски реформи е, че когато американците пропагандират подобни реформи в чужбина, техните мотиви се поставят под въпрос. Твърди се, че истинският мотив е да се работи за интересите на американските корпорации чрез получаване на равно игрово поле. Наистина, това очевидно е мотив. Въпреки това, на изпитание са много по-важни интереси - да се попречи на корупцията да подкрепя развитието на демократичните институции и пазарната икономика по света. Опонентите на инициативите срещу корупцията също така твърдят, че Съединените щати се занимават с морален империализъм, като се опитват да налагат пуритански американски ценности на хора с по-толерантни традиции, за които е приятно да дават и получават големи подаръци. Дори някои европейски съмишленици на реформите срещу корупцията се притесняват дали тяхната политическа ефективност ще се компрометира, ако на тях се гледа като поддръжници на щатските интереси.

Без съмнение зад европейските притеснения за ролята на САЩ в борбата с международната корупция има широк кръг мотивации. Въпреки това, когато искрени поддръжници на реформата изразяват съмнение, това означава, че има някакъв проблем, който не бива да се пренебрегва. Съединените щати трябва да останат лидери на борбата срещу корупцията. Но Съединените щати трябва да проявяват дискретност, оценявайки внимателно кои техни действия ще насърчат международни реформи и кои ще бъдат контрапродуктивни.

Основният въпрос е, че корупцията е международен проблем, който изисква действия от страна на много държави. Прогрес може да се постигне само ако другите се съгласят, че е в техен интерес да предприемат действия. При вдигането на шум около това колко сделки губят американските компании, правителството и корпоративни лидери американизират проблема. Съединените щати могат да подтикнат намирането на решения единствено чрез интернационализиране на проблема.

Най-важните реформи, включително криминализация на подкупването на чужди представители и прекратяване приспадането на подкупите от данъците, изискват законодателство от страна на правителствата на най-големите държави износителки. Това може най-добре да се постигне чрез комбинация от многостранни инициативи от страна на ОИСР и Световната банка, както и активна

подкрепа от местни групи като местните клонове на Трансперънси Интернешънъл. Насърчаване приемането на кодекс на поведение от страна на чужди компании може да се насърчава по-ефективно от МТК, отколкото от едностранни действия на Щатите.

Дилемата е там, че общи международни действия отнемат време, а търпението не е често срещана американска черта. Неуспехът да се постигнат бързи резултати създава натиск за едностранни действия от страна на САЩ за наказване на страни, които не успяват да действат. Някои американски действия, каквито са предложенията за по-активна роля на ЦРУ, почти сигурно биха били с обратен резултат. Чужди опоненти на реформата ще използват обвиненията за намеса на ЦРУ, за да прехвърлят дебата от необходимостта да се обуздае корупцията към обвинения в незаконна американска намеса. Чужди поддръжници на реформата, които като цяло идват от либерални, социал-демократически, религиозни или академични групи, със сигурност биха били отблъснати от намеса на ЦРУ.

По подобен начин, създаването на нови права за действия в американския съд с приложение извън американска територия може да се предвиди, че ще раздразни гнездо на оси, както направи закона на Хелмс-Бъртън в кубински контекст. Даваме ли права, които са практически приложими в американските съдилища? Какви контрамерки могат да се предприемат срещу американските компании?

Успешни международни усилия да се обуздае корупцията ще изискват политически умения, упоритост и търпение. Насърчителен прогрес се прави от страна на ОИСР, ОАД и другаде. Въпросът за корупцията е успешно интернационализиран. За разлика от скандалите за корупция от 70-те, резултат от американски разследвания, много по-разпространените скандали на 90-те са резултат от местни разследвания в много страни.

Разликата в произхода на скандалите за корупция отразяват фундаментални промени в света след Студената война:

- Следствие от увеличаването броя на независими правораздаватели са магистратите с власт да откриват корумпирани министри, бизнес лидери и партийни шефове.
- Разпадането на строго контролирани политически системи доведе до разкрития, които преди щяха да бъдат прикрити.
- Свободата на пресата и съпътстващата я разследваща журналистика стана

много по-често срещано явление.

- Движението на корпоративните ръководства се разпространява в чужбина и настоява за по-добра отчетност.

- Биещите звънчета не са вече редки птици, срещащи се само в Северна Америка.

- Трансперънси Интернешънъл за четири години се разрасна до движение с клонове в над 60 страни.

- Може би най-важното е, че корупцията омръзна на гражданските общества в много страни и те подкрепят реформата.

Това са причините, поради които сега имаме реална възможност да постигнем трайни реформи. Да не я разваляме, опитвайки се да американизираме това, което трябва да бъде едно международно начинание.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Интерамериканската конвенция против корупцията, подписана през март 1996 г., призовава страните-членки на Организацията на американските държави (ОАД) да направят престъпление подкупването на представители на страни, ратифицирали конвенцията. Ратификацията и създаването на съответни закони за прилагането ѝ вероятно ще отнемат няколко години. Някои държави, включително Обединеното кралство и Швеция са приели общи закони против корупцията, за които може да се спори дали могат да се прилагат към корупцията на чужди представители. Въпреки това обаче, такава практика не е имало.

<sup>2</sup> Програмата на Хонконгската комисия първоначално среща силна опозиция и широко разпространен обществен цинизъм. Общественото доверие е спечелено едва след преодоляването на полицейски бунт и провеждането на няколко успешни съдебни процеса. Това довежда до по-голяма готовност да се доклавда за нарушения, което на свой ред подобрява прилагането на реформите.

<sup>3</sup> На годишната среща на Световната банка през септември 1996 г., президентът на банката Джеймс Улфенсон обявява, че борбата с „рака на корупцията“ е станал проблем от основен приоритет.

<sup>4</sup> Това начинание бе ръководено от Хауърд Айбел, бивш главен адвокат на МТК повече от две десетилетия и понастоящем партньор на LeVoeuf, Lamb, Green и MacRae. Също така активно работещи бяха Джей Синг от Coopers

& Lybrand, Дон Зарин от Dechert, Price & Rhoads, водещ експерт по Закона за корупция на чуждестранни представители (ЗКЧП) и Скот Гилбърт от СЕ.

<sup>5</sup> Световната банка, например, сега изисква огласяване на всички комисионни, изплащани по проектите, които финансира.

# ПОМОЩ ЗА СТРАНИТЕ В БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА: РОЛЯТА НА СВЕТОВНАТА БАНКА\*

## Корупция и икономическо развитие

Корупцията е комплексно явление. То е дълбоко вкоренено в бюрократичните и политически институции, а ефектът му върху развитието варира в зависимост от условията на дадена страна. Но докато цената на корупцията може да варира и корупцията на системата може да съжителства със силно икономическо развитие, опитът подсказва, че корупцията е лоша за развитието. Тя кара правителствата да интервенират там, където не трябва, и подкопава способността им да постановяват и осъществяват политика в област, в която намесата на правителството е определено необходима - било в околната среда, здравеопазването и обществената безопасност, макроикономическата стабилизация, или изпълнението на договори. Тази глава разглежда комплексния характер на корупцията, причините и последиците върху развитието.

### *Как дефинираме корупцията?*

Терминът корупция включва широк спектър от човешки дейности. За да разберем влиянието ѝ върху дадена икономика или политическа система, добре ще е да отделим термина като идентифицираме специфични видове дейности или сделки, които биха могли да бъдат включени в него. Разглеждайки стратегията си, Банката търсеше използваема дефиниция за корупцията и разработи класификация на различните форми, при които корупцията би могла да стане съвместима с тази дефиниция. Установихме се на една проста дефиниция - злоупотреба със служебното положение за лична изгода. Със служебното положение се злоупотребява за лична изгода, когато служителят приема, моли, или изтръгва подкуп. Със служебното положение също се злоупотребява, когато частни агенти активно предлагат подкупи, за да заобиколят служебната политика и процеси заради конкурентна изгода и печалба. Със служебното положение може да се злоупотреби и за лична изгода дори и без подкуп посредством протекция и семейственост, кражба на държавни авоари или отклонение на държавни приходи. Тази

дефиниция е проста и достатъчно широка, за да покрие по-голямата част от корупцията, с която се сблъсква Банката. Тя широко се използва в литературата. Рушветчийството възниква в частния сектор, а рушветчийството в общественения сектор, предложено или изтръгнато, трябва да бъде основната грижа на Банката тъй като тя дава заеми навече на правителства и подкрепя политиката, програмите и проектите на правителствата.

*Подкупи.* Подкупите са един от главните инструменти на корупцията. Те се използват от частни лица, за да „купят“ много неща, предоставени от централни или местни управления, или пък служебните лица може да се стремят към подкупи при доставянето на тези неща.

*Правителствени договори.* Подкупите могат да повлияят върху избора на едно правителство за фирми за снабдяване със стоки, услуги, и строежи, както и за условията на договорите им. Фирмите подкупват, за да спечелят контракт, или да гарантират, че договорните нарушения ще бъдат толерирани.

*Ползи за правителството.* Подкупите могат да повлияят на разпределението на ползите на правителството, било то парични изгоди (като субсидии за предприятия или лица, или достъп до застраховка за пенсия или безработица) или ползи в натура (като, например, достъп до определени училища, медицинска помощ, или активи в предприятия, които се приватизират).

*По-ниски данъци.* Подкупите могат да се използват за намаляване сумата на данъците или други възнаграждения, събирани от правителството от частни фирми. Такива подкупи могат да бъдат предложени от данъчния агент или данъкоплатеца. В много страни размерът на данъка може да се договаря.

*Лицензи.* Подкупите може да бъдат поискани или предложени за издаването на лиценз, даващ изключително право, като например, концесия за застрояване на земя или експлоатацията на природен ресурс. Понякога политиките и бюрократите умишлено прокарват политика, която създава контролни права, от които те печелят чрез продажбата им.

\* Материалът е публикуван на български в *Икономическата цена на корупцията*. С., Коалиция 2000/Център за икономическо развитие, 1999.

*Време.* Подкупите могат да се предложат, за да ускорят даването на разрешение от правителството, за да се осъществяват позволени от закона дейности, като например: регистрацията на компании или разрешителни за строеж. За подкупи може също така да се изнудва със заплаха от бездействие или забавяне.

*Правни резултати.* Подкупите могат да променят изхода от съдебния процес, тъй като той се отнася за частни страни, чрез убеждаване на правителството или да игнорира незаконните дейности (като например, наркостранство или замърсяване), или да подкрепи една страна срещу друга в съдебни дела или други съдебни процедури.

*Правителствените изгоди,* купени с подкупи варират по вид и размер. Договорите и другите изгоди могат да бъдат огромни (голяма или корупция на едро) или много малки (малка или корупция на дребно). Влиянието на погрешното тълкуване на законите може да бъде огромно или незначително. Големата корупция често се свързва с международни бизнес сделки и обикновено включва политици, както и бюрократи. Сделката за подкуп може да стане изцяло извън страната. Малката корупция може да бъде проникваща в целия обществен сектор, ако фирмите и лицата редовно се сблъскват с нея, когато искат лиценз или услуга от правителството. Подкупите може да бъдат задържани от индивидуални получатели или обединени в сложна дялова комбинация. Сумите, включени в големата корупция, могат да излязат на първа страница във вестниците по цял свят, но съвкупните разходи на малката корупция що се касае до пари и икономически извращения, ако не по големи, могат да бъдат също толкова големи.

*Кражба.* Кражбата на държавни авоари от служебни лица, натоварени с тяхното стопанисване също е корупция. Крайна форма е широката „спонтанна“ приватизация на държавни активи от мениджъри на предприятия и други служебни лица в някои страни в преход. На другия край на скалата е дребната кражба на артикули, като например офис оборудване и канцеларски материали, превозни средства и горива. Извършителите на дребни кражди обикновено са чиновници от средното и нисше ниво, компенсирани в някои случаи неадекватните заплати. Системите за контрол на авоарите са обикновено слаби или несъществуващи, точно толкова колкото е и институционалната възможност за идентифициране и наказване на злосторниците.

*Кражбата на правителствени финансови ресурси* е друга форма на корупция. Длъжностните лица може да присвояват постъпления от данъци или възнаграждения (често в споразумение с платеца, фактически комбинирайки кражба с подкуп), крадат пари от хазната, удължават заемите си, които никога не връщат или теглят заплата за работници „фантоми“, един добре документиран пример в докладите на ревизорите. В тези случаи системите за финансов контрол обикновено са слаби или пренебрегвани от мениджърите.

*Политическа и бюрократична корупция.* Корупцията в правителството може да се осъществи както на политическо, така и на бюрократично ниво. Първото може да бъде независимо от второто или може да съществува споразумение. На първото ниво контролът на политическата корупция включва избирателните закони, правилата за финансиране на кампанията и конфликта на интереси за парламентаристи. Тези видове закони и правила са извън мандата и знанието на Банката, но са това, от което една страна се нуждае, за да контролира корупцията. На второ ниво корупцията може да бъде присъща за начина, по който се упражнява властта и може да е невъзможно да се намали само чрез законотворчество. В крайния случай в държавните институции може да са проникнали криминални елементи и да са ги превърнали в инструменти за лично облагодетелстване.

*Изолирана и системна корупция.* В едно общество корупцията може да бъде рядка или широкоразпространена. Ако е рядка, състояща се от няколко индивидуални деяния, тя е ясна (макар и не винаги лесна) за откриване и санкциониране. В подобни случаи некорумпираното поведение е нормата, а институциите в обществената и частния сектор подкрепят целостта в обществената живот. Такива институции, както официални и неофициални, са достатъчно силни да върнат системата в некорумпирано равновесие. В противовес, корупцията е системна (проникваща или укрепена) там, където подкупността, в широки или малки размери, е рутинна в отношенията между обществената сектор и фирмите или лицата. Там, където съществува системна корупция, официалните и неофициални правила са скарани едни с други; подкупът е незаконен, но се разбира от всеки като рутинно действие в сделките с правителството. Преобладава друг вид равновесие, един системен „капан“ на корупцията, в който стимулите за фирмите, лицата и чиновниците са големи, за да се съобразяват и да

не се борят срещу системата. А може да съществуват и различни степени на координация между тези, които вземат подкупи, вариращи от неконтролирано изнудване от многочислени чиновници до организирано събиране на подкупа и система за разпределение. Въпреки законите срещу рушветчийството съществуват много страни, в които то характеризира правилата на играта в частно-обществените взаимодействия. Системната корупция може да възникне винаги в целия обществен сектор или може да се ограничи до определени агенции - като например митническите или данъчните власти, обществените ведомства или други министерства или определени нива на правителството.

*Корупция в частния сектор.* Измамата и подкупността могат и се случват в частния сектор, като често резултатите струват скъпо. Неуредените финансови системи, просмукани с измама, могат да подкопаят спестяванията и да отклонят чуждите инвестиции. Те също така правят дадена страна податлива на финансови кризи и макроикономическа нестабилност. Цели банки или спестовнозаемни институции може да бъдат превзети от престъпници с цел измама на едро. Популярната подкрепа за приватизацията или разширяващите се финансови пазари могат да бъдат подкопани, ако лошата уредба накара дребни акционери или спестители да теглят пари в случай, че се сблъскат с вътрешни вземания-давания и обогатяването на мениджърите. Нещо повече, когато корупцията в общественния сектор е системна, фирмите, работещи с правителствените агенции рядко избягват подкупи.

Подчертавайки съществуването на измама и корупция в частния сектор и важността от контролирането му, настоящият доклад се занимава с корупцията в общественния сектор. Корупцията в общественния сектор представлява по-сериозен проблем в развиващите се страни и контролирането ѝ може да бъде предпоставка за контрол върху корупцията в частния сектор. Все пак дейностите на Банката могат да помогнат за контрола върху подкупа и измамата в частния сектор като помагат на страните да засилят законовата рамка в подкрепа на пазарната икономика и като поощряват растежа на професионалните групи, които установяват стандарти в области като счетоводството и финансовия контрол. В крайна сметка контролът на корупцията в частния сектор може да изиска подобрения в бизнес културата и етиката.

### *Какви са причините за корупцията?*

Причините за корупцията са винаги свързани, вкоренени в политиката на дадена страна, бюрократичните традиции, политическото развитие и обществената история. Въпреки това, корупцията е склонна да процъфтява, когато институциите са слаби и политиката на правителството генерира възможност за корупционни плащания. Някои характеристики на развиващите се страни и на страните в преход правят корупцията особено трудна за контролиране. Нормалната мотивация на служителите от общественния сектор да работят продуктивно може да бъде подкопана от много фактори, включително ниски и намаляващи заплати на държавните служители и повишение независимо от производителността. Нефункционалните правителствени бюджети, незадоволителните доставки и оборудване, забавянията при отпускането на бюджетни фондове (включително заплати), както и загуба на професионална цел може също да деморализира персонала. Мотивацията да останеш честен може да отслабне още повече ако висшите чиновници и политически ръководители използват служебното положение за лична изгода, или ако тези, които се съпротивляват на корупцията, нямат подкрепа. Или обществената служба може да е била дълго доминирана от отношения на шеф-клиент, при които подялбата на подкупите и облагите вече има дълбоки корени. В някои страни нивата на заплатите може винаги да са били ниски, с официалното разбиране, че персоналът ще си намира начини да допълва недостатъчната заплата. Понякога тези условия се утежняват от затворените политически системи, доминирани от тесни интереси и от интернационални източници на корупция, свързани с важни проекти или закупуване на оборудване.

Динамиката на корупцията в общественния сектор може да се изрази в прост модел. Възможността за корупция е функция от размера на рентите под контрола на длъжностното лице, свободата на действие, която този чиновник има при определяне на тези рентни, и отговорността, която има този чиновник за решенията си. Монополните рентни могат да бъдат високи в страните със силно регулирана икономика и, както бе отбелязано по-горе, корупцията поражда нужда от по-голяма регулация. В страните в преход рентите могат да бъдат огромни поради количеството на бившето държавно имущество. Свободата на действие на много чиновници може също да бъде голяма в развиващите се

или в страните в преход, отежнена от лошо създадените, постоянно променящи се и незадоволително прилагани правила и наредби. Накрая, отговорността в тези страни е типично слаба. Етичните ценности на една добре работеща бюрокрация може да са сринали или пък никога да не са били установени. Може да не са били наложени правила за поведение и конфликт на интересите, системите за финансов мениджмънт (които обикновено отчитат и контролират събирането на постъпленията и разходите на бюджетните ресурси) може да не функционират, може и да не съществуват никакви официални механизми, които да държат чиновниците отговорни за резултатите. Наблюдаващите институции, които трябва внимателно да изследват работата на правителството, като например Омбудсман, външни одитори и пресата, може и да не ефикасни. А специални групи за борба с корупцията може да са били превърнати в инструменти на привърженици, чиято истинска цел е не да разкриват измамата и корупцията, а да тормозят политическите опоненти.

Определяща характеристика на средата, в която възниква корупцията представлява разминаването между официалните и неофициални правила, управляващи поведението в общественния сектор. На банката не ѝ е известно за страна, в която не съществуват правила срещу корупцията, въпреки, че не всички страни могат да се похвалят с всичките необходими правила. Те варират от закони, които квалифицират като криминално престъпление подкупването на чиновниците, до наредби за обществените служби, третиращи очакваното поведение на длъжностните лица, конфликта на интереси, приемането на подаръци, както и задължението измамата да се докладва. Правителствените агенции - полиция и армия, данъчни и митнически отдели, местните власти и обществените предприятия - могат да имат свои собствени наредби и кодекс на поведение. Основните положения често са постановени в конституциите, законите за счетоводството и одита, подкрепени от закони и наредби за държавните поръчки и защитата на публичните авоари. В добавка съществуват закони за провеждането на избори и назначаването на съдии, както и кодекс за поведението на законодателите. Някои от тези закони са наследство от колониализма, други са адаптирани от страни с подобна правна традиция, а трети са добавки към съществуващи закони (например за назначаването на специални комисии за борба с корупцията и други наблюдаващи групи).

Там, където корупцията е системна, официалните правила си остават, но са изместени от неофициални правила. Да подкупни длъжностно лице може и да е престъпление, но законът не е наложен на практика или се прилага партизански, а неофициалните правила са преобладаващи. Правителствените комисии за търговете може да продължат да функционират дори и критериите, по които се възлагат договорите, да са се променили. Видяно в тази светлина, засилването на институциите за контрол на корупцията поставя пак ударението обратно официалните правила. Така се признава, че една силна законна рамка за контрол на корупцията изисква повече от това да имаш точните законови правила. То означава да се подходи към източниците на неформалността, първо като се разбере защо неофициалните правила не се съвместяват с официалните и после да се разгледат причините за отклонението. В някои страни първичната причина за отклонението може да бъде политическа, израз на начина, по който се упражнява и запазва властта. Тя ограничава това, което Банката може да направи, за да помогне извън рамката на проектите си. В други страни причината може да бъде в слабите системи за обществено управление и неподходяща политика, които Банката може да помогне да се подобрят.

*Какво могат да ни кажат икономическите и политическите науки?*

Ако може да се говори въобще, че корупцията е лоша, Банката трябва да базира подхода си на данни и анализи за последствията от корупцията върху развитието. Политическата чувствителност, обграждаща въпросите за управлението, подчертава нуждата от такава основа. Подготвяйки този доклад Банката изследва изводите, направени от икономическите експерти, които работиха по темата, перспективите на дисциплини, различни от икономическата наука, и данните от оперативната работа на Банката.

*Икономическо изследване.* Изследователската група, занимаваща се с икономическите последици от корупцията, нарасна значително през последните години. Изследването е както макроикономическо и микроикономическо, така и теоретично и емпирично. Изводите в него зависят отчасти от това, което изследователят разглежда като крайна цел: краткосрочна икономическа ефективност при частните пазари, дългосрочна динамична ефективност и икономически растеж, справедливост и честност, или политическа легитимност.

Част от литературата изследва, основно от теоретична гледна точка, вероятните икономически последици от различни видове корупция. Някои трудове от тази група приемат, че корупцията може да засили ефикасността. Най-напред, допуска се, корупцията може да не изкриви краткотрайната ефикасност на дадена икономика, ако последицата е преход на икономически ренти от частна компания към правителствен служител. По този начин подкупът за чиновник, който, да кажем, определя валутен курс или кредит, може да се разглежда като пазарно плащане за гаранцията, че ресурсите ще отидат там където е най-вероятно да ги използват ефикасно (този, който успее да плати най-високия подкуп). Проблемът в този ред на мисли е, че той пропуска да вземе предвид каквато и да е друга цел, която се различава от краткосрочната ефикасност. В крайна сметка, очакванията за подкуп може да изкривят броя и видовете контракти, използвания метод за възлагане на контракти и бързината или ефикасността, с която длъжностните лица вършат работата си при отсъствието на подкупи. То може също така да забави реформата в макроикономическата политика. В добавка, изгодите от такъв подкуп може да не бъдат справедливо разпределени (достъпен само за определени фирми и длъжностни лица).

На второ място, подкупите могат теоретично да увеличат икономическата ефективност, ако позволят на фирмите да избягват извънредно рестриктивните наредби или конфискационни данъчни ставки. Тоест, подкупите намаляват разходите за лошите наредби на фирми, които подкупват. Този аргумент може и да е валиден до известна степен, особено в краткосрочен план. Все пак такъв подкуп намалява натиска за по-широка реформа и изкушава фирмите да избягват както добрите, така и лошите наредби. Нещо повече, разходите за такава система може да се разпределят непропорционално върху помалките фирми. Политическа рамка, базирана върху много законови ограничения и широко разпространен подкуп, за да се избегнат те, е като силно регресивна система от данъци върху частния сектор и малцина биха се съгласили на такава система в развиващите се страни. А в някои страни в преход подобни рестрикции се разпространява неконтролируемо с бързата цел за извличане на ренти. Това предизвиква преместване на икономическа дейност към неофициалния сектор.

В резюме моделите, претендиращи да покажат, че корупцията може да има положи-

телни икономически ефекти, обикновено разглеждат само статическите ефекти в краткосрочен план. В крайна сметка, възможностите за подкуп може да накарат длъжностни лица да променят основните правила на играта или собственото си поведение при отсъствие на подкупи, а резултатите може да струват скъпо що се отнася до икономическата ефективност, политическата законност и честността.

Друг елемент на литературата изследва връзките между инвестициите, икономическия растеж и качеството на правителствените институции. То открива, че слабите обществени институции, както е доказано от налагането на ненадеждни договори, неясни права за собственост, непрегсказуема политика, неефикасна обществена администрация, корупция и други индикатори, значително намаляват частното инвестиране и водят до по-бавен растеж. Ако е полезна да подчертава широкия икономически ефект на институционалния дефицит, голяма част от литературата не е в състояние да отдели ефекта на корупцията от другите измерения за качествата на правителството.

Накрая, съществува неравномерното развитие на страните. Докато малцина не биха се съгласили, че корупцията подкопа развитието на Африка и затрудни възникването на добре функциониращи пазарни икономики в бившия Съветски Съюз, съжителството на висок растеж и системна корупция в някои азиатски страни е предизвикателство към тези, които вярват, че корупцията е винаги икономически вредна. Дадени са няколко обяснения. Първо, може би предсказуемостта има най-голямо значение, а някои правителства разчитат на доставката на това, което е „купено“ с подкупи, други не. Второ, разглежда се силно концентрираната корупция на върха на политическата система (цитирано по-скоро като модел в някои азиатски страни) като по-малко изкривена отколкото неконтролираната корупция на по-ниски нива (както в част от бившия СССР). Трето, ако политическите системи са добре установени и правилата на играта са известни на всички, разходите по сделките за търсене на ренти може да са по-ниски, отколкото в по-нестабилна, по-несигурна среда. Четвърто, корупцията може да налага социални разходи, които не са отразени в данните за националните сметки. Ние не знаем тези разходи, а опитът на страните се различава много даже в Азия. Никой, обаче, не се мъчи да докаже, че корупцията е добра за развитието, а ско-

рошното изследване подсказва, че корупцията може да задържи растежа дори в Азия. Това, което е ясно е, че характерът и динамиката на корупцията варират силно сред страните, като го правят многообразно и сложно явление.

*Политическа наука.* Политолозите гледат отвъд видимите белези за корупция към по-широките условия, в които тя се появява. Те разглеждат корупцията във връзка с легитимността на държавата, моделите на политическа власт, както и ангажимента на гражданското общество. Корупцията може да бъде израз на начина, по който политическата власт се оспорва и упражнява. Заделянето на държавни ренти обслужва политически цели: награждаване на привърженици, купуване на опоненти, осигуряване подкрепа за основни групи, обуздаване на етническото разнообразие или просто акумулиране на ресурси за борба при избори. За да получат тези ресурси, лидерите може да създадат съюзи с бизнес групи или да създадат и разпределят рентите посредством бюрократичния апарат. Последващата политика може да облагодетелства или обезкуражи акумулирането на капитали и икономическия растеж, в зависимост от характера на създадените съюзи. Политиците в такива страни може да са наясно с извратените последици от подобни ренти, но гледат на тях като на необходим инструмент за политическо управление. В такъв случай, моделът на корупция ще се промени само, ако силовата структура се смени, което може да се получи в резултат от нареден протест срещу корупцията.

Политолозите също така разглеждат въпроса исторически. С времето повечето индустриални страни развиха бюрократични ценности на базата на достойнството, институционализирах конкурентна политика, утвърдиха прозрачни процеси в правителството и насърчиха активните медии и информираното гражданско общество. Тези механизми задържат политическата и бюрократична корупция, като я превръщат по-скоро в изключение, отколкото норма. Преходът може да бъде подтикнат от един осведомен ръководител, или по-вероятно, от растящата сила на новите политически групи, заинтересовани от по-добре работещо правителство. За разлика от тях в развиващите се страни правителствените институции са по-слаби, гражданското общество е по-малко ангажирано, а политическите и бюрократични процеси са по-трудно обясними и по-малко прозрачни. На практика може и да не същес-

твува ефективен държавен апарат и потенциал за прилагане на закона. В такива страни поддържаният прогрес при изграждането на честен и ефективен държавен апарат изисква решаването на смесица от фактори в държавата и обществото, които пораждат както корупция, така и слаба социална и икономическа дейност. Това е една изключително комплексна и дългосрочна задача.

*Обществено управление.* Системната корупция, под формата на подкуп и протекция, както и придружаващата я ефективност, през 19-ти век подтикна реформите в Европа и Северна Америка, които създадоха съвременната бюрократична държава. Корупцията се противопоставя на бюрократичните ценности за справедливост, ефикасност, прозрачност, и честност. По този начин тя отслабва етичната канава на гражданската служба и пречи за появата на добре работещо правителство, способно да развие и осъществи обществената политика за социално благосъстояние.

Възниквайки в индустриалните страни и пренесена в развиващите се страни, организацията на съвременното правителство включва системи, които защитават обществената организация от корупция и спомагат за отговорността. Тези системи, включително гражданска служба според заслугите и наблюдатели, като например Омбудсман, висши ревизионни институции и комисии по обществената служба, не бива да се пренебрегват. Някои страни от ОИСР, които искат да подобрят работата на правителството чрез реформите на общественото управление развиват „управление на риска“ от корупцията. Но това става в рамките на силни системи за контрол на финансовия мениджмънт и по-новено влияние върху етичните ценности на обществената служба. Дори икономиката да може все още да се развива в страни, в които корупцията се е окопала в общественения сектор, представата да общественото управление е, че последващите етапи на икономическо и социално развитие ще бъдат по-трудни, ако не и невъзможни без добре работещо правителство. В крайна сметка, страните трябва да създадат стабилни институции, за да насърчават и подкрепят целостта в общественения живот, ако обществената политика е свързана с постигането на целите (например, ограничаване на бедността и защитата на околната среда), които са в сърцевината на трайното икономическо и социално развитие.



## Опитът на Световната банка

В по-голямата си част работата на Банката не е пряко свързана с корупцията. Малък, но все по-нарастващ брой от анализи за обществените разходи обръщат внимание на проблема, а данните събрани от изследванията за оценките на частния сектор започват да хвърлят светлина върху разходите за рушвети на предприемачите.

Макроикономическата стабилност може да бъде подкопана от липсата на правителствени приходи и големи бюджетни разходи. Това може да се случи посредством корупция в данъчните и митническите отдели, когато надзорът на финансовите министерства и централните банки е пренебрегван, посредством договори, възложени на лица, предлагащи висока цена или без конкурентен търг, както и посредством общото ерозиране на контрола върху разходите. Макроикономическата стабилност може да бъде заплашена от дълговите гаранции и други извънбюджетни пасиви, съгласувани в корумпирани сделки без обществен надзор. Може да бъде заплашена и от измама във финансовите институции и да доведе до загуба на доверие в спестителите, инвеститорите и валутните пазари. В страните в преход и в много развиващи се страни корупцията може да намали събирането на постъпленията като изгони фирмите (или най-доходните им дейности) от официалния сектор и като осигури морално оправдание за широко разпространеното избягване на данъка. Разходите на макроикономическата нестабилност са за сметка най-вече на бедните слоеве.

Чуждите преки инвестиции може да продължават да текат към страни, в които корупцията е системна, но само ако рушветчийството е възможно, а резултатите - предсказуеми. Дори по този начин корупцията може да има негативен ефект върху чуждите инвестиции. Там, където корупцията се шири и е системна, инвестициите са концентрирани в добивни индустрии, в които операциите са ограничени или в леката индустрия, както и в търговски операции, които могат да бъдат преместени, ако разходите за корупция станат непоносими. Или пък чуждите инвеститори може напълно да избягват страната. За повечето чужди фирми корупцията е разход за правене на бизнес, който ще бъде компенсиран от приходите. Ако разходите станат много големи или непредсказуеми, чуждите фирми ще се отдръпнат, освен ако съображенията за глобален маркетинг изисква от тях да запазят присъствие

в тази страна. Високите нива на корупция увеличават риска за маргинализирането на една страна в международната икономика.

В много развиващи се страни и страни в преход гребните предприемачи са силно засегнати. Данните от оценките на частния сектор подсказват, че корупцията увеличава разходите за водене на бизнес, че малките фирми понесат непропорционално висок дял от тези разходи и, че подкупите могат да попречат на растежа на фирмите. Околната среда е застрашена. Много страни приеха закони за защита на околната среда и създадоха специални агенции за налагането на тези закони, но често се наблюдава разминаване между политиката и изпълнението ѝ. Съобразяването с наредбите за околната среда налага на фирмите разходи, които могат да бъдат избегнати чрез подкуп.

*Бедните страдат.* Докато оценките за бедност са фокусирани повече върху измерване на бедността, отколкото върху обясняването ѝ, данни от изследвания сочат цената на гребната корупция за бедните. Когато достъпът до обществени стоки и услуги изисква подкуп, бедните са мишени. Като се има предвид липсата на политическо влияние от тяхна страна, от бедните може дори да бъде поискано да заплатят повече в сравнение с хората с по-високи доходи. Нещо повече, когато корупцията доведе до некачествени обществени услуги, бедните нямат ресурси, за да преследват избора на „излизане“, като например, частно обучение или здравеопазване.

## Основни послания

Целта на този доклад е да осигури рамка, в която Световната банка да подходи към корупцията. Подобна рамка е необходима за насочване дейностите на банката на четири нива:

- Предотвратяване на измамата и корупцията в проектите, финансирани от Банката.
- Помощ за страните, които искат подкрепа от Банката в усилията им да редуцират корупцията.
- Строго отчитане на корупцията при стратегиите за подпомагане на страните, съображенията за даване заеми на страните, диалогът за политиката, аналитична дейност, както и избор на модела на проектите.
- Глас и подкрепа за международните усилия за редуциране на корупцията.

Първото ниво отдавна е грижа на Бан-

ката. Политиката на отпускане и изплащане на заемите непрекъснато се усъвършенства, за да осигури ефикасното използване на ресурсите на Банката. Разработват се допълнителни инициативи за ускоряване изплащането и за насърчаване отговорността на заемополучателя. Второто ниво е отчасти позната територия, отчасти нова. Докато Банката помага на страните да реформират икономическата си политика и засилят държавните институции от много години, участието ѝ в определени стратегии за антикорупция е нещо ново. През изминалата година малко, но нарастващ брой страни се обърнаха към Банката за помощ, като по този начин се присъединиха към страните, в които Банката вече подкрепя политическата и институционална реформа, което, допринася за борбата срещу корупцията. Третото ниво е по-трудна област, но е неизбежно, ако Банката трябва открито да се изправи срещу корупцията като проблем на развитието и да осигури подходящия съвет за курс на поведение на заемополучателите. Четвъртото ниво е нова област за Банката, но на която се отрежда голямо място от президента на банката и в която перспективите за колективно действие са добри.

Всяко ниво е свързано с другите. Предотвратяването на измамата и корупцията при проектите, финансирани от банката трябва да се извършва по начини, които изграждат капацитета на системите за финансов мениджмънт.

Ако Банката трябва да помогне на страни при разработването и изпълнението на антикорупционни стратегии, тя трябва да интегрира познание за рисковете и цената на корупцията в икономическия и социален анализ, с който се е заела. И тъй като корупцията е глобален проблем, усилията на Банката да помогне на определени развиващи се страни да се справят с този проблем ще бъдат засилени с по-активно участие в международните усилия.

Корупцията трябва изрично да се има предвид в анализа на риска за една страна, решенията за даване на заем и надзора на портфейла в случай, че тя засяга изпълнението на проекта или развитието на страната и решимостта на правителството да се справи с нея е под въпрос. Отпускането на заемите ще се ръководи от:

- Преценка дали съществува вероятност проектите на Банката да бъдат засегнати от корупцията по време на разработката или изпълнение, или след това.

- Степента в която постигането на целите на развитието се компрометира от корупцията.

- Желанието на правителството да контролира, ако тя заплашва ефективността на проектите на Банката и/или икономическото и социално развитие.

Банката приема, че корупцията е комплексна и чувствителна тема и, че персоналът ще се нуждае от внимателно ръководство за това как да подходи към нея в диалога със страните при програмата за даване на заеми и в комическата и секторна работа.

**Подходът на Банката произлиза от разбирането, че:**

- Корупцията е глобален проблем. Корупцията съществува във всички страни в различна степен. В много страни, които вземат заеми от Банката, както и в някои индустриални страни тя е систематична. Корупцията е придобила значителни транснационални размери, които Банката трябва да отчита. Силно се приветстват настоящите усилия на страните от ОИСР да криминализират даването на подкупи в чужбина и да прекратят освобождаването от данък.

- Дългосрочното икономическо развитие изисква контрол върху корупцията.

Все повече емпирически доказателства подкрепят това, което персоналът на Банката и много други усещат отдавна - че социалната и икономическа цена на корупцията е висока и пада непропорционално върху бедните. Корупцията също така обременява частния сектор, възпира чуждите инвеститори и вреди на околната среда. Тя подкопава доверието в правителството и намалява ефективността на държавната политика.

Корупцията излага политическата подкрепа за помощни програми на риск. Корупцията подкопава ефикасността на помощта и заплашва да разруши политическата подкрепа за нея. Способността на Банката да продължи да подкрепя усилията за развитие на бедните страни зависи решаващо от запазване на убеждението, че помощта е необходима.

Корупцията е симптом на по-дълбоко вкоренени фактори. Причините са комплицирани, а средствата за контролирането ѝ не са напълно разбрани. Корупцията процъфтява, когато икономическата политика е лошо планирана, нивото на образование е ниско, гражданското общество е неразвито, а отговорността на държавните институции е слаба - условия, съществуващи в много страни, но особено доминиращи в някои развиващи се страни.

Често корупцията има политическо измерение и отразява начина, по който се упражнява властта в дадена страна. И тя постоянно мени формата си в отговор на промените в глобалната икономика и техническите нововъведения.

От съществено значение е политическата воля. Продължителното снижаване (редукция) на систематичната корупция изисква ангажирано ръководство и подкрепа от гражданите и гражданското общество. Външни играчи като Световната банка могат да помогнат, но обусловеността на помощта не може да бъде заместител, ако липсва политическата воля.

Банката би трябвало да подходи по-категорично към корупцията отколкото в миналото, но по начини, които отразяват мандата и сравнителната изгода. В миналото Банката често се изправяше с неохота срещу корупцията поради политическата чувствителност на проблема и липсата на искане от заемополучателите за помощ в тази област. Като институция, която вярва в силата на обществената политика за постигане целите на развитието, Банката трябва по-открито да признае ефекта на корупцията върху програмите на заемополучателите и да бъде готова да помогне там, където може да бъде ефективна.

Въпреки сложността и чувствителността на корупцията съществуват мерки, които банката може да предприеме, за да помогне на страните да се справят с проблема:

Банката може да помогне на страните да планират и осъществяват антикорупционни стратегии. Със значителния си опит в оказване помощ на страните да реформират икономическата си политика и да засилят институциите, Банката има отредено място в подкрепата на антикорупционни програми.

Банката може да обърне по-голямо внимание на корупцията при планирането и оценката на икономическите реформи. Въпреки, че повечето от препоръките на банката, свързани с икономическата политика отчетливо намаляват възможностите за корупция, съществуват някои сфери - включително данъчната реформа, намаляване на разходите, инфраструктурна приватизация, както и наредба за околната среда - в които голямо внимание трябва да се обърне на възможността на правителствата да осъществят политическа реформа. Ако такава възможност липсва, промяната в политиката може да увеличи риска от корупция. Отговорът е не в отказа от реформата, а да се обмисли и спомогне засилването на институционалната способност в

тандем с планирането на политиката. Банката може да обърне допълнително внимание на засилване управлението и ръководството на обществения сектор. Въпреки, че много от дейностите на банката спомагат за изграждането на обществените институции, всяко повишено внимание върху тази цел е оправдано. Добре работещите обществени сектори се характеризират с професионална гържавна администрация, силно финансово ръководство, отговорни организации и способност за ефективно планиране на политиката. Борбата с корупцията също така изисква засилване ролята на закона чрез ясно законодателство, ефективно прилагане, установени със закон агенции за контрол, независима съдебна система и ангажирано гражданско общество.

За да играе по-активна роля в тези области, Банката трябва да постави грижата за корупцията в основното направление на оперативната си дейност и изследване. Тя трябва да:

Гарантира, че проектите, които подкрепя и оперативните процедури служат за пример на най-добра практика, като има предвид ефекта им върху страните-заемополучателки. Проектите на банката не трябва да бъдат изолирани, тъй като те са неизменно повлиявани от цялостната система на общественото управление и ръководство в страните-заемополучателки. Нещо повече, в страни, зависещи от помощ за финансиране на проектите за развитие, заемните операции и политика на Банката и други донори имат голямо влияние върху цялостното обществено управление. Отпускането и изплащането на заеми трябва да се обвързва все повече с отговорността на заемополучателя, като по този начин допринася за засилването на правителствените системи за финансов контрол.

Да повдигне въпроса за корупцията в диалога си със заемополучателите. Там, където корупцията е широко разпространена и влияе на целите за развитие на дадена страна и проектите, финансирани от Банката, тя трябва да повдигне въпроса пред заемополучателите и да търси начини да помогне на правителствата и гражданското общество да се заемат с нея.

По-категорично заемане с корупцията и икономическите ѝ ефекти в стратегиите за помощ на страните и създаването на проекти. Стратегията за страната трябва да разглежда как банката би могла да помогне на дадена страна да се заеме с корупцията, когато тя е проблем. Съставянето на проекти трябва

ва да има предвид рисковете от корупция.

Формира знания, чрез отделяне на повече ресурси за вникване в динамиката на корупцията и това, как някои страни са я намалили, разпространява тези знания и активно да ги прилага в работата си.

Засилване на критичността - особено при финансовото управление, отпускането на заеми и управлението на обществения сектор.

По-нататъшно изграждане на работещи връзки с партньорите, както в страните-заемополучатели (включително местните НПО и частния сектор), така и на регионална и глобална основа (включително двустранните донори, и международните организации). По този начин банката ще може да фокусира усилията си там, където съществува сравнителна изгода.

Да стане активен партньор в многостранните усилия за контрол на корупцията и да намали транснационалния подкуп. Важен пример е настоящата инициатива, погетата от ОИСР за координиране криминализацията на транснационалния подкуп и елиминиране освобождаването от данъци в страните-членки.

# МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА\*

Смятана до неотдавна за периферна тема, корупцията зае трайно място в дневния ред на международната общност в началото и средата на 90-те години. Днес противодействието срещу корупцията е неразделна част от програмите на повечето международни институции и многостранни агенции за развитие. Корупцията се превърна също така в едно от предизвикателствата пред разширяването на Европейския съюз.

**В резултат от глобализацията корупцията става по-трудна за овладяване.** Това значително променя отношението към този проблем и спомага за въвеждането на антикорупционни инструменти и проекти в **програмите за развитие** на много международни институции. Дипломатическите съображения за ненамеса във вътрешните работи са неприложими към онзи кръг проблеми, по които международната общност е постигнала консенсус, че са част от програмите за развитие.

*Коалиция 2000* постави акцент върху сътрудничеството с международната общност и разширяването на подкрепата ѝ за антикорупционните дейности в България и в регионален мащаб. В това отношение Коалицията си поставя две цели:

- Да улесни международната подкрепа за националните антикорупционни усилия.
- Да мобилизира обществена подкрепа за международни антикорупционни програми в България.

В *Плана за действие срещу корупцията „Чисто бъдеще“* (1998 г.) се отбелязва, че „сътрудничеството на България с международните организации, които третират този проблем, все още изостава от нуждата на страната от подкрепа в противодействието срещу корупцията. Основателно е да се смята, че още не се отчита в достатъчна степен спецификата в подхода на различните международни организации и съответно на възможностите за сътрудничество“. В края на 2001 г. този извод запазва своето значение.

Няма съмнение, че за да бъдат ефективни, националните антикорупционни програми се нуждаят от международна подкрепа. Не по-

маловажна обаче е необходимостта те да отговарят на обществените потребности в съответната държава. Ето защо, когато се оценява **влиянето на международното антикорупционно сътрудничество**, трябва да се има предвид не само ролята на **международните институции и правителствата, но и на гражданското общество**.

В този смисъл международното антикорупционно сътрудничество на България през 2001 г. се оценява от гледна точка на следните показатели:

- Междудържавното сътрудничество с различни международни инициативи и институции, работещи в областта на противодействието срещу корупцията.
- Дейностите на националните агенции за международно развитие и тяхното сътрудничество с държавните институции и гражданското общество в България.
- Регионалното измерение на корупционните практики и антикорупционните инициативи в Югоизточна Европа.

## Сътрудничество на България с международни организации и инициативи

### *Правни стандарти*

България е последователна в усилията си по въвеждане на съвременните антикорупционни стандарти, установени в приетите през последните години международни правни инструменти.

В това отношение значителен капацитет и експертиза създаде **Министерството на правосъдието**. Ратифицирани бяха *Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки* на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и *Наказателната конвенция и Гражданската конвенция на Съвета на Европа за корупцията*. През 2000 г. бяха направени някои изменения и допълнения в НК, които са насочени към изпълнение на задълженията по Конвенцията на ОИСР и съобразяване със стандартите на Наказателната конвенция на Съвета на Европа. Голямото значение на тази стъпка беше от-

\* Доклад за оценка на корупцията 2001. С., Коалиция 2000, 2002.

белязано в Доклада за оценка на корупцията - 2000. Дейността по въвеждането на редица ключови разпоредби на тези конвенции в българското законодателство продължи и през 2001 г. в рамките на сформиранията експертна група, разработваща проекти за изменения на Наказателния кодекс. България продължи активно да участва и в дейността на Групата държави срещу корупцията (GRECO) и с Работната група на ОИСР по въпросите на корупцията.

#### *Българското правителство и антикорупционните усилия на международното общество*

Съществуват редица междудържавни инструменти за наблюдение на напредъка на страните в преход особено в Централна и Югоизточна Европа в противодействието на корупцията. Повечето от тях обаче не отчитат другите международни механизми и институционални връзки на съответната страна, като в резултат няма почти никаква **координация** между тези усилия.

Предишното българско правителство погрешно интерпретираше повишеното международно внимание към корупцията в България и се дистанцира от няколко важни междудържавни инициативи. Открояват се примерите за доскорошното ни отношение към **Антикорупционната инициатива на Пакта за стабилност** (разгледано по-долу), както и фактът, че не беше изпратена правителствена делегация на **Втория глобален форум за борба с корупцията и защита на неподкупността**, проведен в Хага през май 2001 г. Форумът бе продължение на първата среща, свикана под егидата на вицепрезидента на САЩ Ал Гор през 1999 г. във Вашингтон. Страната ни не взе участие и в консултативните срещи на страните от Централна и Източна Европа и не бе включена в Обединената позиция на участниците в тези срещи на страните от Централна и Източна Европа за борба срещу корупцията, приета при подготовката на Глобалния форум.

Наред със субективните причини, подобна позиция отразява и съществуващото противоречие между логиката на една информационно-образователна кампания, целяща да увеличи обществената и политическата нетърпимост чрез насърчаване на публичните дебати по проблемите на корупцията в рамките на страната, и нейното често повратно тълкуване в чужбина като индикация за лошо управление. С други думи, съществува тенденция симптомите да се отъждествяват със самата болест. И все пак годишният ин-

декс на международната организация Транспарънси интернешънъл, измерващ преценката на международния бизнес, показва, че България е подобрила „класирането“ си за 2001 г. - от 67 място (сред 85 страни) през 1998 г., до 47-мо (от 91 страни) през 2001 г.

На правителствено равнище през първата половина на 2001 г. все още липсваше разбирането, че **отпреждането на основно място на корупцията в публичните дебати и политиката на държавата е важно условие за създаване на доверие** в международната общност към страната. С изключение на някои основателни въпроси към подхода на международната общност в тази насока дипломатическата несръчност в подхода на правителството се отрази негативно на опитите да се убедят международните партньори на страната в сериозността на българските антикорупционни усилия.

След сформиранията на новото правителство в средата на 2001 г. настъпи промяна в **осъзнаване от страна на изпълнителната власт на ролята на активните антикорупционни програми за международната интеграция на страната**. Докато преди се смяташе, че публичните дебати за корупцията забавят преговорния процес на България с ЕС, сега те се възприемат като важен елемент на доверие между България и международните ѝ партньори. Показателен в това отношение е случаят с приетата през октомври 2001 г. *Национална стратегия за противодействие на корупцията*. Изискването за приемане на този важен за интегрирането на страната в ЕС документ бе залегнало в *Партньорството за присъединяване*, чиято задача е да определи в единна рамка приоритетните за интеграционните усилия области.

#### *Чуждестранна техническа помощ*

През втората половина на годината бяха положени особени усилия чуждестранната техническа подкрепа да стане част от антикорупционните реформи в различни държавни институции, особено в правоприлагащите органи.

Важна стъпка в края на 2001 г. беше заявеното от правителството намерение да предприеме **радикални мерки за митническа реформа, включително и със значителна външна помощ**. През ноември Министерството на финансите подписа тригодишно споразумение с британската консултантска агенция „Краун Ейджънтс“ за предоставяне на експертна помощ за митническата реформа. Очакванията са чуждестранната подкре-

на в митниците да даде положителен ефект в противодействието срещу корупцията особено поради факта, че мерките против търговската измама са един от приоритетите в договора с външните консултанти.

Привличането на частна външна подкрепа за управлението на една толкова чувствителна и важна обществена услуга показва решимост за реформи и **изпраща насърчителни сигнали както на българската обществено-еност, така и на международната общност.** Тази стъпка може да се окаже важна за икономическото възстановяване на страната и за успеха на интеграционните усилия, включително за предотвратяване на контрабандата и свързаната с нея корупция. В същото време именно защото договарят е с частна чуждестранна агенция, той би следвало да се изпълнява в условията на значително **по-голяма публичност и прозрачност.** Освен това участието на частна компания прави задължително осигуряването срещу евентуално накърняване на търговските интереси на трети лица. В този смисъл правителството трябва да предприеме необходимите мерки преди всичко що се отнася до **защитата на търговската информация,** включително такава, отнасяща се до **правата върху интелектуалната собственост.**

### **Дейности на международни организации и национални агенции за развитие**

Един от най-важните фактори, обуславящи успеха на международната подкрепа и обмяна на практически опит по такава широкообхватна област като противодействието на корупцията, е участието в този процес на всички заинтересовани публични и частни институции. Това важи особено за България, където 90-те години бяха период на силно развитие на структурите на гражданското общество, които биха могли да осигурят устойчивост и генериране на подкрепа на тези усилия. Въпреки това международните организации, най-вече Европейският съюз, не включват в достатъчна степен структурите на гражданското общество в своите антикорупционни програми за България.

## **Международната помощ в противодействието на корупцията България 1998-2001: изводи и препоръки**

**1. Антикорупционни механизми/ изисквания в собствените програми.** Въпреки че някои международни агенции за развитие в собствените си проекти поставят акцент върху предотвратяването на корупцията, включването на специални изисквания за публичност и прозрачност трябва да бъдат **правило** при финансирането на проекти както на държавни, така и на неправителствени организации от външни източници.

**2. Публичност и прозрачност - вътрешни и междудържавни аспекти.** Много от проектите, финансирани от международни агенции за развитие, не получават достатъчно публичност и по този начин не създават необходимите условия за широка обществена подкрепа на борбата с корупцията. Прозрачността на антикорупционните проекти спрямо заинтересованите български организации и граждани трябва да бъде насърчвана еднакво с отчетността към външните източници на финансиране.

**3. Антикорупционни проекти и междудържавна антикорупционна политика.** Изразяваната загриженост от международната общност по повод на корупцията в България не винаги намира проекция в съответна политика, насърчаваща правителството да осъществява антикорупционни програми. Международната помощ, предоставяна чрез държавните институции - заеми, техническа помощ, инвестиционни гаранции и др., - особено тази, идваща от ЕС и Световната банка, трябва да бъде обвързана по-тясно с прилагането на специфични антикорупционни мерки.

**4. Публично-частно партньорство.** Взаимодействието на държавните институции с частния сектор и гражданското общество при осъществяването на антикорупционни програми трябва да стане стандартно изискване на международните агенции, предоставящи помощ в тази област. Американската агенция за международно развитие (AAMP) е практически единствената международна институция, която последователно прилага този подход. Като цяло националните държавни агенции за подпомагане на развитието (на страни като САЩ, Великобритания, Холандия) в по-голяма степен от международните организации (Европейският съюз, МВФ, Световната банка, ЕБВР, ПРООН) въвличат организациите на гражданското об-

щество в антикорупционните си проекти.

**5. По-добра координация** на проектите, осъществявани на международна и двустранна основа. При все че всички тези институции правят преглед на останалите антикорупционни дейности в страната, финансирани от външни източници, не е постоянна практика тяхното координиране да се възприема като част от изискванията при реализацията им. Тук важна роля може да изиграе механизъм на координация на външната помощ, работещ под егидата на Световната банка.

През 2001 г. **Американската агенция за международно развитие (ААМР)** продължи да бъде една от най-значимите институции, подкрепящи антикорупционни програми в България. Агенцията съдейства за развитието на местни антикорупционни инициативи и за установяване на диалог между различните заинтересовани държавни ведомства и структури на гражданското общество. Предимството на този подход беше доказано особено през 2001 г., когато партньорството между обществени и частни организации експерти в рамките на *Коалиция 2000* улесни извеждането на антикорупционните усилия като приоритет на новото правителство.

В резултат от този опит ААМР обяви, че ще подкрепя и в бъдеще антикорупционните усилия в страната чрез осъществяване на широкообхватен проект, който ще насърчава партньорството между публичния и частния сектор и ще предоставя помощ в областта на обществените поръчки и одита на публич-

ните финанси. Обект на целенасочено подпомагане ще бъдат Сметната палата, дирекция „Обществени поръчки“ към Министерския съвет, министерства, както и инициативи на гражданското общество.

Антикорупцията е също и един от най-важните компоненти на *Петгодишната стратегия на ААМР за подпомагане на България*, обсъждана през 2001 г. с различни правителствени и неправителствени организации.

За първи път **корупцията стана част от дебатите по присъединяването на България към ЕС с приемането на Партньорство за присъединяване през 1999 г.** По-специално в документа беше направена връзка между антикорупционните мерки в правоприлагащите органи и по-широките усилия в борбата срещу престъпността. Въпреки ангажмента на правителството за приемане на национална антикорупционна стратегия до края на 2000 г. това условие бе изпълнено едва година по-късно от новото правителство.

Важно е да се посочи, че подготовката на България за присъединяване към Европейския съюз е сред най-важните фактори, допринесли за утвърждаването на правовата държава и пазарното стопанство в България. През последните години Европейската комисия изрази опасения, че широко разпространената корупция в страната може сериозно да навреди на постигнатото по пътя на европейската интеграция.

Особено внимание е отделено на проблема с корупцията в *Редовния доклад на Европей-*

#### Оценки на Европейската комисия за корупцията в България през 2000 г. и 2001 г.

Корупцията остава много сериозен проблем в България. Въпреки че е трудно да се преценят размерите ѝ, упоритите слухове за корупция на различни нива на администрацията и държавния сектор сами по себе си допринасят за опетняване на политическата, икономическата и социалната среда ... Въпреки че се ширят твърдения за корупция, трудно е да се намери конкретна информация за това как съдебната система борава със случаите на корупция.

**Редовен доклад за 2000 г., стр. 18**

Докато, от една страна, през последната година се наблюдаваха някои подобрения, по-специално по отношение на правната рамка, корупцията продължава да е много сериозен проблем в България. Според няколко изследвания, направени след миналогодишния Редовен доклад, като най-склонни към корупция се възприемат следните професии: митничарите, полицаите, университетските преподаватели, бизнесмените, служителите в обществения сектор, които имат пряк контакт с гражданите, и представителите на съдебната система ... Наблюдава се обаче намаляване на търпимостта към корупцията и гражданското общество прояви активност при издигането на съзнанието за този проблем и вкарването на корупцията в политическия дневен ред.

**Редовен доклад за 2001 г., стр. 24**



ската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване за 2000 г.

От горното сравнение е ясна разликата в начина на оценяване на ЕК на антикорупционния напредък, постигнат от България. За разлика от доклада за 2000 г., където е направена твърде обща оценка, докладът за 2001 г. има по-обективен подход, като се позовава на някои корупционни изследвания и определя някои области на повишен корупционен риск. Все още обаче някои от областите с най-голям корупционен риск - като митниците и приватизацията - не са определени за приоритетни. Тази промяна е важна и от гледна точка на по-доброто съответствие между проблемните области, анализирани в редовните доклади и приоритетите за подпомагане в програмите на ЕК за България. В тази връзка голямо практическо значение би имало прилагането от Европейската комисия на **обективни критерии за напредъка в областта на противодействието на корупцията** в България.

По този начин ще се преодолее разминаването между оценката на Комисията за важността на този проблем и осъществяваните програми на ЕС за подпомагане на антикорупционните дейности в България. От една страна, няколко редуващи се правителства не успяха да подготвят значими антикорупционни програми, които да бъдат подпомогнати от ЕК като част от предприемчивата помощ. От друга страна, ЕК можеше да направи разработването и прилагането на антикорупционни програми по-важно условие при отпускането на средства за предприемчивост. Може да се очаква, че разминаването между демонстрираната загриженост на ЕК относно корупцията и осъществяваните антикорупционни проекти да бъде преодоляно в контекста на намерението на ЕК да подпомогне дейности, предложени в *Програмата на правителството за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията*. Може да се очаква, че в националната програма ФАР 2002 ще се увеличи дялът на антикорупционните проекти, тъй като към края на 2001 г. българското правителство предложи на Европейската комисия нови антикорупционни проекти, в частност в сферата на правоприлагащите органи и административното правосъдие.

Европейската комисия финансира антикорупционен проект за институционално укрепване на прокуратурата. Това е ключова област от гледна точка на антикорупцията в България и проектът може само да спечели

от повече публичност в огласяване на неговите цели и резултати. Проектът се осъществява чрез т. нар. туининг механизъм, част от инструментите на програма ФАР за институционално изграждане. Този вид проекти имат голям потенциал, особено що се отнася до предоставянето на техническа помощ в област като противодействието на корупцията.

През 2001 г. **Световната банка (СБ)** обсъди своята *Стратегия за подпомагане на страната за периода 2002-2004*. Процесът на обсъждане и широкият кръг държавни и частни институции, поканени да участват в него, е показателен за признанието от страна на СБ на способността на страната да решава самостоятелно въпроси, свързани със собственото ѝ развитие. В редица свои приоритетни области стратегията поставя програмите за борба с корупцията като предважително условие за успеха на финансовата помощ и реформите. Сравнителните предимства, които СБ има по отношение на борбата с корупцията в България, се дължат предимно на нейния значителен аналитичен потенциал, който може да бъде използван от правителството за развитие на антикорупционни проекти. Това е единствената международна институция за подпомагане на развитието, която самостоятелно извършва проучвания за разпространението на корупцията в България.

Банката би могла да осигури по-добра обвързаност между напредъка на съответната държава в противодействието на корупцията и програмата за отпускане на заеми за нейното развитие. Например може да се препоръча да се отчитат резултатите в овладяване на корупцията при определянето на оптималния и неблагоприятния сценарий в стратегията. Би било също така подходящо антикорупционният елемент да бъде включен и в различните програми за безвъзмездна помощ, чиято цел е да подпомагат основните дейности на Банката по предоставяне на заеми в страната. От своя страна правителството и гражданското общество трябва да положат специални усилия за ограничаване на корупцията в използването на заемите от СБ.

**Холандското правителство** също е новен донор с интерес към борбата с корупцията. През 2001 г. то подкрепи няколко граждански инициативи в тази област, предложени от български неправителствени организации, включително на местно ниво. Програмата осигурява подкрепа на гражданския сектор в борбата срещу корупцията, но

би могла да постигне повече чрез подобряване на връзката между тези проекти и антикорупционната работа в държавните институции.

През 2001 г. **Програмата за развитие на ООН в България (ПРООН)** направи оценка на потенциалните сфери в борбата срещу корупцията, за които ПРООН би могла да предостави помощ. Един от важните акценти е възможността за подпомагане на публично-частните партньорства в тази област. Окуражаващо е и включването на борбата с корупцията във *Втората рамка за сътрудничество за Европа и страните от Общността на независимите държави (2002-2005) на ПРООН*. Добър пример за публично-частно партньорство е фактът, че през 2001 г. ПРООН проведе консултации с редица правителствени и неправителствени организации в България по приоритетите на рамката за сътрудничество.

## Регионални аспекти

През последните няколко години както в България, така и сред международните организации все повече се разширява разбирането, че регионалният подход трябва да бъде сред основните акценти в борбата с корупцията. Като цяло регионалната нестабилност през изминалите десет години предизвика влошаване на ефективността на правоприлагането в целия регион, значително застраши регионалната търговия, повишавайки рисковете за контрабанда, което от своя страна се превърна в благоприятна почва за разрастването на организираната престъпност в регионален мащаб. Нарастването на сивия дял в икономиките на страните от Югоизточна Европа беше една от основните причини за широкото разпространение на корупцията.

**Сътрудничеството с регионални антикорупционни инициативи** на редица международни организации **също няма постоянен характер**. Макар че в началото на мандата си предишното правителство подкрепяше тези инициативи, през последните две години то започна да се отнася към международното сътрудничество в борбата срещу корупцията с нарастващ скептицизъм. Повишеното международно внимание по отношение на корупцията в България се тълкуваше като негласен опит за превръщане на България в страничен наблюдател на процеса на интеграция към Европейския съюз.

Към края на 2000 и през 2001 г. българското правителство изрази съмнения относно значението на Пакта за стабилност за

Югоизточна Европа и за неговата ефективност, както и по отношение ролята на България в този процес. Формално бяха изтъкнати следните аргументи:

- България трябва да участва по-скоро като страна-ресурс, отколкото като страна-получател в Антикорупционната инициатива на Пакта за стабилност (SPAI).

- Съществува противоречие между произхода на проблема - корупция, подхранвана от политическа нестабилност (което означава, че тя може да се отнесе към т. нар. Западни Балкани) - и общо-регионалната дефиниция на задачите, които си поставя, т. е. включва и страните, кандидатстващи за членство в ЕС и НАТО. Това би довело до капсулиране на региона и изключването му от процесите на интеграция.

- Пактът и SPAI не вземат предвид различните равнища на развитие и не отличават страните, допринасящи за стабилността от онези, които я подкопават.

- България вече участва в редица процедури за мониторинг, които включват оценка на корупцията (GRECO, редовният доклад на Европейската комисия, работната група на конвенцията на ОИСР и т. н.), което прави излишен мониторинга на SPAI. Например през юли правителството отбеляза, че България трябва да бъде част от SPAI само чрез изпълнение на критериите по раздела за Правосъдие и вътрешни работи, свързан с присъединяването към ЕС. Доколко заг тези формални аргументи се скрива стремежът на правителството да окаже натиск по въпроса на отпадането на шенгенските визи, е въпрос, който заслужава отделно внимание.

Така или иначе **правителството се изправя пред дилема** по отношение на антикорупционните усилия на Пакта за стабилност. От една страна, то споделя опасенията, **че поставянето на България в дневния ред за стабилизация на Западните Балкани**, включително в областта на борбата с корупцията, **би могло да я забави по пътя ѝ за присъединяване към ЕС** поради променящите се приоритети и отклоняването на ресурси, особено що се отнася до работата на публичната администрация. Това важи с особена сила по отношение на множеството припокриващи се процедури за мониторинг.

От друга страна, **Пактът за стабилност е важна платформа за овладяване на продължаващата нестабилност и рисковете за сигурността**, които на свой ред подкопават демократизацията и намаляват и без това ниското доверие на инвеститорите.

Нещо повече - пактът има ключова роля за привличане на подкрепа и инвестиции за важни **регионални** инфраструктурни проекти, от които България зависи до голяма степен.

Балансът между участието в регионални инициативи за сътрудничество, особено в чувствителни области като противодействието на корупцията и ускоряване на процеса на присъединяване към Европейския съюз, няма да бъде лесна задача за никое българско правителство. Всяко правителство обаче ще трябва да убеждава международните партньори на България, че **присъединяването към ЕС няма да бъде използвано като извинение за неангажирането със съвместни мерки по проблем, който има значителни трансгранични източници на Балканите.**

*Докладът за оценка на корупцията* за миналата година посочи **Инициативата за правно развитие в Югоизточна Европа (SELDI)** като положителен пример за сътрудничество между държавни и неправителствени институции в тази област. Тъй като България играе водеща роля в SELDI чрез въвеждането на **Регионална система за мониторинг на корупцията (PCM) в Югоизточна Европа**, инициативата се превърна в механизъм за създаване условия за позитивна надпревара между правителствата в региона за предприемане на антикорупционни мерки.

През 2001 г. беше проведен и първият **регионален мониторинг** в Албания, Босна и Херцеговина, България, Хърватия, Македония, Румъния и Югославия. Изградена на базата на успешно прилаганата Система за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*, PCM осигурява сравнимост на резултатите в различните страни и показва общественото значение на проблема „корупция“ и степента на разпространението ѝ в различните слоеве на тези общества. Тя позволява също сравнение между обществените сектори, които са най-засегнати от корупцията и по такъв начин предоставя обективни данни за създаването на инструменти за регионална антикорупционна политика.

Резултатите от извършената дейност в рамките на инициативата показват наличието на общи проблеми, свързани с корупцията в правоприлагащите органи в страните от региона. Друга констатация е **липсата на ефективен публично-частен механизъм в противодействието на незаконния трафик на наркотици и хора, търговската измама, прането на пари, организираната престъпност** и т. н. в тази част на света. Като отчита, че това е **основен недостатък за всеки**

**регионален план за стабилност** и възстановяването на върховенството на закона в Югоизточна Европа, антикорупционната работна група на SELDI си сътрудничи с държавни и международни институции за изготвянето на политически анализи и доклад с препоръки, отразяващи въздействието на тези незаконни операции върху корупцията в региона.

Основно предизвикателство пред мониторинга и оценката на корупцията в страната е наслаждането на политическата риторика върху проблематиката за прозрачността и публичността на властта. Честото позоваване на ценностите на антикорупцията понякога замъгляват истинската същност и насока на една или друга политическа линия. Антикорупционната риторика в крайна сметка отразява характерното за повечето политически партии в страната забавено осъзнаване на бумеранговия ефект от компромисното отношение към този проблем.

Независимо от трудностите, **формулата на публично-частното партньорство в противоборството срещу корупцията продължава да бъде по-актуална от всякога.** Участието на неправителствени организации при формулирането на общата политическа рамка на антикорупционните усилия, продължаващият вече няколко години независим мониторинг и оценка на корупцията, както и въвеждането в социалната практика на редица пилотни инициативи от типа на местния омбудсман, свидетелства за големия потенциал на гражданското общество в усилията за прозрачност и почтеност.

# МЕЖДУНАРОДНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА\*

## СЪВЕТ НА ЕВРОПА

В последните години Съветът на Европа (СЕ) насочва усилията си към създаване на всеобхватна политика за противодействие на корупцията, като залага на междудисциплинарния подход в тази дейност. Работата по изготвяне на антикорупционните инструменти на организацията е съсредоточена в Многодисциплинарната група по корупцията (СМС), която функционира от март 1995 г. в съответствие с препоръките на 19-ата Конференция на европейските министри на правосъдието (Малта, 1994 г.). Основните правнообвързващи инструменти, които са подготвени или предстои да бъдат подготвени в рамките на СМС, са конвенции и споразумения. Те се приемат от Комитета на министрите на СЕ и предвиждат възможност за участие в тях на страни, които не членуват в организацията.

През ноември 1996 г. Комитетът на министрите на СЕ одобри Програма за действие срещу корупцията до 2000 г., която представлява амбициозен документ, обхващащ всички аспекти на противодействието на това явление. Освен това по време на втората среща на върха през октомври 1997 г. държавните и правителствени глави на държавите-членки на СЕ приеха План за действие, насочен към изготвяне на водещи принципи в борбата с корупцията, изработване на международни инструменти в съответствие с Програмата за действие и създаване на ефективен механизъм за контрол на тяхното спазване. На 6 ноември 1997 г. Комитетът на министрите прие 20-те водещи принципа за борба с корупцията, като прикани страните да прилагат тези принципи в своето вътрешно законодателство и практика.

За осъществяване на мониторинг върху спазването на водещите принципи и прилагането на международните инструменти, приети в изпълнение на Програмата за действие от 1996 г., на 5 май 1998 г. бе одобрено създаването на „Група държави срещу корупцията - GRECO“ под формата на частично и разширено споразумение на СЕ. Споразумението влезе в сила на 19 май 1999 г., след като 14

страни заявиха намерение за участие в него. Република България бе десетата страна, която даде съгласие за участие в GRECO (26 януари 1999 г.).

Най-значимият международен правен инструмент в областта на борбата с корупцията, приет досега от СЕ, е Наказателната конвенция за корупцията, открита за подписване на 27 януари 1999 г. Тази конвенция цели да координира криминализирането на най-широк кръг корупционни деяния и да подобри международното сътрудничество при тяхното преследване. Нашата страна подписа този обхватен инструмент за наказателно преследване на корупцията заедно с още 20 европейски страни в деня на откриването му за подписване. Към момента Наказателната конвенция за корупцията е открита за подписване от държавите-членки на СЕ и държави-нечленки, участвали в нейното изработване. След влизането ѝ в сила, към нея ще могат да бъдат поканени да се присъединят и други държави, които не членуват в организацията.

На 4 ноември 1999 г. в Страсбург бе открита за подписване Гражданската конвенция за корупцията, която е първи опит за установяване на международно равнище на общи принципи и правила за противодействие на корупцията чрез използване на гражданскоправни средства. Обвързването с този международноправен инструмент задължава страните да въведат във вътрешното законодателство ефективни процедури за обезщетение на лицата, претърпели вреди от корупционни актове. За постигане на тази цел, наред с другите мерки, Конвенцията предвижда и установяване на отговорност на държавата за корупционни актове, извършени от държавни служители.

Понастоящем в рамките на СМС се подготвя проект на примерен Кодекс за поведение на държавните служители.

Важна насока в антикорупционната политика на СЕ е предоставянето на експертна помощ на страните от Централна и Източна Европа в борбата им с корупцията и организираната престъпност. Тази дейност организацията осъществява съвместно с Евро-

пейския съюз. През 1996 г. стартира Съвместната програма на СЕ и Европейската комисия „Октопод“. В рамките на първата фаза на програмата, която приключи през февруари 1998 г., бе направена оценка на проблемите, свързани с корупцията и организираната престъпност в 16 страни от Централна и Източна Европа (страни в преход) и предприетите от тях мерки за противодействие на тези явления. По отношение на всяка една от тези страни, включително България, са формулирани препоръки и насоки за действие. В края на 1998 г. Европейската комисия и СЕ се споразумяха за организирането на втора съвместна програма за борба с корупцията и организираната престъпност в страните в преход („Октопод II“). Основните цели на тази втора фаза от програмата „Октопод“, която ще приключи в края на 2000 г., са: съдействие при подготовката на законодателни и институционални реформи, обучение и практическа подготовка за увеличаване капацитета на страните-участнички в противодействието на корупцията и организираната престъпност, и подобряване на международното сътрудничество в тази област. По отношение на страните-кандидатки за членство в Европейския съюз, т. е. и за нашата страна, важна цел на програмата „Октопод II“ е ефективното приемане на „достиганията на правото на Общността“ (acquis communautaire) в областта на правосъдието и вътрешните работи и по-конкретно в областта на борбата с корупцията и организираната престъпност.

## **РЕЗОЛЮЦИЯ (97) 24 ЗА ДВАДЕСЕТТЕ ВОДЕЩИ ПРИНЦИПА ЗА БОРБАТА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА**

(приета от Комитета на министрите на 6 ноември 1997 г. на 101-ата сесия на Комитета на министрите)

### **Комитетът на министрите,**

Като взе предвид Декларацията, приета на Втората среща на върха на държавните и правителствени глави на Съвета на Европа, състояла се на 10 и 11 октомври в Страсбург, и в изпълнение на Плана за действие, в частност част III, т. 2 „Борба с корупцията и организираната престъпност“;

Като съзнава, че корупцията представлява сериозна заплаха за основните принципи и ценности на Съвета на Европа, подкопава доверието на гражданите в демокрацията, разрушава върховенството на закона, представ-

лява отрицание на правата на човека и възпрепятства общественото и икономическо развитие;

Убеден, че борбата срещу корупцията трябва да бъде многодисциплинарна и като има в тази връзка предвид Програмата за действие срещу корупцията, както и резолюциите, приети от европейските министри на правосъдието съответно на техните 19-а и 21-а конференции в Ла Валета и Прага;

Като получи проекта на двадесетте водещи принципа за борба срещу корупцията, изработен от Многодисциплинарната група по корупцията (СМС);

Твърдо решен да се бори с престъпността, като обедини усилията на нашите страни,

Се съгласи да приеме следните двадесет водещи принципа за борба срещу корупцията:

1. да се вземат ефективни мерки за предотвратяване на корупцията и в тази връзка да се повиши обществената информираност и да се поощри етичното поведение;

2. да се осигури координирано криминализиране на националната и международна корупция;

3. на онези, които отговарят за предотвратяването, разследването и на казването на корупционните престъпления, да се осигури необходимата за изпълнение на техните функции независимост и автономия и да се гарантира, че няма да им бъде оказвано влияние и ще и имат ефективни средства за събиране на доказателства; да се осигурява защита на лицата, които подпомагат властите в борбата с корупцията и да се запазва тайната на разследването;

4. да се предвидят подходящи мерки за изземване и конфискация на облагите, получени от корупция;

5. да се предвидят подходящи мерки за предотвратяване използването на юридическите лица като прикритие за извършване на корупционни престъпления;

6. да се ограничи имунитетът по отношение разследването, наказателното преследване и наказване на корупционните престъпления до степенята, която е необходима в едно демократично общество;

7. да се поощри специализацията на лицата, отговарящи за борбата с корупцията и да им бъдат осигурени подходящи средства и обучение за изпълнение на техните задачи;

8. да се гарантира, че данъчното законодателство и органите, отговорни за прилагането му, ще подпомагат борбата срещу ко-

рупцията по ефективен и координиран начин, в частност чрез премахване на данъчните облекчения, съгласно закона или практиката, за подкупи или други разходи, свързани с корупционните престъпления;

9. да се гарантира, че процесът на организация, функциониране и вземане на решения в публичните администрации отчита необходимостта от борба с корупцията, в частност чрез осигуряване на такава прозрачност, каквато съответства на ефективността на тяхната дейност;

10. да се гарантира, че правилата, отнасящи се до правата и задълженията на държавните служители, отчитат изискванията за борба срещу корупцията и предвиждат подходящи и ефективни дисциплинарни мерки; да се поощри по-точното определяне на поведението, което се очаква от държавните служители, с подходящи средства, като например кодекси за поведение;

11. да се осигури прилагането на подходящи процедури за одиторски контрол на дейността на публичната администрация и публичния сектор;

12. да се утвърди ролята на процедурите за одиторски контрол в предотвратяването и разкриването на корупцията извън публичната администрация;

13. да се гарантира, че системата за отговорност на публичната администрация отчита последиците от корумпираното поведение на държавните служители;

14. да се приемат съответни прозрачни процедури за държавните поръчки, които да способстват за развитието на лоялна конкуренция и предотвратяват предлагането на подкупи;

15. да се поощри приемането на кодекси за поведение и да се стимулира създаването на правила за финансиране на политическите партии и изборителните кампании, които да възпират корупцията;

16. да се гарантира на медиите свободата да получават и съобщават информация за случаи на корупция, при спазване само на необходимите за едно демократично общество ограничения ;

17. да се гарантира, че гражданското право отчита необходимостта от борба с корупцията и в частност предвижда ефективни мерки за онези, чиито права и интереси са засегнати от корупцията;

18. да се поощрява изследването на корупцията;

19. да се гарантира, че във всеки аспект на борбата срещу корупцията се вземат предвид, възможните връзки с организираната престъпност и прането на пари;

20. да се развива във възможно най-голяма степен международното сътрудничество във всички области на борбата срещу корупцията.

И, за да поощри динамичния процес на ефективно предотвратяване и борба с корупцията, Комитетът на министрите:

1. приканва националните власти да прилагат тези принципи в своето вътрешно законодателство и практика;

2. дава поръчение на Многодисциплинарната група по корупцията (СМС) бързо да завърши изготвянето на международни правни инструменти в съответствие с Програмата за действие срещу корупцията;

3. дава поръчение на Многодисциплинарната група по корупцията (СМС) да представи своевременно проект на текст, с който се предлага изработване под егидата на Съвета на Европа на подходящ и ефективен механизъм за наблюдаване спазването на тези принципи и прилагането на международните правни инструменти.

## **НАКАЗАТЕЛНА КОНВЕНЦИЯ ЗА КОРУПЦИЯТА**

### **Преамбюл**

Държавите-членки на Съвета на Европа и другите държави, участвали в изготвянето на тази конвенция;

считайки, че целта на Съвета на Европа е да постигне по-голямо единство между своите членове;

признавайки значението на поощряването на сътрудничеството с другите държави, подписали тази конвенция;

убедени в необходимостта да се следва като приоритет обща наказателна политика с цел защита на обществото срещу корупцията, включително приемането на съответно законодателство и превантивни мерки;

подчертавайки, че корупцията представлява заплаха за правовата държава, демокрацията и правата на човека, подкопава доброто управление, безпристрастността и социалната справедливост, накърнява свободната конкуренция, пречи на икономическото развитие и застрашава стабилността на демократичните институции и моралните устои на обществото;

Вярвайки, че ефективната борба срещу корупцията изисква едно разширено, бързо и добре функциониращо международно сътрудничество в наказателната област;

като приветстват новите постижения, които укрепват международното разбирателство и сътрудничество в борбата с корупцията, включително действията на ООН, Световната банка, Международния валутен фонд, Световната търговска организация, Организацията на американските държави, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и Европейския съюз;

като имат предвид Програмата за действие срещу корупцията, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа през ноември 1996 г. в съответствие с препоръките на 19та конференция на европейските министри на правосъдието (Ла Валета, 1994 г.);

напомняйки в тази връзка значението на участието на държавите-нечленки в дейността на Съвета на Европа срещу корупцията и приветствайки техния ценен принос в осъществяването на Програмата за действие срещу корупцията;

като припомнят, че Резолюция № 1, приета от европейските министри на правосъдието на тяхната 21-та конференция (Прага, 1997 г.), препоръча ускореното прилагане на Програмата за действие срещу корупцията и призова в частност за бързото приемане на наказателно-правна конвенция за съгласувано криминализиране на корупционните деяния, за тясно сътрудничество за преследването на тези деяния, както и за ефективен последващ механизъм, открит за държавите-членки и държавите-нечленки при равни условия;

като имат предвид, че държавните и правителствени глави на държавите-членки на Съвета на Европа решиха по случай тяхната втора среща на върха, проведена в Страсбург на 10 и 11 октомври 1997 г., да потърсят общ отговор на предизвикателствата, които поставя нарастващата корупция и приеха План за действие, за да се поощри сътрудничеството в борбата срещу корупцията, включително нейните връзки с организираната престъпност и изпирането на пари, възложи на Комитета на министрите, между другото, да осигури бързото завършване на международните правни инструменти съгласно Програмата на действие срещу корупцията;

като взеха предвид освен това, че Резолюция (97)24 за 20-те ръководни принципа за

борба срещу корупцията, приети на 6 ноември 1997 г. от Комитета на министрите на неговата 101-ва сесия, подчертава необходимостта бързо да се завърши изготвянето на международни правни инструменти съгласно Програмата на действие срещу корупцията;

с оглед приемането от Комитета на министрите на неговата 102-ра сесия на 4 май 1998 г., на Резолюция (98) 7 за разширено споразумение, с което се създава „Групата на държавите срещу корупцията - GRECO“, имаща за цел подобряване възможностите на своите членове за борба с корупцията, като осигури съгласуваност на техните мерки в тази област,

се споразумяха за следното:

## ГЛАВА I

### УПОТРЕБА НА ТЕРМИНИ

#### Член 1. Употреба на термини

**Определения за целите на тази конвенция:**

(а) „длъжностно лице“ е това, което отговаря на определението „служител“, „държавен служител“, „кмет“, „министър“ или „съдия“ съгласно националния закон на държавата, в която лицето изпълнява тази функция, и както се прилага в нейния наказателен закон;

(б) понятието „съдия“, посочено в предходната точка, включва прокурорите и съдебните служители;

(с) в случай на производство срещу длъжностно лице от друга държава, преследващата държава може да приложи определението на длъжностно лице само доколкото това определение съответства на нейния национален закон;

(д) „юридическо лице“ е това, което има такъв статут съгласно приложимия национален закон, с изключение на държавните или други публични органи при упражняването на държавна власт и на публичните международни организации.

## ГЛАВА II

### МЕРКИ НА НАЦИОНАЛНО РАВНИЩЕ

#### Член 2. Активен подкуп на национални длъжностни лица

Всяка страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за

обявяването за престъпление съгласно вътрешния закон, когато са извършени умишлено, на обещаването, предлагането или даването, пряко или косвено, на каквато и да е наследваща се облага на нейно длъжностно лице, за него или за някой друг, за да извърши или да не извърши действие по служба.

### **Член 3. Пасивен подкуп на национални длъжностни лица**

Всяка страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление съгласно вътрешния закон, когато са извършени умишлено, на поискването или приемането от което и да е нейно длъжностно лице, пряко или косвено, на каквато и да е наследваща се облага за него или за някой друг, или на приемането на предложение или обещаване на такава облага, за да извърши или да не извърши действие по служба.

### **Член 4. Подкуп на членове на национални публични събрания**

Всяка страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление съгласно вътрешния закон, на деянията, посочени в чл. 2 и 3, когато е въввлечено лице, член на което и да е национално публично събрание, упражняващо законодателни или административни правомощия.

### **Член 5. Подкуп на чужди длъжностни лица**

Всяка страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление съгласно вътрешния закон на деянията, посочени в чл. 2 и 3, когато е въввлечено длъжностно лице на някоя друга държава.

### **Член 6. Подкуп на членове на чужди публични събрания**

Всяка страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление съгласно вътрешния закон на деянията, посочени в чл. 2 и 3, когато е въввлечено лице, член на което и да е публично събрание, упражняващо законодателни или административни правомощия в която и да е друга държава.

### **Член 7. Активен подкуп в частния сектор**

Всяка страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление, съгласно вътрешния закон, когато са извършени умишлено при осъществяването на търговска дейност, на обещаването, предлагането или даването, пряко или косвено, на каквато и да е наследваща се облага на лице, което ръководи или изпълнява работа в частно юридическо лице, за него или за някой друг, за да извърши или да не извърши действие в нарушение на неговите задължения.

### **Член 8. Пасивен подкуп в частния сектор**

Всяка страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление съгласно вътрешния закон, когато са извършени умишлено при осъществяването на търговска дейност, на поискването или приемането, пряко или косвено, от лице, което ръководи или изпълнява работа в частно юридическо лице, на каквото и да е наследваща се облага или обещаването на такава за него или за някой друг, или на приемането на предложение или обещаване на такава облага, за да извърши или да не извърши действие в нарушение на неговите задължения.

### **Член 9. Подкуп на служители на международни организации**

Всяка страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление съгласно вътрешния закон, на деянията по чл.2 и 3, когато е въввлечен служител или друго наето с договор лице, по смисъла на правилата за личния състав на която и да е публична международна или наднационална организация или орган, на които страната е член, и всяко лице, независимо от това дали е командировано или не при такава организация, изпълняващо функции, съответстващи на онези, извършвани от такива служители или агенти.

### **Член 10. Подкуп на членове на международни парламентарни събрания**

Всяка страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за



обявяването за престъпление съгласно вътрешния закон, на деянията по чл.4, когато е въввлечен член на парламентарни събрания на международните или наднационални организации, на които страната е член.

### **Член 11. Подкуп на съдии и служители на международни съдилища**

Всяка страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление, съгласно вътрешния закон на деянията по чл. 2 и 3, когато е въввлечено лице, изпълняващо съдебни функции в международен съд, или служител на международен съд, чиято юрисдикция е приета от страната.

### **Член 12. Търговия с влияние**

Всяка страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление съгласно вътрешния закон когато са извършени умишлено, на обещаването, даването или предлагането, пряко или косвено, на каквато и да е наследваща се облага на всеки, който твърди или потвърждава, че може да упражни влияние при вземането на решение от което и да е лице, посочено в чл. 2, 4 до 6 и 9 до 11, като възнаграждение за това влияние, независимо от това дали наследващата се облага е за него или за някой друг, както и на поискването, получаването или приемането на предложението или обещаването на такава облага, като възнаграждение за това влияние, независимо от това дали влиянието е упражнено, или независимо от това дали предполагаемото влияние води до желания резултат.

### **Член 13. Изпирание на облаги, придобити от корупционни престъпления**

Всяка страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление съгласно вътрешния закон, на деянията по конвенция № 141 на Съвета на Европа, чл. 6, ал.1 и 2, съгласно условията, посочени в нея, когато първоначалното престъпление представлява което и да е от престъпленията, установени в съответствие с чл. 2 до 12 на тази конвенция, доколкото страната по конвенцията не е направила резерва или декларация по отношение на тези деяния или не ги смята за достатъчно тежки за целите на своето законодател-

ство в областта на изпирането на пари.

### **Член 14. Счетоводни престъпления**

Всяка страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими, за обявяване за закононарушения, за които да се налагат наказателни или други санкции съгласно нейния вътрешния закон, на следните действия или бездействия, когато са извършени умишлено, за да бъдат извършени, да се скрият или прикрият деянията, посочени в чл. 2 до 12, доколкото страната не е направила резерва или декларация:

(а) съставянето или използването на фактура или друг счетоводен документ или запис, съдържащи невярна или непълна информация;

(б) незаконното пропускане да се осчетоводи плащане.

### **Член 15. Съучастие**

Всяка страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление съгласно вътрешния закон, на по-магачеството или подбудителството към извършване на някое от престъпленията по тази конвенция.

### **Член 16. Имунитет**

Разпоредбите на тази конвенция не засягат разпоредбите на който и да е договор, протокол или устав, както и техните прилагащи текстове, по отношение на снемането на имунитета.

### **Член 17. Юрисдикция**

1. Всяка страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за установяване на юрисдикция по отношение на престъпление по чл. 2 до 14 на тази конвенция, когато:

(а) престъплението е извършено изцяло или частично на нейна територия;

(б) извършителят е неин гражданин, нейно длъжностно лице или член на някое от нейните национални публични събрания;

(в) в престъплението е въввлечено нейно длъжностно лице или член на нейни национални публични събрания, или лице, посочено в чл. 9 до 11, което е същевременно неин гражданин.

2. Всяка страна по конвенцията може да

заяви по време на подписването или при депозиране на документа за ратификация, приемане, одобряване или присъединяване, с декларация, адресирана до генералния секретар на Съвета на Европа, че си запазва правото да не прилага или да прилага само при особени случаи или условия правилата за юрисдикция, установени в ал. 1, букви b) и c) на този член или друга негова част.

3. Ако страната се е възползвала от възможността за резерва, предвидена в ал. 2 на този член, тя приема необходимите мерки за установяване на юрисдикция по отношение на престъпление по тази конвенция в случаите когато предполагаемият извършител се намира на нейна територия и тя него екстрадира в друга страна, след искане за екстрадиция, единствено на основание на неговото гражданство.

4. Конвенцията не изключва каквато и да е наказателна юрисдикция, упражнявана от страна в съответствие с нейното вътрешно законодателство.

### **Член 18. Отговорност на юридическите лица**

1. Всяка страна приема необходимите законодателни и други мерки, за да гарантира, че юридическите лица могат да отговарят за престъпленията активен подкуп, търговия с влияние и изпиране на пари по тази конвенция, извършени в техен интерес от което и да е физическо лице, действащо индивидуално или като член на орган на юридическото лице, което изпълнява ръководна работа в юридическото лице, на основата на:

- представителна власт на юридическото лице, или
- правомощия за вземане на решения от името на юридическото лице, или
- правомощия за упражняване на контрол в рамките на юридическото лице, както и за участието на такова физическо лице като помагач или подбудител при извършване на посочените по-горе престъпления.

2. Освен случаите, предвидени в ал. 1, всяка страна предприема необходимите мерки, за да гарантира, че от юридическото лице може да се търси отговорност, когато липсата на надзор или контрол от физическо лице по ал. 1 е направила възможно извършването на престъпленията, посочени в ал. 1, в интерес на това юридическо лице от физическо лице, намиращо се под негова власт.

3. Отговорността на юридическото ли-

це по ал. 1 и 2 не изключва наказателно производство срещу физически лица, които са извършители, подбудители или помагачи при престъпленията, посочени в ал. 1.

### **Член 19. Санкции и мерки**

1. Като взема предвид тежестта на престъпленията по конвенцията, всяка страна предвижда по отношение на престъпленията по чл. 2 до 14 ефективни пропорционални и възпиращи санкции и мерки включително, когато са извършени от физически лица, наказание лишаване от свобода, което може да е основание за екстрадиция.

2. Всяка страна по конвенцията гарантира, че в случай на установена отговорност, съгласно чл. 18, ал. 1 и 2, на юридическите лица ще бъдат наложени ефективни, пропорционални и възпиращи наказателни или ненаказателни санкции, включително парични санкции.

3. Всяка страна по конвенцията приема необходимите законодателни и други мерки, които да ѝ позволят да конфискува или по друг начин да отнеме средствата и облагите от престъпленията по конвенцията или собственост, чиято стойност съответства на тези облаги.

### **Член 20. Специализирани органи**

Всяка страна по конвенцията приема необходимите мерки, за се специализират съответните лица в борбата срещу корупцията. Те трябва да имат необходимата независимост съгласно основните принципи на правната система на страната, за да могат да изпълняват своите функции ефективно и без каквато и да е незаконен натиск. Страните осигуряват подходяща квалификация и финансови ресурси за изпълнение на задачите на тези органи.

### **Член 21. Сътрудничество между националните власти**

Всяка страна по конвенцията приема необходимите мерки, за да гарантира, че държавните органи и всяко длъжностно лице ще сътрудничат съгласно националното законодателство, на онези нейни власти, които отговарят за разследването и наказателното преследване на престъпленията:

(а) като информират тези власти по своя собствена инициатива, когато има госта-

тъчно основания да се смята, че което и да е от престъпленията по чл. 2 до 14 е извършено, или

(b) като предоставят на тези власти при поискване цялата необходима информация.

## **Член 22. Защита на лицата, които сътрудничат на правосъдието, и защита на свидетелите**

Всяка страна по конвенцията приема необходимите мерки за предоставяне на ефективна и подходяща защита на:

(a) онези, които предоставят информация за престъпленията по чл. 2 до 14, или по някакъв друг начин сътрудничат на властите, които отговарят за разследването и наказателното преследване;

(b) свидетелите, които дават показания относно тези престъпления.

## **Член 23. Мерки за улесняване събирането на доказателства и конфискуването на облагите**

1. Всяка страна приема законодателни и други мерки, включително такива, които позволяват използването на специални разузнавателни средства, в съответствие с националното законодателство, необходими, за да се улесни събирането на доказателства за престъпленията по чл. 2 до 14 от тази конвенция и за да ѝ позволят да открива, проследява, запорира и изземва средствата и облагите, придобити чрез корупция, или имуществото, стойността на което съответства на тези облаги, предмет на мерките в ал.3 на чл.19 от тази конвенция.

2. Всяка страна приема необходимите законодателни и други мерки за овластяване на нейните съдилища или други компетентни органи да издават нареждания за предоставяне или изземване на банкови, финансови или търговски документи за прилагане на мерките, посочени в ал.1 на този член.

3. Банковата тайна не е пречка за изпълнение на мерките, предвидени в ал.1 и 2 на този член.

## **ГЛАВА III**

### **НАБЛЮДЕНИЕ НА ПРИЛАГАНЕТО**

#### **Член 24. Наблюдение**

Групата държави срещу корупцията (GRECO) наблюдава прилагането на тази конвенция от Договарящите страни.

## **ГЛАВА IV МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО**

### **Член 25. Основни принципи и мерки за международно сътрудничество**

1. Страните си сътрудничат съгласно разпоредбите на съответните международни инструменти за международно сътрудничество в наказателната област или договореностите, съгласувани на основата на унифицирано или реципрочно законодателство и в съответствие с тяхното национално законодателство, във възможно най-голяма степен за целите на разследването и производството за престъпленията по тази конвенция.

2. Когато между страните няма влязъл в сила международен инструмент или договореност, посочени в ал. 1, се прилагат чл. 26 до 31 от тази глава.

3. Членове 26 до 31 от тази глава се прилагат също и когато те са по-благоприятни, отколкото разпоредбите на международните инструменти или договорености, посочени в ал. 1.

### **Член 26. Взаимна помощ**

1. Страните предоставят една на друга най-широка взаимна помощ, като обработват без забавяне молбите, получени от властите, които в съответствие с тяхното вътрешно законодателство, имат правомощия да разследват или наказателно да преследват престъпленията по тази конвенция.

2. Взаимна правна помощ по ал. 1 на този член може да бъде отказана, ако замолената страна счита, че изпълнението на молбата би навредило на нейните основни интереси, националния суверенитет, националната сигурност или обществения ред.

3. Страните не се позовават на банковата тайна като основание да откажат сътрудничество по тази глава. Когато националното законодателство изисква това, страната може да поиска молбата за сътруд-

ничество, съдържаща искане за вдигане на банкова тайна, да бъде разрешена от съдия или от друг съдебен орган, включително прокуратурата, когато те действат във връзка с престъпления.

## **Член 27. Екстрадиция**

1. Престъпленията по тази конвенция се считат за престъпления, даващи основание за екстрадиция по всеки договор за екстрадиция между страните. Страните се задължават да включат тези престъпления като престъпления, за които може да се иска екстрадиция, във всеки договор за екстрадиция, който ще бъде сключен между тях.

2. Ако страна, за която наличието на договор е условие за екстрадиция, получи молба за екстрадиция от друга страна, с която тя няма договор за екстрадиция, тя може да счита тази конвенция като правна основа за екстрадиция по отношение на което и да е престъпление по тази конвенция.

3. Страните, за които наличието на договор не е условие за екстрадиция, признават престъпленията по конвенцията за престъпления, които дават основание за екстрадиция между тях.

4. Екстрадицията се осъществява при условията, предвидени от закона на замолената страна, или от приложимите договори за екстрадиция, включително основанията, въз основа на които замолената страна може да откаже екстрадиция.

5. Ако се отказва екстрадиция за престъпление по тази конвенция единствено на основание на гражданството на исканото лице или поради това, че замолената страна счита, че тя има юрисдикция по отношение на престъплението, замолената страна предава случая на своите компетентни власти за осъществяване на наказателно преследване, освен ако не е договорено друго с молещата страна, и своевременно информира молещата страна за окончателния резултат.

## **Член 28. Предаване на информация без поискване**

Без да се засяга собственото разследване или производство, една страна може, без предварително да ѝ бъде поискано, да изпрати на друга страна информация за факти, когато тя счита, че разкриването на тази информация би могло да помогне на получаващата страна да започне или осъществи разслед-

ване или наказателно преследване по отношение на престъпленията по тази конвенция или това би могло да доведе до молба от тази страна съгласно тази глава.

## **Член 29. Централни органи**

1. Страните определят централен орган или ако е необходимо, няколко централни органа, които отговарят за изпращане на молби и отговори на молби, направени съгласно тази глава, за изпълнението на тези молби или за предаването им на компетентните органи за тяхното изпълнение.

2. Всяка страна по конвенцията съобщава на генералния секретар на Съвета на Европа по време на подписването или при депозитирането на документа за ратификация, приемане, одобряване или присъединяване, имената и адресите на органите, определени в изпълнение на ал. 1 на този член.

## **Член 30. Преки съобщения**

1. Централните органи се свързват пряко един с друг.

2. В неотложни случаи, молби за правна помощ или съобщения във връзка с тях могат да бъдат изпратени направо от съдебните органи, включително прокуратурата на молещата страна до съответните власти на замолената страна. В тези случаи чрез централния орган на молещата страна едновременно се изпраща копие до централния орган на замолената страна.

3. Всяка молба или съобщение съгласно ал. 1 и 2 на този член могат да бъдат направени чрез Международната организация на криминалната полиция (Интерпол).

4. Когато е отправена молба съгласно ал. 2 на този член и органът не е компетентен да я изпълни, той предава молбата на компетентния национален орган и пряко уведомява за това молещата страна.

5. Молби или съобщения по ал. 2 на този член, които не включват принудителни мерки, могат да бъдат предавани пряко от компетентните органи на молещата страна на компетентните органи на замолената страна.

6. Всяка страна по конвенцията може да уведоми генералния секретар на Съвета на Европа по време на подписването или при депозитирането на документа за ратификация, одобряване или присъединяване, че за по-голяма ефикасност молбите по тази глава

трябва да бъдат отправени до нейния централен орган.

### **Член 31. Информация**

Замолената страна уведомява без забавяне молещата страна за предприетите действия по молбата съгласно тази глава и за окончателния резултат от тези действия. Замолената страна уведомява без забавяне молещата страна също и за всякакви обстоятелства, които правят невъзможно предприемането на исканите действия или които вероятно ще ги забавят значително.

## **ГЛАВА V**

### **ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ**

#### **Член 32. Подписване и влизане в сила**

1. Тази конвенция е открита за подписване от държавите-членки на Съвета на Европа и от държавите-нечленки, участвали в нейното изработване. Тези държави могат да изразят тяхното съгласие да бъдат обвързани чрез:

(а) подписване без условие за последваща ратификация, приемане или одобрение; или

(б) подписване при условие за последваща ратификация, приемане или одобрение, последвано от ратификация, приемане или одобрение.

2. Документите за ратификация, приемане или одобрение, се депозират при генералния секретар на Съвета на Европа.

3. Тази конвенция влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата, на която 14 държави са изразили съгласието си да се обвържат с конвенцията съгласно разпоредбите на ал. 1. Всяка от тези държави, която не е член на Групата държави срещу корупцията (GRECO) по време на ратифицирането, става автоматично неин член на датата на влизане в сила на конвенцията.

4. По отношение на всяка подписала държава, която впоследствие изрази съгласие да се обвърже с нея, конвенцията влиза в сила на първия ден на месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата, на която тя е изразила съгласието си да се обвърже с конвенцията съгласно разпоредбите на ал. 1. Всяка подписала държава, която не е член на Групата държави срещу корупцията (GRECO) по време на ратифици-

рането, става автоматично неин член на датата на влизане в сила на конвенцията по отношение на нея.

### **Член 33. Присъединяване към конвенцията**

1. След влизането на тази конвенция в сила, Комитетът на министрите на Съвета на Европа, след като се консултира с договорящите страни по конвенцията, може да покани Европейската общност, както и всяка друга държава-нечленка на Съвета и не участвала в нейното изработване, да се присъедини към конвенцията с решение, взето с мнозинството, предвидено в чл. 20.d на Статута на Съвета на Европа и с единодушно гласуване на представителите на Договарящите страни, имащи право да заседават в Комитета на министрите.

2. По отношение на Европейската Общност и всяка друга присъединила се държава съгласно ал. 1, конвенцията влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на периода от три месеца след датата на депозиране на документите за присъединяване при генералния секретар на Съвета на Европа. Европейската общност и всяка присъединила се държава автоматично става член на Групата държави срещу корупцията (GRECO), ако тя не е вече член по време на присъединяването, на датата, на която конвенцията влиза в сила по отношение на нея.

### **Член 34. Териториално прилагане**

1. Всяка държава може по време на подписването или депозирането на документите за ратификация, одобряване или присъединяване да определи територията или териториите, за които се прилага тази конвенция.

2. Всяка държава може по всяко време след това с декларация, адресирана до генералния секретар на Съвета на Европа, да разшири прилагането на тази конвенция за всяка друга територия, посочена в нейната декларация. По отношение на тази територия конвенцията влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата на получаване на тази декларация от генералния секретар.

3. Всяка декларация, направена съгласно предходните две алинеи, може да бъде оттеглена по отношение на всяка територия, посочена в тази декларация, с уведомление, адресирано до генералния секретар.

## **Член 35. Отношение към други конвенции и споразумения**

1. Тази конвенцията не засяга правата и задълженията, произтичащи от международни многостранни конвенции по специални въпроси.

2. Страните по конвенцията могат да сключват помежду си двустранни или многостранни споразумения по въпроси, уредени в тази конвенция, с цел допълване или укрепване на нейните разпоредби или улесняване прилагането на залегналите в нея принципи.

3. Ако две или повече страни вече са сключили споразумение или договор по въпроси, които са уредени в тази конвенция, или са установили по друг начин отношения по тези въпроси, те могат да прилагат споразумението или договора или да уреждат тези отношения вместо настоящата конвенция, ако това улеснява международното сътрудничество.

## **Член 36. Декларации**

Всяка държава може да заяви по време на подписването или депозитирането на документите за ратификация, одобряване или присъединяване, че тя ще обяви за престъпления активния и пасивния подкуп на чужди длъжностни лица по чл. 5, на служители на международни организации по чл. 9 или на съдии и служители на международни съдилища по чл. 11, само доколкото служителите или съдията извършват или не извършват действие в нарушение на техните служебни задължения.

## **Член 37. Резерви**

1. Всяка държава може по време на подписването или депозитирането на документа за ратификация, одобряване или присъединяване, да запази правото си да не обявява за престъпления съгласно вътрешното право, изцяло или частично, деянията, посочени чл. 4, 6 до 8, 10 и 12, или пасивния подкуп, описан в чл. 5.

2. Всяка държава може, по времето на подписването или депозитирането на документа за ратификация, одобряване или присъединяване, да заяви, че ще се възползва от резервата, предвидена в чл. 17, ал. 2.

3. Всяка държава може по времето на подписването или депозитирането на документа за ратификация, одобряване или присъединяване да заяви, че тя може да откаже взаимна правна помощ по чл. 26, ал. 1, ако искането се от-

нася до престъпление, което замолената страна счита за политическо престъпление.

4. Някоя държава не може да направи резерви в приложение на ал. 1, 2 и 3 на този член за повече от 5 от разпоредбите, посочени там. Други резерви не се допускат. Резерви от един и същ характер по отношение на чл. 4, 6 и 10 се смятат за една резерва.

## **Член 38. Валидност и преглед на декларациите и резервите**

1. Декларациите по чл. 36 и резервите по чл. 37 са валидни за период от три години от датата на влизане на тази конвенция в сила по отношение на съответната държава. Тези декларации и резерви могат обаче да бъдат подновявани за периоди със същата продължителност.

2. Дванадесет месеца преди изтичането на декларацията или резервата, генералният секретариат на Съвета на Европа уведомява съответната държава за това изтичане. Не по-късно от три месеца преди изтичането държавата уведомява генералния секретар, че тя поддържа, изменя или оттегля своята декларация или резерва. При отсъствие на уведомление от съответната държава генералният секретариат информира тази държава, че нейната декларация или резерва се счита за автоматично продължена за период от шест месеца. Ако държавата не уведоми за намерението си да поддържа или измени своята декларация или резерва преди изтичането на този период, декларацията или резервата отпадат.

3. Когато страна прави декларация или резерва в съответствие с чл. 36 и 37, тя представя, преди подновяването или при поискване, обяснение на GRECO, съдържащо основанията за продължаването им.

## **Член 39. Изменения**

1. Изменения на тази конвенция могат да бъдат предлагани от всяка страна и генералният секретар на Съвета на Европа уведомява за това държавите-членки на Съвета на Европа и всяка държава-нечленка, присъединила се или поканена да се присъедини към тази конвенция съгласно разпоредбите на чл. 33.

2. Всяко изменение, предложено от някоя страна, се изпраща на Европейския комитет по проблеми на престъпността, който представя своето становище по предложеното изменение на Комитета на министрите.

3. Комитетът на министрите разглежда предложеното изменение и представено то становище на Европейския комитет по проблемите на престъпността и след консултация с държавите-членки, които са страни по конвенцията, може да одобри изменението.

4. Текстът на всяко изменение, одобрено от Комитета на министрите съгласно ал. 3 на този член, се изпраща на страните за приемане.

5. Всяко изменение, одобрено съгласно ал. 3 на този член, влиза в сила на 30-ия ден, след като всички страни се уведомили генералния секретар за приемането му.

#### **Член 40. Уреждане на спорове**

1. Европейският комитет по проблемите на престъпността към Съвета на Европа ще бъде непрекъснато информиран относно тълкуването и прилагането на тази конвенция.

2. В случай на спор между страните по тълкуването или прилагането на тази конвенция, те търсят уреждане на спора чрез преговори или някакво друго мирно средство по техен избор, включително отнасяне на спора в Европейския комитет по проблеми на престъпността, в арбитражен съд, чието решение е задължително за страните, или в Международния съд, съгласно договореност между съответните страни.

#### **Член 41. Денонсиране**

1. Всяка страна може по всяко време да денонсира тази конвенция чрез уведомление, изпратено до генералния секретар на Съвета на Европа.

2. Това денонсиране влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата на получаване на уведомлението от генералния секретар.

#### **Член 42. Уведомления**

Генералният секретар на Съвета на Европа уведомява държавите-членки на Съвета на Европа и всяка държава, присъединила се към тази конвенция, за:

(a) всяко подписване;

(b) депозиране на всеки документ за ратификация, приемане, одобряване или присъединяване;

(c) всяка дата на влизане в сила на тази конвенция съгласно чл. 32 и 33;

(d) всяка декларация или резерва, направени по чл. 36 или чл.37;

(e) всеки друг акт, уведомление или съобщение, отнасящи се до тази конвенция.

В уверение на което голупогписаните, надлежно упълномощени за това, подписаха тази конвенция.

Съставена в Страсбург на 27 януари 1999 г. на английски и френски език, като двата текста имат еднаква сила, в един екземпляр, който ще бъде депозиран в архивите на Съвета на Европа. Генералният секретар на Съвета на Европа ще изпрати заверени копия на всяка държава-членка на Съвета на Европа, на държавите-членки, участвали в изработването на конвенцията, и на всяка държава, поканена да се присъедини към нея.

### **ГРАЖДАНСКА КОНВЕНЦИЯ ЗА КОРУПЦИЯТА**

#### **Преамбюл**

Държавите - членки на Съвета на Европа, другите държави и Европейската Общност, подписали тази Конвенция,

Смятайки, че целта на Съвета на Европа е осъществяването на по-тясно единство между неговите членове;

Съзнавайки значимостта на укрепването на международното сътрудничество в борбата с корупцията;

Подчертавайки, че корупцията представлява голяма заплаха за правовата държава, демократията и правата на човека, справедливостта и социалното правосъдие, възпрепятства икономическото развитие и заплашва правилното и лоялно функциониране на пазарните икономики;

Отчитайки отрицателните финансови последици от корупцията върху физическите лица, предприятията, държавите, както и върху международните институции;

Убедени, че е от голяма важност гражданското право да допринесе в борбата с корупцията, като даде възможност на лицата, претърпели вреди, да получат справедливо обезщетение ;

Припомняйки заключенията и резолюциите на 19-та (Малта, 1994 г.), 21-та (Чешка Република, 1997 г.) и 22-та (Молдова, 1999 г.) конференции на европейските министри на правосъдието;

Имайки предвид Програмата за действие

срещу корупцията, приета от Съвета на министрите през м. ноември 1996 г.,

Вземайки под внимание Резолюция (97) 24 за 20-те ръководни принципа в борбата с корупцията, приета от Комитета на министрите през м. ноември 1997 г. на неговата 101-ва сесия, и Резолюция (98) 7, разрешаваща приемането на частичното и разширено Споразумение за създаване на „Групата държави срещу корупцията (GRECO)“, приета от Комитета на министрите през м. май 1998 г. на неговата 102-ра сесия, и Резолюция (99) 5 за създаване на GRECO, приета на 1 май 1999 г.;

Припомняйки Заключителната декларация и Плана за действие, приети от държавните и правителствени ръководители на държавите-членки на Съвета на Европа на тяхната 2-ра среща на върха в Страсбург през м. октомври 1997 г.;

Се споразумяха за следното:

## **ГЛАВА I**

### **МЕРКИ, КОИТО ТРЯБВА ДА БЪДАТ ПРЕДПРИЕТИ НА НАЦИОНАЛНО РАВНИЩЕ**

#### **Член 1. Цел**

Всяка Страна предвижда във вътрешния закон ефективни средства за лицата, претърпели вреди в резултат на актове на корупция, които да позволят на тези лица да защитят техните права и интереси, включително възможността да получат обезщетение за вредите.

#### **Член 2. Определение за корупция**

За целите на тази Конвенция, „корупция“ е искането, предлагането, даването или приемането, 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.

#### **Член 3. Обезщетение на вредите**

1. Всяка Страна предвижда във вътрешния закон право на иск за лицата, претърпели вреди в резултат на корупция, за да получат пълно обезщетение на тези вреди.

2. Това обезщетение може да обхваща претърпени загуби, пропуснати ползи и неумишлени вреди.

## **Член 4. Отговорност**

1. Всяка Страна предвижда във вътрешния закон следните условия за обезщетение на вредата:

- i. отговорникът е извършил или разрешил извършването на акт на корупция, или е пропуснал да предприеме съответстващи мерки за предотвратяване на акта на корупция;
- ii. ищецът е претърпял вреда; и
- iii. съществува причинно-следствена връзка между акта на корупция и вредата.

2. Всяка Страна предвижда във вътрешния закон, че, ако няколко отговорника са отговорни за вредите, които са резултат от един и същ акт на корупция, те носят солидарна отговорност.

## **Член 5. Отговорност на държавата**

Всяка Страна по Конвенцията предвижда във вътрешния закон подходящи процедури, позволяващи на лицата, претърпели вреда в резултат на акт на корупция, извършен от неин държавен служител при изпълнение на служебните му задължения, да предявят иск за обезщетение срещу държавата, или, в случай, когато Страната по Конвенцията не е държава-срещу съответните власти на тази Страна.

## **Член 6. Съпричиняване**

Всяка Страна по Конвенцията предвижда във вътрешния закон, че обезщетението може да бъде намалено или не се дължи, като се вземат предвид всички обстоятелства, ако ищецът виновен е допринесъл за увреждането или за неговото отежняване.

## **Член 7. Давностни срокове**

Всяка Страна предвижда във вътрешния закон давностен срок за иска за обезщетение, който е не по-малък от три години, считано от деня, в който лицето, претърпяло вредата, е узнало или е трябвало да узнае за настъпването на вредата или за акта на корупция, както и самоличността на отговорното лице. Независимо от това, производството не може да бъде започнато след изтичането на давностен срок по-голям от десет години, считано от датата на извършване на акта на корупция.



## **Член 8. Действителност на договорите**

1. Всяка Страна предвижда във вътрешния закон, че договор или клауза в договор, имащи за предмет акт на корупция, са недействителни.

2. Всяка Страна предвижда във вътрешния закон възможност за страните по договор, чието съгласие е било опорочено от акт на корупция, да искат от съда обявяване на договора за недействителен, без това да засяга правото им да предявят иск за обезщетение.

## **Член 9. Защита на служителите**

Всяка Страна предвижда във вътрешния закон подходяща защита срещу всякакви неоправдани санкции спрямо служители, които имат достатъчно основания да подозират извършването на акт на корупция и добросъвестно уведомяват за това компетентните лица или власти.

## **Член 10. Счетоводна отчетност и одит**

1. Всяка Страна предприема във вътрешния закон всички необходими мерки за това годишните счетоводни отчети на фирмите да бъдат съставени ясно и да представят вярно и честно финансовото състояние на фирмите.

2. С оглед предотвратяване актове на корупция, всяка Страна предвижда във вътрешния закон одиторите да потвърждават, че годишните счетоводни отчети дават вярна и честна представа за финансовото състояние на фирмите.

## **Член 11. Събиране на доказателства**

Всяка Страна предвижда във вътрешния закон ефективни процедури за събиране на доказателства в гражданското производство, започнато по повод акт на корупция.

## **Член 12. Обезпечителни мерки**

Всяка Страна предвижда във вътрешния закон такива съдебни обезпечителни мерки, които да защитят правата и интересите на страните в гражданското производство, започнато по повод акт на корупция.

## **ГЛАВА II МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО И НАБЛЮДЕНИЕ НА ПРИЛАГАНЕТО**

### **Член 13. Международно сътрудничество**

Страните си сътрудничат ефективно по въпросите, свързани с гражданското производство в случаите на корупция, в частност във връзка с връчването на документи, събирането на доказателства в чужбина, подсъдността, признаването и изпълнението на чужди съдебни решения и разноските, в съответствие с разпоредбите на съответните международни договори за международно сътрудничество по граждански и търговски дела, по които те са Страни, както и в съответствие с вътрешното им право.

### **Член 14. Наблюдение**

Групата държави срещу корупцията (GRECO) наблюдава прилагането на тази Конвенция от Страните.

## **ГЛАВА III ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ**

### **Член 15. Подписване и влизане в сила**

1. Тази Конвенция е открита за подписване от държавите-членки на Съвета на Европа, от държави-нечленки, участвали в нейното изготвяне, и от Европейската Общност.

2. Тази Конвенция подлежи на ратификация, приемане или одобрение. Документите за ратификация, приемане или одобрение се депозират при Генералния секретар на Съвета на Европа.

3. Тази Конвенция влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата, на която четирнадесет държави, подписали Конвенцията, са изразили съгласието си да се обвържат с нея, в съответствие с разпоредбата на ал.1. Всяка държава, подписала Конвенцията, която не е член на Групата държави срещу корупцията (GRECO) по време на ратифицирането, приемането или одобрението, става автоматично неин член към датата на влизане в сила на Конвенцията по отнoшение на нея.

4. По отношение на всяка подписала държава, която впоследствие изрази съгласие да се обвърже с нея, Конвенцията влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата на изразяване на това съгласие да се обвърже с Конвенцията, в съответствие с разпоредбите на ал.1. Всяка подписала държава, която не е член на Групата държави срещу корупцията (GRECO) по време на ратифицирането, приемането или одобрението, става автоматично неин член на датата на влизане на Конвенцията в сила по отношение на нея.

5. Условията за участие на Европейската Общност в Групата държави срещу корупцията (GRECO) ще бъдат определени, ако е необходимо, с общо споразумение с Европейската Общност.

## **Член 16. Присъединяване към Конвенцията**

1. След влизането на тази Конвенция в сила, Комитетът на министрите на Съвета на Европа, след като се консултира със Страните по Конвенцията, може да покани всяка държава, която не е член на Съвета на Европа и не е участвала в нейното изготвяне, да се присъедини към тази Конвенция, с решение, взето с мнозинството, предвидено в Член 20.d. на Статута на Съвета на Европа и с единодушно гласуване на представителите на Страните, имащи право да заседават в Комитета.

2. По отношение на всяка присъединила се държава, Конвенцията влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата на депозиране на документа за присъединяване при Генералния секретар на Съвета на Европа. Всяка присъединила се държава автоматично става член на Групата държави срещу корупцията (GRECO), ако тя не е вече член по време на присъединяването, на датата, на която Конвенцията влиза в сила по отношение на нея.

## **Член 17. Резерви**

Никакви резерви не могат да бъдат направени по която и да е от разпоредбите на тази Конвенция.

## **Член 18. Териториално прилагане**

1. Всяка Страна или Европейската Общност, по време на подписването или депози-

зирането на документите за ратификация, приемане, одобрение или присъединяване, може да определи територията или териториите, за които се прилага тази Конвенция.

2. Всяка Страна може, по всяко време след това, с декларация, адресирана до Генералния секретар на Съвета на Европа, да разшири прилагането на тази Конвенция за всяка друга територия, посочена в декларацията. По отношение на тази територия Конвенцията влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата на получаването на тази декларация от Генералния секретар.

3. Всяка декларация, направена в съответствие с предходните две алинеи, може да бъде оттеглена по отношение на която и да е от посочените в нея територии с уведомление, адресирано до Генералния секретар. Оттеглянето влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата на получаване на това уведомление от Генералния секретар.

## **Член 19. Отношение с други договори и споразумения**

1. Тази Конвенция не засяга правата и задълженията, произтичащи от международни многостранни договори, отнасящи се до специални въпроси.

2. Страните по Конвенцията могат да сключват помежду си двустранни или многостранни споразумения по въпроси, уредени в тази Конвенция, с цел допълване или укрепване на нейните разпоредби, или улесняване прилагането на залегналите в нея принципи, или, без да се засягат целите и принципите на тази Конвенция, да се подчинят на правилата в рамките на специалната система, която е задължителна към момента на откриване на тази Конвенция за подписване.

3. Ако две или повече Страни вече са сключили споразумение или договор по въпрос, който е уреден в тази Конвенция, или по друг начин са установили отношения по този въпрос, те могат да прилагат споразумението или договора или съответно да уреждат тези отношения, вместо настоящата Конвенция.

## **Член 20. Изменения**

1. Изменения на тази Конвенция могат да бъдат предлагани от всяка Страна и Генералният секретар на Съвета на Европа уведомява за това държавите-членки на Съвета на Европа, държавите-нечленки, които

са участвали в изготвянето на тази Конвенция, Европейската Общност, както и всяка държава, която се е присъединила или е била поканена да се присъедини към тази Конвенция, съгласно разпоредбите на чл.16.

2. Всяко изменение, предложено от някоя Страна, се изпраща на Европейския комитет по правно сътрудничество (CDCJ), който представя своето становище по предложеното изменение на Комитета на министрите.

3. Комитетът на министрите разглежда предложеното изменение и представеното становище на Европейския комитет по правно сътрудничество (CDCJ) и, след като се консултира с държавите-нечленки, които са страни по Конвенцията, може да одобри изменението.

4. Текстът на всяко изменение, одобрено от Комитета на министрите съгласно ал. 3 на този член, се изпраща на Страните за приемане.

5. Всяко изменение, одобрено съгласно ал. 3 на този член, влиза в сила на тридесетия ден, след като всички Страни са уведомили Генералния секретар за приемането му.

## **Член 21. Уреждане на спорове**

1. Европейският комитет по правно сътрудничество (CDCJ) към Съвета на Европа ще бъде информиран за тълкуването и прилагането на тази Конвенция.

2. В случай на спор между Страните по тълкуването или прилагането на тази Конвенция, те търсят уреждане на спора чрез преговори или някакво друго мирно средство по техен избор, включително отнасяне на спора пред Европейския комитет по правно сътрудничество (CDCJ), пред арбитражен съд, чиито решения са задължителни за Страните, или пред Международния съд, съгласно договореност между заинтересованите Страни.

## **Член 22. Денонсиране**

1. Всяка Страна може по всяко време да денонсира тази Конвенция чрез уведомление, адресирано до Генералния секретар на Съвета на Европа.

2. Това денонсиране влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата на получаване на уведомлението от Генералния секретар.

## **Член 23. Уведомления**

1. Генералният секретар на Съвета на Европа уведомява държавите-членки на Съвета на Европа, държавите, пописали Конвенцията, и Страните по нея за:

- a) всяко подписване;
- b) депозиране на всеки документ за ратификация, приемане, одобрение или присъединяване;
- c) всяка дата на влизане в сила на тази Конвенция, съгласно чл. 15 и 16;
- d) всеки друг акт, уведомление или съобщение, отнасящи се до тази Конвенция.

В уверение на което голуподписаните, надлежно упълномощени за това, подписаха тази Конвенция.

Съставена в Страсбург на четвърти ноември 1999 г., на английски и френски език, като и двата текста имат еднаква сила, в един екземпляр, който ще бъде депозиран в архивите на Съвета на Европа. Генералният секретар на Съвета на Европа ще изпрати заверени копия на всяка държава-членка на Съвета на Европа, на държавите-нечленки, които са участвали в изготвянето на тази Конвенция, на Европейската Общност, както и на всяка държава, поканена да се присъедини към нея.

## **СПОРАЗУМЕНИЕ за създаване на Група държави срещу корупцията - GRECO**

### **СЪВЕТ НА ЕВРОПА КОМИТЕТ НА МИНИСТРИТЕ РЕЗОЛЮЦИЯ (98) 7**

**разрешаваща частично и разширено споразумение за създаване на Група държави срещу корупцията - GRECO, приета от Комитета на министрите на 5 май 1998 г., на 102-та му сесия**

Комитетът на министрите на Съвета на Европа,

като взе предвид препоръките на XIX и XXI конференции на европейските министри на правосъдието (съответно Ла Валета, 1994 г. и Прага, 1997 г.);

като взе предвид Програмата за действие срещу корупцията, приета от Комитета на министрите през 1996 г.;

в съответствие със Заключителната декларация и Плана за действие, приети от държавните и правителствени глави на Съвета на Европа на тяхната втора среща

на върха, проведена в Страсбург на 10-11 октомври 1997 г.;

като взе предвид Резолюция (97) 24 по 20-те принципа за борбата срещу корупцията, приета от Комитета на министрите на 6 ноември 1997;

като има предвид становищата на Европейския комитет за правно сътрудничество (CDCJ) и на Европейския комитет по проблемите на престъпността (CDPC);

в светлината на Резолюция (93) 28 за частичните и разширени споразумения, както и на Резолюция (96) 36, установяваща критериите за частични и разширени споразумения на Съвета на Европа,

**ВЗЕМА ПОД ВНИМАНИЕ** проекторезолюцията за частично и разширено споразумение за създаване на „Група държави срещу корупцията - GRECO“ (наричано по-долу „Споразумение за създаване на GRECO“), одобрена от Многодисциплинарната група по корупцията (СМС), така както е издигната в документ СМ (98) 54 - преработена, от 29 април 1998 г.,

**РАЗРЕШАВА** приемането на споразумението за създаване на GRECO под формата на частично и разширено споразумение.

**ПРИКАНВА** Държавите-ЧЛЕНКИ ДА УВЕДОМЯТ генералния секретар за тяхното намерение да участват в приемането на споразумението за създаване на GRECO, като се разбира, че това споразумение ще се счита за прието на първия ден на месеца след датата, на която генералният секретар получи 14-то уведомление от държава-членка, съдържащо нейното желание да участва в него,

**ПРИКАНВА** страните, които не са членки, но са участвали в изработването на споразумението за създаване на GRECO, да уведомят генералния секретар относно тяхното намерение да участват в него,

**ИЗРАЗЯВА** пожелание скоро всички държави-членки на Съвета на Европа и горепосочените страни-нечленки да вземат участие в споразумението за създаване на GRECO.

## **РЕЗОЛЮЦИЯ (99)5**

### **ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ГРУПА ДЪРЖАВИ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА - GRECO**

**(приета от Комитета на министрите на 1 май 1999 г.)**

Представителите на Белгия, България, Германия, Гърция, Естония, Ирландия, Исландия, Испания, Кипър, Литва, Люксембург, Румъния, Словакия, Словения, Финландия, Фран-

ция и Швеция<sup>1</sup> в Комитета на министрите на Съвета на Европа, убедени, че корупцията представлява съществена заплаха за законността, демокрацията, правата на човека, социалната справедливост, че пречи на икономическото развитие и заплашва стабилността на демократичните институции и моралните устои на обществото;

като съзнават необходимостта да се развива сътрудничеството между страните в борбата срещу корупцията, включително и нейните връзки с организираната престъпност и прането на пари;

като подчертават, че успехът на стратегията в борбата срещу корупцията изисква всички държави да обединят усилията си, да споделят опита си и да предприемат общи мерки;

убедени, че повишаването на информираността на обществото и утвърждаването на моралните ценности са ефективно средство за предотвратяване на престъпността;

като имат предвид препоръките на 19-ата конференция на европейските министри на правосъдието (Малта 1994 г.);

като вземат предвид Програмата за действие срещу корупцията, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа през 1996 г., и работата, извършена от Многодисциплинарната група по корупцията (СМС) по изпълнението на програмата;

като вземат предвид резултатите от съвместния проект между Европейската комисия (Програмата ФАР) и Съвета на Европа за борба с корупцията и организираната престъпност в държавите в преход (Проекта „Октопод“);

като вземат предвид Резолюция 1 за връзките между корупцията и организираната престъпност, приета на 21-та конференция на европейските министри на правосъдието (Прага, 1997 г.);

като вземат предвид Заключителната декларация, приета на Втората среща на върха на държавните и правителствени глави на държавите-членки на Съвета на Европа (Страсбург, 10-11 октомври 1997 г.), с която държавните и правителствени глави решиха да потърсят общ отговор на предизвикателствата, които поражда разрастването на корупцията и организираната престъпност;

в съответствие с Плана за действие, приет на Втората среща на върха на държавните и правителствени глави на държавите-членки на Съвета на Европа (Страсбург, 10-11 октомври 1997 г.), в който държавните и пра-

вители глави, с цел поощряване на сътрудничеството между страните в борбата срещу корупцията, включително нейните връзки с организираната престъпност и прането на пари, възложиха на Комитета на министрите, между другото, да приеме основни принципи, които да се прилагат при разработката на вътрешното законодателство и практика и да изработи незабавно подходящ и ефикасен механизъм за наблюдаване спазването на основните принципи и приложението на другите международни инструменти, които ще бъдат приети в изпълнение на Програмата за действие срещу корупцията;

като имат предвид 20-те ръководни принципа за борба срещу корупцията, приети от Комитета на министрите на неговата 101-ва сесия на 6 ноември 1997 г. (наричани по-долу „Ръководни принципи“);

убедени, че създаването на GRECO, където държавите-членки на Съвета на Европа и държавите-нечленки участват при равни условия, ще допринесе значително за развитието на динамичния процес към ефикасно предотвратяване и борба с корупцията;

убедени, че чрез взаимна преценка и балансирано въздействие GRECO ще може да наблюдава по един гъвкав и ефикасен начин спазването на Ръководните принципи и прилагането на международните инструменти, приети от Съвета на Европа за борба срещу корупцията;

убедени, че поради това пълноправното членство в GRECO следва да бъде запазено за онези, които участват без ограничения в процедурите на взаимната оценка и приемат да бъдат оценявани чрез нея;

като имат предвид Резолюция (98) 7, приета от Комитета на министрите на 5 май 1998 г. по случай 102-а сесия на министерско ниво, с която се разрешава приемането на настоящето споразумение;

#### **С НАСТОЯЩЕТО**

**РЕШАВАТ** с това Разширено частично споразумение да създадат Група държави срещу корупцията (GRECO), която ще се ръководи от приложения към настоящото споразумение Устав;

**СЕ ДОГОВАРЯТ**, че GRECO се създава за първоначален период от три години;

**СЕ ДОГОВАРЯТ** да преразгледат функционирането на GRECO в края на началния период от три години;

**ИЗРАЗЯВАТ** пожеланието, всички държави-членки на Съвета на Европа да станат членки на GRECO в близко бъдеще.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ КЪМ РЕЗОЛЮЦИЯ (99) 5**

### **УСТАВ НА ГРУПАТА ДЪРЖАВИ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА - GRECO**

#### **Член 1. Цел на GRECO**

Целта на Групата държави срещу корупцията (наричана по-долу GRECO) е да повиши възможностите на своите членове за борба с корупцията чрез проследяване, чрез един динамичен процес на взаимна оценка и балансирано въздействие, спазването на поетите от тях ангажименти в тази област.

#### **Член 2. Функции на GRECO**

За да постигне целта набеязана в член 1, GRECO:

I. наблюдава спазването на Ръководните принципи за борба срещу корупцията, приети от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 6 ноември 1997 г.;

II. наблюдава приложението на международните правни инструменти, които ще бъдат приети в изпълнение на Програмата за действие срещу корупцията в съответствие с разпоредбите, съдържащи се в тези инструменти;

#### **Член 3. Седалище**

Седалището на GRECO е в Страсбург.

#### **Член 4. Процедура за членство в GRECO**

1. Всяка държава-членка на Съвета на Европа освен онези, които са споменати в резолюцията, с която се създава GRECO, може да се присъедини към GRECO по всяко време, като уведоми за това генералния секретар на Съвета на Европа.

2. Всяка държава-нечленка, участвала в изработването на това Разширено частично споразумение<sup>2</sup>, освен споменатите в резолюцията, с която се създава GRECO, може да се присъедини към GRECO по всяко време, като уведоми за това генералния секретар на Съвета на Европа. Уведомлението се придружава от декларация, че държавата-нечленка се задължава да прилага Ръководните принципи на борбата срещу корупцията, приети от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 6 ноември 1997 г.

3. Държавите, които стават страни по

международните правни инструменти, приети от Комитета на министрите на Съвета на Европа в изпълнениена Програмата за действие срещу корупцията, предвиждащи задължително членство в GRECO, стават членки на GRECO ipso facto в съответствие с разпоредбите на тези инструменти.

4. Комитетът на министрите на Съвета на Европа в състав, ограничен до държавите, които са членки на Разширеното частично споразумение, след консултация с държавите-членки, които вече участват, може да покани държави-нечленки, освен държавите по параграф 2 по-горе, да се присъединят към GRECO. Държавата-нечленка, получила такава покана, изпраща уведомление до генералния секретар за своето намерение да се присъедини към GRECO, придружено с декларация, че се задължава да прилага Ръководните принципи за борба срещу корупцията.

## **Член 5. Участие на Европейската общност**

Европейската общност може да бъде поканена от Комитета на министрите да участва в работата на GRECO. Условието за нейното участие се определят в решението за поканване за участие.

## **Член 6. Състав на GRECO**

1. Всяка страна-членка назначава делегация към GRECO, състояща се отне повече от 2-ма представители. Единият представител се определя за ръководител на делегацията.

2. Бюджетът на Разширеното частично споразумение поема пътните, дневните и квартирни разходи на един представител на делегацията.

3. Представителите, назначени към GRECO, имат привилегиите и имунитетите, които се прилагат съгласно член 2 от Протокола към Общото споразумение за привилегиите и имунитетите на Съвета на Европа.

## **Член 7. Други представители**

1. Европейският комитет за правно сътрудничество (CDCJ) и Европейският комитет по проблемите на престъпността (CDPC) определят свои представители в GRECO.

2. Комитетът на министрите може да покани други органи на Съвета на Европа да определят свои представители в GRECO, след консултация с последните.

3. Постоянният комитет, създаден съгласно чл. 18 по-долу, посочва представител в GRECO.

4. Представителите, определен съгласно параграфи 1 до 3, участват в Пленарните заседания на GRECO без право на глас. Техните пътни, дневни и квартирни разходи не се поемат от бюджета на Разширеното частичносторазумение.

## **Член 8. Функциониране на GRECO**

1. GRECO взема необходимите решения за своето функциониране. В частност тя:

i) приема докладите за оценка съгласно член 15;

ii) одобрява проект за годишна програма за дейността си и в съответствие с Финансовия правилник представя предложения на генералния секретар на Съвета на Европа за изготвянето на проект за годишен бюджет, преди предаването му на Постоянния комитет, създаден съгласно член 18 по-долу;

iii) одобрява годишен отчет за дейността си, включително годишен финансов отчет, преди представянето им на Постоянния комитет и на Комитета на министрите;

2. GRECO провежда най-малко две пленарни заседания годишно и в случай на необходимост може да реши да създаде работни групи в съответствие със своите Процедурни правила.

3. GRECO публикува всяка година годишния си отчет за дейността, включително финансовия отчет, щом като те бъдат одобрени от съответния орган съгласно член 18 по-долу.

4. GRECO изработва свои собствени Процедурни правила. Счита се, че когато стане член на GRECO, всяка държава или Европейската общност, са приели Устава и Процедурния правилник на GRECO.

5. GRECO провежда заседанията си при закрити врати.

6. Страните-членки на GRECO, участващи във взаимната оценка, имат право на глас. Всеки от тях има право на един глас. Всяка страна-членка, която не е платила обаче цялата или значителна част от вноската си в бюджета на разширеното частично споразумение за период от две години, не участва повече в процеса на вземане на решения, освен ако Постоянният комитет на реши друго.

7. Решенията на GRECO се вземат с две трети от подготвените гласове<sup>3</sup> и мнозинств

вото от онези, които имат право да гласуват. Решенията по процедурата обаче се вземат чрез мнозинство подадени гласове.

8. GRECO избира председател и заместник-председател между представителите на страните-членки с право на глас.

## Член 9. Бюро

1. Създава се бюро, състоящо се от председател и зам.-председател съгласно чл. 8, параграф 8 по-горе, и 5 други лица, избрани от GRECO между представителите на страните-членки, които имат право на глас, и които са, доколкото е възможно страни по поне един от международните правни инструменти, приети в изпълнение на Програмата за действие срещу корупцията.

2. Бюрото има следните функции:

- изготвя предварителен проект на годишната програма за дейността и проекта на годишния доклад за дейността;

- прави предложения пред GRECO за предварителния проектобюджет;

- организира посещения в страни въз основа на решения, взети от GRECO;

- подготвя дневен ред за заседанията на GRECO, включително и за тези, на които се разискват докладите за оценка;

- прави предложения пред GRECO относно разпоредбите, които трябва да бъдат избрани за процедурите на оценка в изпълнение на член 10, параграф 3 по-долу;

- прави предложения пред GRECO за назначаването на научни експерти и консултанти.

3. Бюрото извършва всички други функции, възложени му от GRECO.

4. Бюрото упражнява своите функции под общия надзор на GRECO.

## Член 10. Процедура на оценка

1. GRECO прилага процедури по оценка по отношение на всички свои членове в изпълнение на член 2.

2. Оценката се разделя на кръгове. Един кръг на оценка представлява период от време, определен от GRECO, през който се извършва процедура на изпълнението от страна на държавите-членки на избрани разпоредби, създаващи се в Ръководните принципи и в други международни правни инструменти, приети в изпълнение на Програмата за действие срещу корупцията.

3. В началото на всеки кръг GRECO избира специални разпоредби, на които ще се базира оценката.

4. Всяка страна-членка определя най-много 5 експерти, които да могат да поемат задачите, определени в членове 12-14.

5. Всяка страна-членка осигурява възможно най-пълно съдействие от страна на нейните органи за оценката, в границите на нейното национално законодателство.

## Член 11. Въпросник

1. За всеки кръг на оценка GRECO приема въпросник, който се разпраща до всички страни-членки, заинтересувани от оценката.

2. Въпросникът очертава рамката на процедурата по оценката.

3. Страните-членки изпращат отговорите си в Секретариата в сроковете, определени от GRECO.

## Член 12. Условия на оценка

1. GRECO назначава, като избира между експертите, посочени в параграф 4 на член 10, екип за оценка на всяка страна-членка (наричан по-долу „екип“). Когато оценката се отнася до прилагането на един от международните правни инструменти, приети в изпълнение на Програмата за действие срещу корупцията, GRECO назначава екип, съставен изключително от експерти, предложени от страните-членки, които са страни по въпросните инструменти.

2. Екипът проучва отговорите на въпросите от въпросника и ако е необходимо, може да поиска допълнителна устна или писмена информация от страната-членка, която се оценява.

3. Пътните, дневни и квартирни разходи на експертите, участващи в екипа, се поемат от бюджета на Разширеното частичното споразумение.

## Член 13. Посещения на страни

1. GRECO може да даде поръчение на екипа да посети някоя страна-членка с цел събиране на допълнителна информация относно нейните закони или практика, която би послужила за оценката.

2. GRECO уведомява въпросната страна-членка за своето намерение да направи оценка най-малко два месеца предварително.

3. Посещението се извършва в съответствие с програмата, съставена от съответната страна-членка, в която са взети предвид желанията, изразени от екипа.

4. Членовете на екипа се ползват с привилегиите и имунитетите, които се прилагат съгласно член 2 от Протокола на Общото споразумение за привилегиите и имунитетите на Съвета на Европа.

5. Пътните, дневни и квартирни разходи, необходими за извършване на посещението в страната-членка, се поемат от бюджета на Разширеното частично споразумение.

#### **Член 14. Доклади за оценката**

1. Въз основа на събраната информация екипът изготвя предварителен проектодоклад за оценка на състоянието на законодателството и практиката по отношение на разпоредбите, избрани за кръга на оценка.

2. Предварителният проектодоклад се представя на страната-членка, на която се прави оценка, за коментари. Тези коментари се вземат предвид от екипа при изготвяне на окончателния проект на доклада.

3. Проектодокладът се представя на GRECO.

#### **Член 15. Разисквания и приемане на докладите**

1. GRECO разисква на пленарно заседание проектодоклада, представен от екипа.

2. Страната-членка, на която се прави оценка, има право да представи на пленарното заседание, устно и/или писмено своите съображения.

3. При закриване на дебатите GRECO приема доклада за страната-членка, на която се прави оценка, със или без изменения.

4. Всички страни-членки имат право да участват в гласуването за приемане на докладите за оценка по прилагането на Ръководните принципи. Само страните-членки, които са страни по международни правни инструменти, приети в изпълнение на Програмата за действие срещу корупцията, имат право да участват в гласуването за приемане на докладите за оценка на изпълнението на съответния инструмент.

5. Докладите за оценка са поверителни. Освен ако не се реши друго, достъпът до докладите е ограничен до членовете на екипа, извършил оценката, страните-членки на GRECO, Постоянния комитет и Секретариа-

та на тези органи.

6. Докладът на GRECO може да съдържа препоръки към страните-членки, на които се прави оценка, с цел подобряване на тяхното вътрешно законодателство и практика за борба с корупцията. GRECO поканва страните-членки да дават отчет за мерките, взети за изпълнение на тези препоръки.

#### **Член 16. Публични изявления**

1. Постоянният комитет може да направи публично изявление, когато счита, че страната-членка остава пасивна или предприема недостатъчни действия по отношение на отправените към нея препоръки относно приложението на Ръководните принципи.

2. Постоянният комитет в състав, ограничен до страните-членки, които са страни по съответните инструменти, може да направи публично изявление, когато счита, че страната-членка остава пасивна или предприема не достатъчни действия по отношение на отправените към нея препоръки относно изпълнението на някой инструмент, приет в изпълнение на Програмата за действие срещу корупцията.

3. Постоянният комитет информира съответната страна-членка и ѝ дава възможност да представи допълнителни коментари, преди да потвърди своето решение да направи публичното изявление, споменато в параграф 1 и/или 2 по-горе.

#### **Член 17. Финансови източници на GRECO**

1. Бюджетът на GRECO се финансира чрез задължителни годишни вноски от нейните членове;

2. GRECO може да получава допълнителни доброволни вноски от своите членове;

3. GRECO може да получава доброволни вноски от заинтересувани международни институции;

4. Финансовите източници по параграф 3 по-горе се разрешават предварително от Постоянния комитет.

5. Авоарите на GRECO се набират и се държат от името на Съвета на Европа и като такива се ползват от привилегиите и имунитетите, приложими за авоарите на Съвета съгласно съществуващите споразумения.



## Член 18. Постоянен комитет

1. Постоянният комитет се състои от представители на Комитета на министрите на държавите-членки на Съвета на Европа, които са страни-членки и на GRECO, и от представители, назначени за тази цел от други страни-членки на GRECO.

2. Постоянният комитет определя всяка година задължителните вноски за страните-членки на GRECO. Таблицата, по която се изчисляват вноските на страните-членки на Съвета на Европа, се приема по споразумение с последните; като общо правило размерът трябва да отговаря на критериите за определяне на размера на вноските в общия бюджет на Съвета на Европа.

3. Постоянният комитет приема всяка година бюджета на GRECO за разходите, свързани с изпълнението на програмата за дейностите и общите разходи на секретариата.

4. Постоянният комитет одобрява всяка година финансовия отчет на GRECO, който се води от генералния секретар на Съвета на Европа, съгласно Финансовия правилник на Съвета на Европа и се представя на Постоянния комитет заедно с отчета на Ревизионната комисия. За да бъде освободен генералният секретар от отговорност за управление на въпросната финансова година, Постоянният комитет предава на Комитета на министрите финансовия отчет, придружен от неговото одобрение или коментари, както и отчета на Ревизионната комисия.

5. Финансовият правилник на Съвета на Европа се прилага, *mutatis mutandis* за приемането и управлението на бюджета.

## Член 19. Секретариат

1. GRECO се подпомага от Секретариат, осигурен от генералния секретар на Съвета на Европа.

2. Секретариатът на GRECO се оглавява от изпълнителен секретар, определен от генералния секретар на Съвета на Европа.

## Член 20. Изменения

1. GRECO или която и да е от страните-членки може да предложи на Постоянния комитет изменения на този Устав.

2. Този Устав може да бъде изменен от Постоянния комитет с единодушно решение. Ако изменението не бъде предложено от GRECO, Постоянният комитет се консултира с последната.

## Член 21. Оттегляне

1. Съгласно условията на действащите разпоредби на международните правни инструменти, споменати в член 2, параграф 2 по-горе, всяка страна-членка може да се оттегли от GRECO посредством декларация, отправена до генералния секретар на Съвета на Европа от министъра на външните работи или от дипломатическия представител, който има специални правомощия за това.

2. Генералният секретар потвърждава получаването на декларацията и информира въпросната страна-членка, че тя ще бъде представена на Постоянния комитет.

3. По аналогия с член 7 от Устава на Съвета на Европа, оттеглянето влиза в сила:

- в края на финансовата година, през която е направено уведомлението, ако уведомлението е направено през първите девет месеца на финансовата година;

- в края на следващата финансова година, ако уведомлението е направено през последните три месеца на финансовата година.

4. Съгласно член 18 от Финансовия правилник на Съвета на Европа, Постоянният комитет проучва финансовите последици от оттеглянето и прави съответните промени.

5. Генералният секретар информира незабавно съответната страна-членка за последиците за нея от оттеглянето ѝ и държи в течение Постоянния комитет за резултата.

## ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

За Европейския съюз (ЕС) корупцията е проблем, свързан преди всичко със защитата на финансовите интереси на Общността, нормалното функциониране на вътрешния пазар и за конкуренцията като основен негов принцип.

В Обръщение до Съвета и до Европейския парламент за политиката на Съюза срещу корупцията, прието от Европейската комисия на 21 май 1997 г., се съдържат основните насоки на антикорупционната политика на ЕС: ратифициране от страните-членки на конвенциите, криминализиращи корупцията; премахване на ганъчните облекчения за подкупи; реформи в областта на държавните поръчки, счетоводството и одита; както и изготвяне на специални антикорупционни програми за страните от Централна и Източна Европа. На 28 април 1997 г. е приет План

за действие за борба с организираната престъпност, който наред с другите мерки препоръчва изготвяне на всеобхватна политика срещу корупцията и засилване на прозрачността в работата на администрацията на държавите-членки и Общността.

Основните инструменти на ЕС в областта на борбата с корупцията - конвенции, протоколи към тях, съвместни действия и общи позиции, са приети в рамките на „третия стълб“ в периода 1996-1998 г. и са открити само за страни-членки на организацията.

На 27 септември 1996 г. е одобрен Протокол към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 1995 г., който задължава държавите-членки да обявят за престъпление активната и пасивна корупция на служители на Общността и на държавни служители в страните-членки, която уврежда финансовите интереси на Европейските общности. Вторият протокол към същата конвенция от 19 юни 1997 г. предвижда криминализиране на изпирането на пари и въвеждане на отговорност за юридическите лица, ръководни служители на които са извършили измама, активна корупция и изпиране на пари.

Като отчита, че подобряването на съдебното сътрудничество в борбата с корупцията е въпрос от общ интерес, на 26 май 1997 г. Съветът на ЕС приема Конвенцията за борба срещу корупцията, в която са въвлечени служители на Европейските общности или служители на държавите-членки на ЕС. Този инструмент на ЕС отива по-далеч от посочения Протокол от 27 септември 1997 г. и предвижда криминализиране на активната и пасивна корупция на служители на Общността и длъжностни лица от страните на ЕС, независимо дали се засягат финансовите интереси на Общността. Конвенцията за борба с корупцията, в която са въвлечени служители на Европейските общности или служители на държавите-членки на ЕС, е първият международен договор, насочен непосредствено към координирано наказателно преследване на корупционната престъпност, в която са въвлечени чужди длъжностни лица.

В резултат на разширяването на обхвата на антикорупционната политика на Съюза, Съветът на ЕС приема на 22 декември 1998 г. Съвместни действия срещу корупцията в частния сектор. Този акт е насочен към наказателно преследване на активната и пасивна корупция в частния сектор, както и към въвеждане на съответна отговорност за юридическите лица.

Освен посочените горюк актове през 1997 г. ЕС одобрява две общи позиции по отношение на провежданите в Съвета на Европа (СЕ) и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) преговори по приемане на международни инструменти за борба с корупцията. Целта на Общата позиция от 6 октомври и Втората съвместна позиция от 13 ноември 1997 г. е да се избегне нежеланото дублиране или несъответствие между антикорупционните конвенции, подготвяни по това време в рамките на СЕ и ОИСР, и да се вземат предвид вече приетите в тази област инструменти на ЕС.

Трябва да отбележим, че т. нар. „достигания на правото на Общността“ (acquis communautaire) в областта на правосъдието и вътрешните работи, включват не само антикорупционните инструменти, приети от ЕС, но и международните инструменти на СЕ и ОИСР в тази област. Така участието на Република България в конвенциите на СЕ и ОИСР, които са открити за нас, и привеждането на вътрешното законодателство и практика в съответствие с техните стандарти, както и със стандартите на инструментите на ЕС, се превръща в условие за бъдещо пълноправно членство в Съюза (вж. още „Съвет на Европа“).

## **АКТОВЕ, ПРИЕТИ НА ОСНОВАНИЕ НА ЧЛЕН VI ОТ ДОГОВОРА ЗА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

### **ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ**

приет от Съвета на 28 април 1997 г.  
(97/C251/01)

#### **ЧАСТ I. ВЪВЕДЕНИЕ**

##### **ГЛАВА I. ОБСТАНОВКА**

1. Организираната престъпност се превръща все повече в заплаха за обществото такова, каквото ние го познаваме и желаем да запазим. Престъпното поведение вече не е само дело на отделни индивиди, но и на организации, които навлизат в различните структури на гражданското общество и всъщност в обществото като цяло. Престъпността се организира все повече през националните граници, като се възползва от свободата на движение на стоки, капитали, услуги и хора. Технологическите нововъведения като Интернет и електронната банка се превръщат в изключително удобни средства за извършване на престъпления или за прех-

върляне на печалби, постъпващи от привидно законни дейности. Измамата и корупцията придобиват огромни мащаби, нанасяйки вреди както на гражданите, така и на гражданските институции.

Същевременно ефективни средства за предотвратяване и борба с тези престъпни дейности се създават с бавни темпове и почти винаги със закъснение. Ако Европа желае да се превърне в зона на свободата, сигурността и правосъдието, тя трябва да се организира и да предвиди стратегически и тактически отговори на предизвикателството, пред което е изправена. Това изисква политическо ангажиране на най-високо равнище.

2. Европейският съвет (на срещата в Дъблин на 13 и 14 декември 1996 г.) подчерта своята абсолютна решимост да се бори с организираната престъпност и обърна внимание на необходимостта от системен и координиран подход на Европейския съюз. Той реши да създаде група на високо равнище, имаща за задача да разработи всеобхватна програма за действие, съдържаща конкретни препоръки, включително реалистични срокове за дейностите, които трябва да бъдат осъществени. Към тази група беше отправена покана да разгледа борбата срещу организираната престъпност във всички нейни аспекти, при ясното разбиране, че по всички въпроси, предполагащи изменение на договора, тя ще се обърне към Междуправителствената конференция (IGC), за която измененията на договора в тази област са приоритет. Групата би трябвало да приключи своята работа до март/април 1997 г.<sup>4</sup>

Писмото на председателя на Групата на високо равнище до председателя на Междуправителствената конференция, което съдържа резултатите от този анализ, е приложено към настоящия доклад.

3. Групата на високо равнище заседава шест пъти по време на своя мандат. Нейните изводи доведоха до разработването на петнадесет политически насоки и тридесет специфични препоръки, придружени с предложение за срокове и с една бележка, уточняваща за всяка препоръка отговорния за нейното изпълнение. Те се намират в част III на настоящия доклад под формата на подробен План за действие.

4. Представяйки този План за действие на държавите и правителствени ръководители, Групата на високо равнище подчертава своята убеденост, че борбата срещу организираната престъпност и тероризма е едно постоянно усилие. Борбата трябва да бъ-

де безкомпромисна, но тя трябва винаги да използва законни средства и да зачита напълно принципите на правата гържава, демокрацията и правата на човека, без да изпуска от внимание факта, че именно защитата на тези ценности е основанието *raison d'être* за борба срещу организираната престъпност.

## ГЛАВА II. ОБЩ ПОДХОД НА ГРУПАТА НА ВИСОКО РАВНИЩЕ

5. В опита си да отговори на високата степен на неотложност и на политическото значение, което придават държавните и правителствените ръководители на проблема на борбата срещу организираната престъпност, както това беше отразено на Европейския съвет в Дъблин, групата основа своя подход на следните елементи:

а) необходимо е да се отчете вече извършената работа в тази област в национален мащаб, в рамките на самия Европейски съюз и в редица международни организации. Това е особено уместно, тъй като редица държави-членки на Европейския съюз участват в някои от тези най-важни международни организации, включително Г-8 и Групата „Визби“. Това предполага и тясно сътрудничество със страните-кандидатки за членство в Съюза, с презатлантическите партньори на Съюза, с други страни като Русия и Украйна и с основните международни институции, активно борещи се срещу организираната престъпност (Интерпол, органите на Обединените нации като например Програмата на ООН за международен контрол на наркотиците (UNDCP) и Комисията за предотвратяване на престъпността и наказателното правосъдие, Съветът на Европа, Групата за финансови действия (FATF) и т. н.);

б) препоръките на групата трябва да бъдат ориентирани по специфичните сили и цели на Европейския съюз като такъв, както са определени в договора. Той предоставя на държавите-членки редица средства, ресурси (включително и бюджетни ресурси) от институции и взаимни ангажименти, с каквито не разполага нито една друга група от нации, стремящи се да противодействат на проблем от такъв мащаб;

в) трябва да се търси подходящ баланс между приноса на отделните страни, който може да бъде мобилизиран в резултат на практическото сътрудничество, от една страна, и сближаването или хармонизирането на законодателствата, от друга страна. Ще продължават проучванията за това в каква сте-

пен сближаването или хармонизирането трябва да представлява дългосрочна задача на Европейския съюз. Междувременно групата се постара да установи степента на сближаване или хармонизиране, която позволява да се осигурят възможно най-ефикасните рамки на практическото сътрудничество;

д) съдебното сътрудничество трябва да бъде доведено до равнище, сравнено с това на полицейското сътрудничество. В противен случай не би било възможно в дългосрочен план да се развива още повече полицейското сътрудничество, без системата да бъде разстроена. Следователно необходимо е да се стремим да постигнем максимални резултати от съвместните действия в сътрудничеството между правоохранителните органи<sup>5</sup> и съдебната власт;

е) що се отнася до събирането и анализа на данни за борбата срещу организираната престъпност, трябва да се имат предвид правилата, приложими в областта на защитата на данните;

ф) превенцията е не по-малко важна от санкционирането, в който и да е единен подход към организираната престъпност, тъй като тя има за цел да ограничи условията за дейност на организираната престъпност. Съюзът трябва да разполага със средства, които му дават възможност да се справи с организираната престъпност на всеки етап, без прекъсване - от превенцията до санкционирането и преследването. Особено важно е законодателството да не дава възможност за измама или друга негова неправомерна употреба. Държавите-членки и в случая институциите, създаващи подобни правила, би трябвало да гарантират това да не се допусне;

г) основният двигател на организираната престъпност е търсенето на финансова изгода. Това води до все по-голям брой области на дейност, където тя вижда възможности за икономически престъпления (корупция, фалшифициране, измами с ДДС и други данъчни измами, пиратство, злоупотреби, увреждаща финансовите интереси на Общността), и изправя тези лица пред необходимостта да перат печалбите, получени от това;

h) организираната престъпност прояви добра способност да се възползва от бързината и анонимността, предлагани от съвременните форми на комуникация. Става дума за широка и бързо развиваща се област, която заслужава да бъде разгледана с внимание от законодателите, както и от правоохранителните органи.

### ГЛАВА III. СРЕДСТВА ЗА БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

6. Като взе предвид този общ подход, групата препоръчва използването на долупосочените средства, с които разполага Европейският съюз, с цел борбата срещу организираната престъпност да се води ефективно и координирано и да бъде даден нов тласък на защитата на гражданите на Европейския съюз:

а) Европейският съюз и държавите-членки трябва да мобилизират целия си потенциал, установявайки максимално равнище на взаимна обвързаност между онези, които разработват първичното законодателство, често пъти на равнището на Общността, и онези, които имат за задача да го прилагат в рамките на полицейските, митническите служби и съдебната власт. Това предполага непоклатим ангажимент от страна на държавите-членки и на Комисията, както и координирани усилия между първия и третия стълб на Европейския съюз, включително и пълен и взаимен обмен на необходимата информация;

б) в борбата срещу организираната престъпност е абсолютно необходимо да „познаваш врага си“ и да се определят характеристиките, които го правят едновременно опасен и - надяваме се - уязвим. За тази цел е необходимо да се развиват и да се обединят аналитични умения, включително и такива, каквито могат да предложат научните среди на всички държави-членки, и при необходимост европейските институции и Европол. Този процес трябва да бъде подчинен, доколкото е възможно, на общи определения, норми и методология с цел да се улесни опознаването на явлениято още от неговата поява и разработването на политика за ефективна борба в тази област, както и неговото преследване на равнището на правоохранителните органи и органите за наказателно преследване;

с) приемането, ратифицирането и ефективното прилагане на всички актове, пряко или косвено приложими в борбата с организираната престъпност, ще продължава да бъде съществен елемент от арсенала на Европейския съюз. Политическото влияние на Европейския съвет е необходимо, за да гарантира, че:

- всички пречки, появяващи се пред окончателното изготвяне на текстовете на незавършените документи (например: проекти на конвенции за правна помощ и борба с корупцията, както и проект на Трети протокол към Конвенцията относно защитата на

финансовите интереси на Европейските общности и Конвенцията „Неапол II“ относно митническото сътрудничество) ще бъдат бързо преодолени,

- всяка процедура, необходима за ратифицирането, ще бъде спешно включена в дневния ред на националните парламенти,

- необходимите мерки за прилагането ще бъдат бързо и цялостно въведени;

d) важно е да се разполага с ефективно средство за контрол на начина, по който държавите-членки прилагат действащите актове, приети от Европейския съюз, за борба с организираната престъпност. Що се отнася до актовете, приети в правото на Общността, подобна разпоредба съществува в известна степен под формата на процедурата, предвидена в член 169, която се инициира от Комисията. По силата на сегашните разпоредби от Третия стълб не съществува подобна система. Този пропуск би могъл да бъде преодолян, като се вземе пример от опита на FATF;

e) необходимо е да се разгледа проблемът за несъвършеното сътрудничество между различните органи - правоохранителни и за наказателно преследване, както в рамките на държавите-членки, така и между тях. Препоръчва се да се установят централизирани национални бюра за връзка, които биха допълнили, а не заменили съществуващите мрежи, с цел да улеснят обмена на информация между държавите-членки;

f) важно е да се оптимизира ролята, която Европол би могъл да играе на всеки етап от борбата срещу организираната престъпност. Конвенцията за Европол в сегашния си вид предоставя възможност на Европол да играе значима роля и трябва да продължава да се дава приоритет на ратифицирането и бързото прилагане на конвенцията, без да се накърнява необходимостта от предоставянето на възможност на звеното по наркотиците на Европол (EDU) да изпълнява пълноценно своя мандат. След ратифицирането на Конвенцията Европол, групата предвижда засилена роля на Европол, което е изложено в подробните препоръки и би могло да отиде по-далеч от предвиденото в конвенцията;

g) специално в областта на борбата с изпирането на пари международната общност е приела редица конвенции, споразумения и препоръки (Страсбург, Виена, FATF), които се прилагат с по-голяма или по-малка строгост. Европейският съюз и държавите-членки са

длъжни с абсолютна строгост да прилагат на практика различните международни актове за борба с изпирането на пари и законодателството на Общността (включително и Директивата от 1991 г.), а също да гарантират максимално равнище на сътрудничество и обмен на информация между финансовите и данъчните институции, от една страна, и полицейските и съдебните органи - от друга. Това изискване може да наложи известна адаптация на националните процедури и по-висока степен на специализирана подготовка от съществуващата понастоящем.

## ЧАСТ II. ПОЛИТИЧЕСКИ НАСОКИ

7. Групата на високо равнище препоръчва на Европейския съвет да одобри този План за действие и определените срокове за неговото изпълнение.

8. Сред препоръките, съдържащи се в Плана за действие, съществуват някои, към които групата преценява за основателно да привлече особено вниманието на държавните или правителствените ръководители, тъй като те налагат да се поеме задължение на най-високо равнище. Групата на високо равнище препоръчва на Европейския съвет да приеме препоръките, посочени по-долу, като негови политически насоки:

1) Съветът се приканва бързо да предприеме съвместни действия с цел да се обяви за престъпление, в съответствие със законодателството на всяка държава-членка, участието в престъпна организация на лице, намиращо се на нейна територия, независимо от мястото в Европейския съюз, където е концентрирана организацията или където тя развива своята престъпна дейност.

Освен това Европейският съвет приканва Съвета да разгледа в каква степен и в какви приоритетни области евентуално сближаване или евентуално хармонизиране на законодателствата на държавите-членки би могло да допринесе за борбата срещу организираната престъпност.

2) Европейският съвет препоръчва бързо приемане на конвенциите, изброени в Препоръки 13 и 14 на част III, в посочения срок, за които се преценява, че са от съществено значение за общата борба срещу организираната престъпност.

С цел да допринесе за ефективното изпълнение на вече изработените конвенции на Европейския съюз за екстрадицията, Европейският съвет приканва държавите-членки да вземат в национален мащаб необходимите

мерки за възможно най-бързото и опростено разглеждане на молбите за екстрадиране.

Във връзка с това Съветът би трябвало също така да разгледа, като се вземат предвид поетите от държавите-членки задължения по международните конвенции, средствата за недопускане на злоупотреба с правото на убежище от страна на лица, въввлечени в тежки престъпления, с цел да се избегне правосъдието.

3) Съветът се приканва да изгради механизъм на основата на придобития опит чрез модела, създаден в рамките на FATF, позволяващ да се оцени взаимно начинът, по който инструментите за международно сътрудничество по наказателни дела се прилагат и изпълняват във всяка от държавите-членки.

4) Европейският съвет потвърждава отново, че отделя най-голямо внимание на бързото споразумение по проекта на Конвенция за правна помощ по наказателни дела между държавите-членки на Европейския съюз. Проектът би трябвало да съдържа между другото и разпоредби, отнасящи се до оттеглянето в отношенията между държавите-членки на резервите по Европейската конвенция за правна помощ на Съвета на Европа и нейния протокол. Във връзка с това е необходимо да се отдели особено внимание на преразглеждането на изискването за двойна наказуемост.

5) Европейският съвет поощрява Съвета и Комисията да разработят съвместно със страните от Централна и Източна Европа - кандидатки за членство, включително и прибалтийските държави, Предприсъединителен пакт за сътрудничество в борбата срещу престъпността, основан на *acquis* на Европейския съюз, и който би могъл да включи разпоредби, предвиждащи тясно сътрудничество между тези страни и Европол, както и ангажимент за тези страни да ратифицират бързо и да прилагат пълно инструментите на Съвета на Европа, които са съществени за борбата с организираната престъпност.

Европейският съвет подчертава необходимостта от установяване в борбата срещу организираната престъпност на по-тясно сътрудничество с други страни като Русия и Украйна и приканва Съвета и Комисията да изработят предложения в тази насока.

6) Европейският съвет подчертава, че е важно за всяка държава-членка компетентните правоохранителни органи да координират своята дейност в национален мащаб в борбата срещу организираната престъпност, да разменят информация и да действат съгласувано.

7) Всяка държава-членка, с цел да улесни контактите с другите държави-членки, с Европол и с Комисията има отговорността да създаде единно бюро за връзка, предоставящо достъп до всички правоохранителни органи, отговарящи за борбата срещу организираната престъпност.

8) Също така, без да се засяга необходимостта от поощряване на преките контакти между съдебните органи на държавите-членки, на европейско равнище е уместно да се създаде мрежа за съдебно сътрудничество. За тази цел всяка държава-членка създава, в съответствие със своя конституционен ред, ако такава разпоредба все още не съществува, централно бюро за връзка, позволяващо размяна на информация между националните съдебни власти.

9) В рамките на Съвета се създава постоянна многодисциплинарна Група по проблемите на организираната престъпност, съставена от компетентните органи, имаща за цел да разработва политиката на координиране на борбата срещу организираната престъпност. Създаването във всяка държава-членка на подобни многодисциплинарни екипи със същите задачи, както и техният принос за Работната група на Съвета, би допринесло за общ координиран подход в европейски план.

10) Европейският съвет потвърждава отново своята оценка, че Европол би трябвало да разполага с оперативни правомощия в рамките на сътрудничеството с националните власти. За тази цел и без да се засяга постигнатото от Междуправителствената конференция, Европол би трябвало при първа възможност да получи правото:

I. да улеснява и да подкрепя подготовката, координирането и извършването на специфични разследващи дейности, осъществявани от компетентните органи на държавите-членки, включително и оперативни действия на съвместни екипи, включващи представители на Европол за подкрепа;

II. да изисква от компетентните власти в държавите-членки да извършват разследване по определени дела и да извършва специфични експертизи, които могат да бъдат предоставени на разположение на държавите-членки, с цел те да бъдат подпомогнати в разследванията на организираната престъпност;

III. да служи за посредник при събирането и размяната на сведения от правоохранителните служби за докладите по съмнителни финансови сделки. Доколкото правните инструменти на Европейския съюз трябва да бъдат

измегнени, за да се позволи на Европол да изпълни тези задачи, Европейският съвет приканва Съвета да вземе бързо необходимите мерки за тази цел. Европейският съвет подчертава, че е необходимо междуременно да се даде възможност на EDU да изпълни пълноценно своя мандат.

Необходимо е да се извърши задълбочено проучване с цел да се анализират мястото и ролята на съдебните власти в техните отношения с Европол като стъпка към разширяването на правомощията на Европол.

11) Европейският съвет подчертава значението, което има за всяка държава-членка съществуването на развито и широкообхватно законодателство в областта на конфискацията на облагите от престъпления и на изпирането на облагите, придобити от престъпления. Съветът и Комисията се приканват да направят предложения за укрепване на това законодателство, като отчитат, че е важно:

- да се въведат специфични процедури за издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпна дейност;

- да се предотвратява прекомерното използване от страна на физически или юридически лица на плащания в брой и обмяна на пари в друга валута, за да прикриват превръщането в друга собственост на облагите от престъпления;

- да се разширява обхватът на прилагане на разпоредбите за изпирането на облагите от всички тежки форми на престъпност и да се санкционира с възпираща цел недоносителството за съмнителни финансови сделки;

- да се разгледа въпросът за изпирането на пари чрез Интернет и чрез електронните разплащания.

12) Европейският съвет набляга на необходимостта да се разгръща по-тясно сътрудничество на национално равнище между данъчните и правоохранителните органи в борбата срещу организираната престъпност. Необходимо е да се разгледат такива правила, според които:

- финансовите пазари и екстратериториалните улеснения, които са в обхвата на юрисдикцията на държавите-членки, да имат адекватна защита срещу тяхното използване от организираната престъпност;

- в случаите, свързани с организираната престъпност, да няма юридическа пречка данъчните служби да имат правото или да бъдат задължени да разменят информация с компетентните власти на съответната държава-членка и в частност със съдебната

власт, при пълно зачитане на основните права;

- данъчните измами, свързани с организираната престъпност, да бъдат разглеждани като всяка друга форма на организирана престъпност, макар и данъчното законодателство да съдържа специални разпоредби за изземване на облагите от данъчни измами;

- разходите, извършени с престъпни цели, като например корупцията, да не подлежат на данъчни улеснения.

Освен това предотвратяването и пресичането на организираните данъчни измами, като например измамите, свързани с ДДС и акцизите, и най-вече техните транснационални аспекти, трябва да бъдат значително подобрени както в национален, така и в европейски мащаб.

13) Европейският съвет подчертава, че е необходимо да се засили прозрачността в публичната администрация и в предприятията и да се попречи на организираната престъпност да използва корупцията. Във връзка с това държавите-членки, Съветът и Комисията трябва:

- да разработят, отчитайки постигнатото в други международни организации, глобална политика за противодействие на корупцията, включваща подходящи и ефективни санкции и разглеждаща също всички аспекти, свързани с нормалното функциониране на вътрешния пазар и с другите области на вътрешната политика, както и външната помощ и сътрудничество;

- да подготвят правила, позволяващи обмен на информация между държавите-членки относно юридическите лица, регистрирани във всяка държава-членка и физическите лица, участващи в създаването, в управлението и финансирането на тези юридически лица, с цел да се избегне проникването на организираната престъпност в публичния сектор и законния частен сектор,

- да се предприемат необходимите мерки, позволяващи да се изключат престъпните организации или техни членове от участие в процедурите по търгове, свързани с получаване на субсидии или правителствено лицензиране. Особено внимание трябва да се отдели на незаконния произход на финансовите средства като основание за изключване от участие в тържни процедури.

Освен това:

- трябва да се проучат и разработят при необходимост на европейско равнище,

стандартни, насочени към предотвратяване на включването на свободните професии и други професии, изложени на влиянието на организираната престъпност, в тази престъпност или тяхното използване от престъпниците. За тази цел е добре да се търси активната подкрепа на съответните професионални организации;

- институциите на Европейския съюз, както и държавите-членки, когато разработват правни инструменти, да поставят ударението върху аспектите, свързани с превенцията на престъпността с цел да направят така, че разпоредбите да не предразполагат към измама или към друго неправомерно използване, или да не могат да бъдат използвани по друг начин за извършването или прикриването на престъпление.

14) Необходимо е да се използват възможностите, предлагани от структурните фондове, като например Европейския социален фонд и програмата URBAN, за да се предотврати превръщането на големите градове в Европейския съюз в място за дейност на организираната престъпност. Трябва да се отдели особено внимание на условията, при които социално слабите групи стават уязвими пред перспективата за престъпна кариера. Уместно е да се засили обменът на информация по проекти, които са доказали своята полезност в тази област.

15) Необходимо е да се осъществи проучване между трите стълба на Европейския съюз в областта на високотехнологичната престъпност. Това проучване би подготвило почвата за една политика, гарантираща, че правоохранителните органи и съдебните власти ще могат да предотвратяват и противодействат на злоупотребата с такива технологии. Трябва да се обърне особено внимание както на незаконната практика, така и на незаконното съдържание.

Освен това Съветът и Комисията трябва да обърнат внимание на проблемите на измамите и фалшификациите, свързани с всички видове разплащателни средства, включително с електронните средства за разплащане.

Групата на високо равнище препоръчва Европейският съвет да прикани Съвета да му представи доклад през юни 1998 година относно постигнатия напредък в изпълнението на мерките, предложени в Плана за действие.

Групата на високо равнище препоръчва Европейският съвет да възложи на Съвета да наблюдава периодично, например чрез срещи на Комитета К.4, напредъка в областта на изпълнението на този План за действие.

## ЧАСТ III. ПОДРОБЕН ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ

Този подробен План за действие дава оперативен израз на политическите насоки в част II и добавя някои технически елементи, даващи възможност да се гарантира съгласуван подход в борбата с организираната престъпност. Препоръките в настоящия подробен План за действие трябва да се разглеждат по-скоро като работна програма, определяща насоката на бъдещата дейност на различните органи и институции на Европейския съюз, отколкото като правен инструмент.

### ГЛАВА I. ПОДХОД КЪМ ЯВЛЕНИЕТО ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ

Настоящата глава се основава на политическите насоки № 5 - 7 и 15, приети от Европейския съвет.

#### Препоръки

1. Всяка държава-членка взема решение за организацията на собствените си структури за борба срещу организираната престъпност. Въпреки това Групата на високо равнище прецени, че е уместно Европейският съвет да подчертае значението на подходящото координиране между компетентните институции на национално равнище (политическа насока №6). Това координиране би могло в частност да позволи на правоохранителните органи да подобряват обмена на информация помежду си и да действат координирано. Следователно всяка държава-членка трябва да разгледа дали е подходящо, в съответствие с нейния конституционен закон или с нейната практика, да определи националния орган, който да има за задача координирането на борбата срещу организираната престъпност. Властите на държавата-членка - и само те - трябва да направят изводи от този анализ.

*Краен срок: края на 1997 г. Отговарящ:*  
*Държавите-членки.*

2. Държавите-членки и Комисията трябва да създадат, ако все още такъв не съществува, или да определят механизъм за събиране и анализ на данни, способен да представи картина на положението с организираната престъпност в държавата-членка и да подпомага правоохранителните органи в борбата им срещу организираната престъпност. Държавите-членки ще използват общи стандарти за събирането и анализа на данните. Събраната и анализирана по този начин информация трябва да бъде организирана така,



че да даде възможност за достъп в рамките на разследването и на наказателното преследване в национален мащаб, за ефективно използване и обмен с други държави-членки.

За тази цел държавите-членки и Комисията създават мрежа за връзка и подпомагане, играеща ролята на съвещателен механизъм за събиране на данните и за техния анализ в европейски мащаб. Европол ще бъде включен в тази дейност и ще разработва годишни доклади на основата на информацията, получена от държавите-членки. Университетските и научните среди трябва да продължат да бъдат поощрявани да допринасят със своите проучвания и изследвания за опознаването на явленията организирана престъпност.

*Краен срок: средата на 1998 г.*

*Отговарящ: Държавите-членки /Съветът / Европол/Комисията*

3. Европейският съвет поощрява Съвета и Комисията да приемат съвместно със страните-кандидатки от Централна и Източна Европа, включително и прибалтийските държави, Предприсъединителен пакт за сътрудничество в борбата с престъпността, който би могъл да включва разпоредби, предвиждащи тясно сътрудничество между тези страни и Европол, както и ангажименти да се ратифицират бързо и да се прилагат пълно инструментите на Съвета на Европа, които са съществени в борбата с организираната престъпност (политическа насока №5). Пактът трябва да се основава на *acquis* на Европейския съюз в областта на организираната престъпност и да представлява съставна част от предприсъединителната стратегия, според която потенциалните възможности на вече съществуващи инструменти като например Програмата ФАР би трябвало да бъдат пълноценно използвани. В разговорите със страните-кандидатки е уместно да се подчертае, че е необходимо те да постигнат равнище сравнимо с това на държавите-членки на Европейския съюз, особено по отношение на задълженията по международните инструменти като например, отнасящите се до тероризма. Във връзка с това е необходимо да се разгледа възможността тези страни да се асоциират към определени дейности на Многодисциплинарната група по организираната престъпност.

*Краен срок: края на 1998 г.*

*Отговарящ: Съветът/Комисията*

4. Независимо от обсъжданията по Предприсъединителния пакт, необходимо е да се развива по-тясно сътрудничество с други

страни и международни организации и органи, участващи в борбата срещу организираната престъпност. Необходимо е също така да се развиват отношенията с трансатлантическите партньори на Европейския съюз, както и с Русия и Украйна, за последните две, например чрез програмата Тацис. Съветът и Комисията трябва да изработят конкретни предложения за по-тясно сътрудничество, например чрез посредничеството на Европол (политическа насока №5).

*Краен срок: края на 1998 г. Отговарящ: Съветът/Комисията*

5. Необходимо е да се извърши проучване между трите стълба на Европейския съюз по високотехнологичната престъпност, както и за нейното използване и връзки с организираната престъпност (политическа насока №15). Това проучване трябва да подготви пътя за политика, гарантираща ефикасна публична защита. Избягвайки същевременно неуместните ограничения и в допълнение на специфичните отговорности на доставчиците на технология и услуги, необходимо е правоохранителните органи и съдебните власти да разполагат с необходимите средства за предотвратяване и противодействие на злоупотребата с тези нови технологии. Трябва да се отдели особено внимание както на незаконните практики (като например използването на тези технологии от престъпните организации за улесняване на техните дейности) или на незаконното съдържание (като например детската порнография или разпространяването на рецепти на синтетични наркотици).

*Краен срок: края на 1998 г.*

*Отговарящ: Комисията /Европол /Съветът*

## **ГЛАВА II. ПРЕВЕНЦИЯ НА ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ**

Настоящата глава се основава на политическите насоки №13 и 14, приети от Европейския съвет.

### **Препоръки:**

6. Необходимо е да се изработи всеобхватна политика за борба срещу корупцията, като се държи сметка за вече извършената работа и в другите международни организации, с цел да нарасне прозрачността в публичната администрация както в държавите-членки, така и в Европейските общности (политическа насока №13). Тази политика трябва да бъде фокусирана главно върху елементите на превенцията и да разглежда такива въп-

роси като отражението на празнотите в законодателството, отношенията между публичния и частния сектор, прозрачността на финансовото управление, правилата за участие в публични търгове, както и критериите за назначаване на отговорни държавни длъжности и т. н. Тя трябва също да покрива въпроса за санкциите, независимо дали те са от наказателен, административен или граждански характер, както и отражението на политиката на Европейския съюз върху отношенията с трети държави.

*Краен срок : средата на 1998 г.*

*Отговарящ: Комисията/Съветът Държавите-членки*

7. Държавите-членки и Европейската комисия трябва да гарантират в рамките на дадена процедура за публичен търг действащото законодателство да предвижда възможността да се забрани на един кандидат, извършил престъпления, свързани с организираната престъпност, да участва в тържните процедури, осъществявани от държавите-членки и от Общността. Във връзка с това е необходимо също така да се разгледа дали и при какви условия лицата, по отношение на които е започнало разследване или наказателно преследване за участие в организирана престъпност, биха могли също така да бъдат изключени от тези процедури. Необходимо е да се отдели особено внимание на незаконния произход на финансовите средства, което би могло да бъде възможно основание за изключване. Решението за изключване на едно лице от участие в процедурата по търга трябва да може да бъде оспорвано в съда.

Също така държавите-членки и Комисията трябва да гарантират действащото законодателство да предвижда възможността да се отхвърлят на основата на същите критерии, молби за субсидии или за публично лицензиране (политическа насока №13).

Съответните инструменти на Общността и Европейския съюз, позволяващи *inter alia* обмен на информация между държавите-членки и между държавите-членки и Комисията и съдържащи специални разпоредби за ролята на Комисията както в административното сътрудничество, така и в изработването на черни списъци, трябва да бъдат изготвени с цел да гарантират, че тези задължения могат да бъдат изпълнени, като същевременно се гарантира съответствието с действащите разпоредби относно защитата на данните.

*Краен срок: края на 1998 г.*

*Отговарящ: Държавите-членки/Комисията*

8. Държавите-членки се стараят по отношение на регистрираните юридически лица на тяхна територия да събират, в съответствие с действащите правила в областта на защитата на данните, информация за физическите лица, участващи в създаването или управлението на тези юридически лица, както и във тяхното финансиране, с цел да се предотврати проникването на организираната престъпност в публичния сектор и в законния частен сектор. Трябва да се проучи как тези данни биха могли да бъдат съчетани и анализирани систематично и обменяни с останалите държави-членки и при необходимост с органите, отговарящи в рамките на Европейския съюз за борбата срещу организираната престъпност, на основата на съответните правила, които Съветът трябва да разработи.

*Краен срок: края на 1998 г.*

*Отговарящ: Държавите-членки/Съветът/Комисията*

9. Трябва да се мобилизират възможностите, предоставяни от структурните фондове, включително и от Европейския социален фонд в рамките на дейностите, отнасящи се до подкрепата на пазара на труда, и програмата URBAN, за да се избегне превръщането на големите градове в Европейския съюз в места за дейност на организираната престъпност. Тези фондове могат да помогнат на лицата, застрашени в най-голяма степен от изключване от пазара на работна сила, и с това да ограничат условията, които биха допринесли за развитието на организираната престъпност. Трябва да се обърне особено внимание на категориите, които не са напълно интегрирани в обществото, защото те могат да се превърнат в уязвима мишена за престъпните организации. Необходимо е да се подобри обменът на информация по проекти, които се оказаха ефикасни в тази област. Във връзка с това трябва да се вземат предвид резултатите от годишните консултации на директорите на полицията от столиците на държавите-членки (политическа насока №14).

*Краен срок: края на 1998 г.*

*Отговарящ: Комисията /Държавите-членки*

10. Държавите-членки трябва да провеждат редовни консултации с компетентните органи на Комисията с цел да се анализират случаите на измама, увреждаща финансовите интереси на Общността, и да се задълбочава познаването и разбирането на сложността на тези явления в рамките на съществуващите механизми. При необходимост могат

да бъдат създадени допълнителни средства за редовно организиране на тези консултации. Във връзка с това е подходящо да се вземат под внимание бъдещите отношения между Европол и Звено на Комисията за борба с измамите (UCLAF).

*Краен срок: края на 1997 г.*

*Отговарящ: Държавите-членки/Комисията/Европол*

11. Съветът трябва да приеме общи действия, предвиждащи специфична многогодишна програма за борба с организираната престъпност, включително срещу измамите, увреждащи финансовите интереси на Общността, което ще позволи да бъдат набелязани специфични дейности в областта на подготовката, насочена към основните участници в политиката на превенцията, обмена на информация, изследванията и други форми на подобряване на уменията и оперативните методи.

*Краен срок: края на 1997 г. Отговарящ: Съветът/Комисията*

12. Трябва да бъдат приети мерки, отнасящи се до защитата на определени професии, уязвими от влиянието на организираната престъпност, например чрез приемането на кодекси за поведение. Едно проучване трябва да предложи специфични мерки, включващи законодателна дейност, с цел да се предотврати използването или включването на нотариусите, адвокатите, счетоводителите и ревизорите в организираната престъпност и да се осигури привличането на техните професионални организации в създаването и прилагането на кодекси за поведение на европейско равнище (политическа насока №13).

*Краен срок: средата на 1998 г. евентуално съвместно действие - средата на 1999 г.*

*Отговарящ: Съветът/Комисията/ Държавите-членки (в сътрудничество със съответните професионални организации например Съвета на адвокатите и на сдруженията на юристите на Европейската общност (ССВЕ).*

### **ГЛАВА III. ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ, ОБХВАТ, ПРИЛАГАНЕ**

Настоящата глава се основава на политически насоки №1-5 и 15, приети от Европейския съвет.

#### **Препоръки:**

13. Държавите-членки считат, че конвенциите, изброени по-долу и в препоръка №14,

са съществени за борбата срещу организираната престъпност (политическа насока №2). Държавите, които все още не са ги ратифицирали, трябва да представят своите предложения пред своя парламент с цел да ускорят тяхната ратификация в установения срок. Ако една конвенция не е ратифицирана в установения краен срок, те уведомяват Съвета писмено на всеки шест месеца за причините за това, докато конвенцията бъде ратифицирана.

Ако една държава-членка не ратифицира дадена конвенция в разумен срок поради каквато и да е причина, Съветът оценява положението с цел да намери решение. Предприемателният пакт (политическа насока №5), който ще бъде сключен със страните-кандидатки от Централна и Източна Европа, включително с прибалтийските държави, трябва да включва подобни ангажименти за тези страни.

1) Европейска конвенция за екстрадиция, Париж, 1957 г.

2) Втори допълнителен протокол към Европейската конвенция за екстрадиция, Страсбург, 1978 г.

3) Допълнителен протокол към Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси, Страсбург, 1978 г.

4) Конвенция относно изпирване, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпления, Страсбург, 1990 г.

5) Конвенция за взаимна помощ между митническите администрации и протоколи към нея, Неапол, 1967 г.

6) Споразумение срещу незаконната търговия по море, за прилагане на чл. 17 от Конвенцията на Обединените нации срещу незаконната търговия с упойващи и психотропни вещества, Страсбург, 1995 г.

7) Конвенция срещу незаконната търговия с упойващи и психотропни вещества, Виена, 1988 г.

8) Европейска конвенция за борба с тероризма, Страсбург, 1977 г.

*Краен срок: края на 1998 г.*

*Отговарящ: Държавите-членки*

14. Конвенциите на Европейския съюз, изброени по-долу, трябва да бъдат ратифицирани (политическа насока №2) преди изтичане на посочените по-долу крайни срокове, като при необходимост трябва да се има предвид съществуването на обяснителни доклади. При изработването на нови конвенции Съветът трябва да установи краен срок за

тяхното приемане и прилагане в съответствие с конституционните изисквания на държавите-членки.

1) Конвенция за опростената процедура за екстрадиция между държавите-членки на Европейския съюз - края на 1998 г.

2) Конвенция за Европол - абсолютен краен срок: края на 1997 г.

3) Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности - средата на 1998 г.

4) Конвенция за използването на информационни технологии за митнически цели - края на 1998 г.

5) Конвенция за екстрадиция между държавите-членки на Европейския съюз - края на 1998 г.

6) Протоколи към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности - средата на 1998 г.

*Отговарящ: Държавите-членки /Съветът*

Освен това трябва да бъдат положени всички усилия, за да се гарантира, че сегашните дискусии по проектите на инструменти, и особено онези, които са свързани с Третия протокол към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности, с проекта за Конвенция за борба срещу корупцията и с проекта на конвенция „Неапол II“ за взаимна помощ между митническите администрации ще завършат до края на 1997 г.

*Отговарящ: Съветът*

15. Необходимо е да се създаде механизъм, основан на придобития опит с модела, приет в рамките на FATF, за взаимна оценка на прилагането в национален мащаб на инструментите и задълженията на Европейския съюз и на останалите международни инструменти и задължения в наказателната област, както и на произтичащите от тях национално законодателство, политика и практика (политическа насока №3). Подобно взаимно оценяване трябва да се осъществява предимно във връзка със съдебното сътрудничество и би могло, ако опитът се окаже положителен, да обхване и други области на прилагане.

Тази оценка трябва да се основава на следните принципи: равнопоставеност на държавите-членки, взаимно доверие, предварително определяне на обхвата и критериите за оценка, и що се отнася до процедурата за взаимна оценка - на списъци за проверка и увереност, че на определен етап в процеса на оценяване ще участват експерти от всички дър-

жави-членки. Резултатите от оценяването ще остават поверителни, с изключение на случаите, в които съответната държава-членка желае да бъдат публикувани.

*Краен срок: края на 1997 г./средата на 1998 г.*

*Отговарящ: Съветът/Държавите-членки/Комисията*

16. С цел да се придобие по-голяма ефективност на съдебното сътрудничество в областта на борбата срещу организираната престъпност е необходимо да се приключи започнатата работа по проекта за Конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси преди края на 1997 г. (политическа насока №4). Колкото се може по-скоро съдържанието на конвенцията трябва да бъде разширено, като се държи сметка за необходимостта да се ускорят процедурите за съдебно сътрудничество по въпроси, свързани с организираната престъпност, и чувствително да се съкратят сроковете за предаване и отговор на молбите.

Необходимо е също така да се разгледат инструментите, приети от Съвета, относно лицата, които сътрудничат на съдебния процес и защитата на свидетелите, както и специфичните потребности в областта на полицейското сътрудничество в рамките на до съдебното разследване и в областта на съдебното сътрудничество в някои страни.

В рамките на започнатата работа по проекта за конвенция е необходимо да се помисли и за нуждите в областта на борбата с организираната престъпност. За тази цел компетентната работна група трябва да разгледа как:

а) резервите, направени по Европейската конвенция за взаимна помощ от 1959 година и нейния протокол, могат да бъдат оттеглени между държавите-членки на Европейския съюз, например чрез въвеждането в проекта на разпоредби, предвиждащи запазване на принципа *non bis in idem*, преразглеждайки изискванията за двойна наказуемост или използване на правото на отказ, предвидено от конвенцията, единствено в случаите, в които молбата може да накърни суверенитета, сигурността, общественения ред или други основни интереси на държавата-членка;

б) може да бъде създадена правна основа за трансгранично прилагане на някои съвременни методи на разследване например контролирани доставки, използването на агенти под прикритие и подслушването на различни форми на телекомуникации.

*Краен срок: края на 1997 г./средата на 1998 г.*

*Отговарящ: Държавите-членки/Съветът*

17. Съветът е приканен бързо да приеме съвместно действие, насочено към криминализирането, в съответствие със законодателството на всяка държава-членка, на участието на едно лице, намиращо се на нейна територия, в престъпна организация, независимо в коя част на Съюза е съсредоточена организацията или извършва своята престъпна дейност (политическа насока №1). Това престъпление може да се състои в поведението, описано в чл.3(4) на Конвенцията за екстрадиция, приета от Съвета на 27 септември 1996 г. Доколкото правните традиции са различни в отделните държави-членки, може да се приеме за ограничен период от време, че не всички държави-членки ще са в състояние да поемат веднага задълженията относно приетото определение.

*Краен срок: края на 1997 г.*

*Отговарящ: Съветът*

Освен това Съветът трябва да разгледа в каква степен и в кои приоритетни области евентуалното сближаване или хармонизиране на законодателствата на държавите-членки може да допринесе за борбата срещу организираната престъпност. Трябва да се представят и конкретни предложения относно областите, които могат да бъдат разглеждани като приоритетни и да се оценят практическите резултати в борбата срещу организираната престъпност на евентуално сближаване или хармонизиране на законодателствата на страните-членки в тези области.

*Краен срок: средата на 1999 г. Отговарящ: Съветът*

18. Освен това е необходимо да бъдат установени, като отправна точка за бъдещите дискусии по организираната престъпност, изброените по-долу теми, по-голямата част от които са одобрени от Съвета в доклада за организираната престъпност от 1993 г., като се отчитат правата на лицата и в частност на предполагаемия извършител на престъплението и на трети добросъвестни лица:

a) да се води борба срещу всички форми на престъпност, които засягат финансовите интереси на Общностите, в тясно сътрудничество между държавите-членки и Комисията;

b) да се въведе отговорност на юридическите лица, които са въвлечени в организирана престъпност;

c) да се предвидят достатъчно дълги срокове за преследване на тежките престъп-

ления, свързани с организираната престъпност;

d) да се обсъди проблемът за измамите и фалшифицирането във връзка с всички разплащателни средства, включително електронните средства за разплащане (политическа насока №15).

*Краен срок: края на 1998 г.*

*Отговарящ: Съветът/Държавите-членки/Комисията*

## **ГЛАВА IV. ПРАКТИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ПОЛИЦИЯТА, СЪДЕБНИТЕ ВЛАСТИ И МИТНИЦИТЕ В БОРБАТА СРЕЩУ ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ**

Настоящата глава се основава на политически насоки от №6-9, приети от Европейския съвет.

### **Препоръки:**

19. Необходимо е да се създадат, в случаите когато те все още не съществуват, и при пълно зачитане на конституционната структура на всяка държава-членка, централни национални бюра за връзка с цел да се ускори обменът на информация и разглеждането на молбите за сътрудничество между правоохранителните органи всеки път, когато национален орган на държава-членка преценява, че е по-ефективно да се обърне към едно централно звено за контакт, вместо да установява преки контакти с органа на друга държава-членка (политическа насока №7). Що се отнася до конвенцията за Европол, предвиденото в нея централно национално бюро трябва да бъде бюро за връзка, представляващо всички правоохранителни органи на държавите-членки. Желателно е съществуващите бюра за връзка, като например националните централни бюра (NCB) на Интерпол, бюрата „Sirene“ и т. н. да бъдат обединени в това централно бюро за контакт или поне да бъдат установени тесни връзки между тези бюра.

Тези бюра за връзка трябва да служат за бързо свързване на компетентните власти от държавите-членки и Комисията. Тези бюра за връзка могат, на второ място да играят ролята на национална служба за информация между правоохранителните служби по националното законодателство, юрисдикция и процедури. Информацията за тези централни бюра за връзка се съхранява от Генералния секретариат на Съвета и редовно се актуализира.

*Краен срок: края на 1997 г.*

*Отговарящ: Държавите-членки /Съветът/ Комисията*

20. Политическа насока №6 подчертава значението на координацията между компетентните правоохранителни власти на национално равнище. Също така, като се отчита конституционното устройство и националните традиции, както и фактът, че всяка държава-членка взема решения относно собствените си вътрешни структури, е препоръчително да се създадат многодисциплинарни обединени екипи на национално равнище, в случай че те все още не съществуват, особено в областта на организираната престъпност (политическа ориентация №6 и 9). За разлика от бюрата за връзка, визирани в препоръка №19, чиято задача е най-вече да улесняват установяването на контакти и да предават информация на другите държави-членки, тези екипи за координация трябва да познават достатъчно добре националните следствени органи, за да бъдат в състояние да допринесат за развитието на националната политика за борба с организираната престъпност.

Тези екипи могат да разглеждат резултатите от анализите на Европол с цел да започнат общи многодисциплинарни широкомащабни разследвания, включващи две или повече държави-членки. Като се имат предвид поставените задачи, необходимо е да се осигури ефективна координация между органите, извършващи разследване и съдебните власти. За доброто осъществяване на сътрудничеството е желателно националните бюра за връзка и многодисциплинарните обединени екипи да си сътрудничат много тясно.

*Краен срок: средата на 1998 г.*

*Отговарящ: Държавите-членки /Европол/ Комисията*

21. Като се вземат предвид националните правни системи, запазвайки независимостта на съдебната власт и отчитайки факта, че всяка държава-членка взема решение за собствените си вътрешни структури, държавите-членки трябва да се стремят да прегрупират своите ресурси на европейско равнище чрез създаването на мрежа за съдебно сътрудничество. Тази мрежа трябва да получи специален мандат и да бъде съставена от специалисти, притежаващи голям практически опит в борбата срещу организираната престъпност. В този план може да бъде полезно да се разгледа проучването, извършено от белгийските власти в рамките на прог-

рамата Гроциус в областта на създаването на съдебна мрежа за контакти (политическа насока №8).

За създаването на тази мрежа всяка държава-членка трябва да определи централно бюро за връзка, което да позволи обмен на информация между националните съдебни власти, зачитайки напълно защитата, предвидена в националното право.

Тази мрежа трябва да предоставя подходяща логистична подкрепа чрез структурите на Третия стълб за обсъждане на практическите въпроси на съдебното сътрудничество и да играе ролята на център, чрез който се решават проблемите и се установяват контакти между съдебните власти в национален мащаб.<sup>7</sup>

Трябва да бъде извършено задълбочено проучване за мястото и ролята на съдебните власти във връзка с Европол, в контекста на разширяването на правомощията на Европол (политическа насока №10). В този смисъл, ако опитът покаже, че мрежата работи добре, може в бъдеще да се разгледа възможността за превръщането ѝ в постоянна структура, която би могла да се превърне във важен партньор на Европол.

*Краен срок: средата на 1998 г.*

*Отговарящ: Съветът*

22. Трябва в рамките на Съвета и в рамките на структурите на Третия стълб да се създаде Многодисциплинарна работна група по организираната престъпност, която да бъде съставена от компетентни органи на високо равнище, със задача да определя насоките за координация на борбата срещу организираната престъпност. Наред с това Работната група по международната организирана престъпност, създадена под егидата на Ръководна група III, трябва да бъде закрыта и Работната група по наркотиците и организираната престъпност трябва или да ограничи своите правомощия до проблемите с наркотиците, свързани със задачите, изпълнявани в съответствие с член К от договора, или да бъде закрыта. Сорегер се приканва да разгледа въпроса с оглед на вземане на решение.

Фактът, че Многодисциплинарната работна група е създадена, не трябва да препятства разглеждането на въпросите, свързани например единствено с полицейското сътрудничество срещу организираната престъпност и от други групи на Съвета. Комитетът следва да вземе решение за подходяща координация между групите, за които отговаря.

Новата Работна група по организираната престъпност, в която трябва да участват компетентни органи, като например представители на подобни координационни екипи навсякъде, където такива екипи са създадени, или поне чрез приноса на тези екипи, заедно със служителите, отговарящи за изработването на политиката, и на представителите на Европол, може да бъде натоварена със задачата на основата на оценка на практическото сътрудничество да определя проблемите, които могат да бъдат разрешени само по политически път, да разработва стратегията и политиката на Съюза в областта на борбата срещу организираната престъпност и да подготвя въпросите, изискващи решение на най-високо равнище. Като пример могат да бъдат посочени: решенията за новите инструменти (свързани например с практическото полицейско сътрудничество), приоритетите в противодействието на организираната престъпност и други форми на споразумения, необходими за ефективна борба срещу организираната престъпност.

*Краен срок: края на 1997 г.*

*Отговарящ: Съветът/Согерез*

## **ГЛАВА V. СЪЗДАВАНЕ НА ЕФЕКТИВЕН ЕВРОПОЛ И РАЗШИРЯВАНЕ НА НЕГОВИЯ МАНДАТ И ЗАДАЧИ**

Настоящата глава се основава на политически насоки №5 и 10, приети от Европейския съвет.

### **Препоръки:**

23. Държавите-членки и Съветът трябва да вземат всички необходими подготвителни и бюджетни мерки, за да създадат условия Европол да започне своята дейност най-късно към средата на 1998 г.

*Компетентен орган: Държавите-членки/Съветът*

24. Необходимо е да се разработят възможностите на Европол за сътрудничество и установяване на контакти с трети страни и с международни организации. За тази цел Съветът трябва да състави един или повече подходящи правни инструменти, които да гарантират поддържането на контакти с Комисията и с трети страни, които са важни партньори на държавите-членки в борбата срещу организираната престъпност, и със съответните международни организации като Интерпол и Световната митническа ор-

ганизация (WCO).

*Краен срок: края на 1999 г.*

*Отговарящ: Държавите-членки/Съветът/Европол*

25. Без да се поставят под въпрос резултатите от Междуправителствената конференция, мандатът и задачите на Европол ще бъдат разширени, колкото се може по-скоро, като се държи сметка за решението, взето от държавните и правителствените ръководители на срещата на най-високо равнище в Дъблин, така че да се включи следното:

а) Европол трябва да може да улеснява и поддържа подготовката, координацията и извършването на отделни разследвания, водени от компетентните органи на държавите-членки, включително и оперативни действия на съвместни екипи, включващи представители на Европол с помощна функция. Законодателството на всяка държава-членка ще определя компетентния орган, независимо дали става дума за полицейски, митнически или съдебни власти;

б) Европол трябва да разполага с правомощия да иска от държавите-членки да извършват разследване по определени дела. В това отношение Европол трябва да вземе инициативата да привлича вниманието на компетентните власти на една или повече държави-членки към значението, което би имало едно разследване по даден случай, без тази инициатива да задължава държавите-членки да предприемат исканите действия;

в) Европол трябва да осъществява специфични специализирани проучвания, които могат да бъдат предоставени на разположение на държавите-членки, за да им съдействат в разследванията на случаи на трансгранична организирана престъпност (политическа насока №10);

д) Възможностите на Европол в областта на оперативната техника и поддръжка, на анализа и аналитичните данни (например, регистри на крадени коли или друга собственост) трябва най-пълно да се използват. Развитието на оперативните техники може да вземе формата на проучване на практиката на национално и на съюзно равнище и на тяхната ефикасност, както и на изграждането на съвместна стратегия, политика и тактика. Развитието на оперативната поддръжка може между другото да се изрази в организирането на срещи, разработването и прилагането на съвместни планове за действие, на стратегически анализи, улесняване на информационния и разузнавателен

обмен, аналитично подпомагане на многостранните национални разследвания, техническа и тактическа помощ, създаване на общи наръчници, помощ за обучението, оценка на резултатите и препоръки към компетентните органи от държавите-членки;

е) Европол може да се стреми да получи достъп до Шенгенската информационна система или до нейния европейски приемник.

Съветът трябва да прецени, без да пречи на бързото ратифициране и прилагане на Конвенцията за Европол, дали разширяването на ролята на Европол изисква изменение на конвенцията и ако е така, трябва да бъдат предприети незабавни мерки. Междувременно EDU трябва да бъде в състояние да изпълни пълноценно своя мандат.

Трябва да бъде извършено задълбочено проучване с цел да се разгледа мястото и ролята на съдебните власти в техните отношения с Европол във връзка с разширяването на правомощията на Европол.

*Краен срок: краят на 1998 г.*

*Отговарящ: Държавите-членки/ Съветът/ Европол*

## **ГЛАВА VI. ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ И ПАРИТЕ**

Настоящата глава се основава на политически насоки №5,10-12, приети от Европейския съвет.

### **Препоръки:**

26. В областта на изпирането на пари и на конфискацията на облагите от престъпления трябва да бъдат предвидени следните мерки:

а) за подобряване на международния обмен на полицейски данни е необходимо да се създаде система за обмен на информация за предполагаемо изпиране на пари на европейско равнище в съответствие с действащите норми за защита на данните. За тази цел е необходимо да се допълни Конвенцията на Европол с разпоредба, даваща възможност на Европол да бъде инструмент за това (политическа насока №10);

б) трябва да се криминализира във възможно най-широк обхват изпирането на облагите от престъпления и да се създаде правна основа за най-широки правомощия за разследването на подобни случаи. Трябва да се разгледа възможността изпирането да обхваща и небрежното поведение. Трябва да се проучат възможностите за подобряване на издирването и изземването на незаконни го-

ходи и за изпълнение на решенията на съдилищата относно конфискуването на доходи от организирана престъпност (политическа насока №11);

с) в областта на конфискацията трябва да се въведат правила, позволяващи конфискация, независимо от съществуването на извършител на престъплението, както например в случаите, когато извършителят е починал или изчезнал (политическа насока №11);

д) трябва да се проучи възможността за разпределение между държавите-членки на доходите, конфискувани в резултат на международно сътрудничество (политическа насока №11);

е) необходимо е да се разшири задължението за предаване на информация по чл. 6 на Директивата срещу изпирането на пари по отношение на всички деяния, свързани с тежки престъпления, и лица и професии, различни от финансовите институции, посочени в директивата. Държавите-членки трябва да проучат възможността за предвиждане на възпиращи санкции за несъобщаване на информация за съмнителни сделки (политическа насока №11). Заедно с това на данъчните власти трябва да бъде възложено съгласно националното право подобно задължение за съобщаване на информация за сделки, свързани с организираната престъпност, поне по отношение на сделките в областта на ДДС и акцизите. Сътрудничеството между предвидените в директивата бюра за връзка трябва да бъде подобро;

ф) да се постави проблемът за изпирането на пари по Интернет и чрез електронните разплащания и да се изисква, в системите за разплащания и електронните пощи да се посочват подробни данни за подателя и получателя (политическа насока №11);

г) да се предотврати възможността прекомерното използване на разплащанията в брой и валутните обменни операции в брой от физически и юридически лица да се превръща в прикритие за трансформирането на облагите от престъпления в друга собственост (политическа насока №11).

Освен това Съветът и Комисията трябва да разгледат, в контекста на съществуващите национални и международни инструменти, необходимостта от създаване на общи разпоредби за борба с организираната престъпност в областта на незаконното производство и търговия с подправени стоки, както и подправката и фалшифицирането на банкноти и монети във връзка с въвеждането на еднината валута.



*Краен срок: края на 1998 г.*

*Отговарящ: Съветът/Европол/Комисията*

27. Бъдещите членове на Европейския съюз трябва да разполагат с подходящо законодателство и чувствително обществено мнение, особено във финансовата област, по отношение на борбата с изпирането на пари и други форми на финансова престъпност. Това следва да е приоритет в рамките на структурния диалог и програми като ФАР. Също така в Предприсъединителния пакт за сътрудничество в борбата срещу престъпността на съответните страни трябва да се обърне внимание върху необходимостта да се присъединят към международните споразумения в тази област, включително да се присъединят към Конвенцията на Съвета на Европа относно изпирането, издирването, изземването и конфискацията на облагите от престъпления (политическа насока №5).

*Краен срок: края на 1999 г. Отговарящ: Съветът/Комисията*

28. На основата на практическия опит трябва да се проучи доколко трябва да се подобри законодателството на държавите-членки в областта на наказателния процес и процедурите за международно сътрудничество в издирването, изземването и конфискацията на облагите от престъпления, както и на финансовите разследвания, извършвани за тази цел.

*Краен срок: края на 1999 г.*

*Отговарящ: Държавите-членки/Комисията*

29. Трябва да се развива законодателството за борба срещу организираната престъпност, свързана с данъчните измами, в съответствие с правилата за защита на данните (политическа насока №12). За тази цел трябва да бъдат разгледани следните мерки:

- в случаите, свързани с организираната престъпност, никаква правна пречка не трябва да ограничава данъчните служби да имат право или да бъдат задължени да обменят на национално равнище информация със съответните органи на държавата и в частност със съдебната власт при пълно зачитане на основните права;

- данъчните измами, свързани с организираната престъпност, трябва да бъдат разглеждани като която и да е друга форма на организирана престъпност, дори когато данъчното законодателство съдържа специални правила за изземването на придобитото чрез данъчни измами;

- разходите за престъпни цели, като например корупцията, не трябва да подлежат

на данъчни облекчения;

- превенцията и преследването на организираните данъчни измами, като например измамите, свързани с ДДС и акцизите, включително и техните транснационални форми, трябва да се подобряват както на национално, така и на европейско равнище.

*Краен срок: края на 1998 г.*

*Отговарящ: Държавите-членки/Съветът/Комисията*

30. Държавите-членки трябва да проучат какви действия да предприемат и каква адекватна защита да предвидят срещу използването на финансовите центрове и екстериториалните улеснения от организираната престъпност, особено когато те се намират на места под тяхна юрисдикция. Що се отнася до тези, намиращи се другаде, Съветът трябва да изработи обща политика, съвместима с вътрешната политика, водена от държавите-членки, с цел да се преготврати тяхното използване от престъпни организации, действащи в рамките на Европейския съюз (политическа насока №12).

*Краен срок: 1998 г.*

*Отговарящ: Държавите-членки/Съветът/Комисията*

**15.8.1997 Official Journal of the European Communities Nr. C 251/17**

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

### **ПИСМО ОТ ГРУПАТА НА ВИСОКО РАВНИЩЕ ДО МЕЖДУПРАВИТЕЛСТВЕНАТА КОНФЕРЕНЦИЯ**

Групата на високо равнище, създадена от Европейския съвет (Дъблин, 13 и 14 декември 1996 г.), на която е възложено проучването на борбата срещу организираната престъпност във всичките ѝ аспекти, имаше също за задача да отнесе до Междуправителствената конференция всеки въпрос, предполагащ изменение на договора.

По време на заседанието на 9 април 1997 г. Групата на високо равнище прие План за действие, съдържащ политическите насоки, които трябва да се утвърдят от Европейския съвет (Амстердам, 16 и 17 юни 1997 г.), както и подробен план за действие, който дава израз на политическите насоки в работната програма, подлежаща на изпълнение от Съюза и неговите държави-членки. Планът за дейс-

твие е приложен към настоящото писмо.

Приемайки доклада след продължителни обсъждания по някои от точките, Групата на високо равнище се съгласи, че достигнатият консенсус не ограничава позициите, които делегациите могат да заемат в рамките на Междуправителствената конференция. Това се отнася и до някои предложения, които вече бяха представени на Междуправителствената конференция.

Първо, според групата е необходимо да се прави известна разлика между препоръките на групата до Европейския съвет, които могат да изискват изменение в договора, и препоръките, които могат да бъдат изпълнени на основата на сегашния договор, но които биха могли да намерят израз в разпоредбите на новия договор, за да може той да отразява по-добре приоритета, който Съюзът трябва да даде на борбата срещу организираната престъпност.

На второ място, доколкото по многобройни поводи групата постави въпроса за подобряване ефикасността на европейското сътрудничество в областта на правосъдието и на вътрешните работи, тя прецени, че не би трябвало да съсредоточава своето внимание върху въпросите от институционален характер, като например вземането на решения и инструментите на Европейския съюз. Тъй като тези въпроси също са от изключителна важност за способността на Европейския съюз да се бори срещу организираната престъпност, групата се въздържа от вземането на позиция, тъй като те се разглеждат в рамките на Междуправителствената конференция.

Сред политическите насоки, представени от групата, е и препоръката на Европол да бъдат предоставени оперативни правомощия, както е посочено в политическа насока №10. Групата приканва Междуправителствената конференция да разгледа дали това изисква изменение на чл. К.1.9 от договора и да действа по съответния начин.

Няколко други препоръки, доколкото не изискват непременно изменение на договора, могат да бъдат по-лесно изпълнени, ако бъдещият договор предвижда съответна правна и институционална база. Такъв е случаят с политическа насока №3, която призовава за създаване на механизъм за взаимна оценка на прилагането и изпълнението на инструментите, отнасящи се до международното сътрудничество по проблемите на престъпността. Освен това политическа насока №25 подчертава необходимостта от по-тясно

сътрудничество с трети страни в борбата срещу организираната престъпност. Подобно сътрудничество заслужава също така да намери място в договора.

Обсъжданията на групата, както са отразени в глави II и III, могат също така да бъдат разгледани от Междуправителствената конференция. Такъв е случаят с необходимостта практическото съдебно сътрудничество да бъде приведено на равнище, сравнимо с полицейското сътрудничество.

Групата посвети част от своите обсъждания на приноса, който сближаването или хармонизирането на законодателствата може да даде в борбата срещу организираната престъпност. Тя се ограничи с политическа насока относно престъпните организации (а именно политическа насока №1), с цел да гарантира възможно по-ефективна рамка за едно практическо сътрудничество. Междуправителствената конференция ще забележи, че според становището на групата, въпросът дали сближаването или хармонизацията на законодателствата на държавите-членки може да допринесе за борбата срещу организираната престъпност, следва да бъде разгледан от нея (политическа насока №1).

Групата счита за изключително важно тясното сътрудничество както на национално, така и на съюзно равнище между различните институции (полицейски, съдебни, митнически), които участват в борбата срещу организираната престъпност. Такава координация, макар преди всичко да трябва да се реализира чрез организационни мерки, заслужава да бъде отбелязана като принципен въпрос в договора.

Същото се отнася и до понятието превенция като необходима последица от репресията. Както се посочва на много места в доклада (а именно политическа насока №13), превенцията (включително в областта на корупцията, измамите и изпирането на пари) изисква не само по-големи усилия от страна на държавите-членки и по-тясно сътрудничество между тях на равнището на Европейския съюз, но също така и пълно използване на възможностите на Съюза в рамките на Първия стълб.

Накрая, във връзка с общата необходимост от по-добра организация на Европейския съюз в борбата срещу организираната престъпност във всичките ѝ форми, явлението трябва да намери място наред със задачите, произтичащи от сътрудничеството на Съюза в рамките на Третия стълб.

## АКТ НА СЪВЕТА

от 26 май 1997 г.

**за изготвяне на базата на чл. К 3 (2) (с) от Договора за Европейския съюз на Конвенция за борба с корупцията, в която са въввлечени служители на Европейските общности или служители на държавите-членки на Европейския съюз**

(97/C/95/01)

**Съветът на Европейския съюз,**

Като взема предвид Договора за Европейския съюз и по-конкретно чл. К.3 (2) (с) от него,

Като има предвид, че за държавите-членки подобряването на съдебното сътрудничество е въпрос от общ интерес в рамките на предвиденото в Раздел VI на договора сътрудничество;

Като има предвид необходимостта от изготвяне на Конвенция за борба с корупцията, в която са въввлечени служители на Европейските общности или служители на държавите-членки на Европейския съюз; в светлината на разпоредбите на Протокола към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности;

реши да бъде създадена конвенцията, чийто текст е приложен и подписан днес от представителите на правителствата на държавите-членки на Европейския съюз;

Препоръчва тя да бъде приета от държавите-членки в съответствие с техните конституционни изисквания.

Съставен в Брюксел на 26 май 1997 г. За съвета председател У. Сорсграгер

## КОНВЕНЦИЯ

**за борба с корупцията, в която са въввлечени служители на Европейските общности или служители на държавите-членки на Европейския съюз, изготвена на базата на чл. К 3 (2) (с) от Договора за Европейския съюз**

Високото договарящите се страни по тази Конвенция, държави-членки на Европейския съюз,

Като се позовават на Акта на Съвета на Европейския съюз от 26 май 1997 г.,

Като вземат предвид, че за държавите-членки подобряването на съдебното сътрудничество в борбата с корупцията е въпрос от общ интерес в рамките на сътрудничеството, предвидено в дял VI на договора;

Като вземат предвид, че с Акта на Съвета от 27 септември 1996 г., бе изготвен протокол, насочен в частност срещу актовете на корупция, в която са въввлечени служители от държави-членки или служители на Общността, които увреждат или могат да увредят финансовите интереси на Европейските общности;

Като вземат предвид, че за подобряване на съдебното сътрудничеството по наказателни дела между държавите-членки е необходимо освен упоменатия по-горе протокол, да бъде изготвена конвенция, насочена срещу актовете на корупция, в която са въввлечени служители на Европейските общности или служители на държавите-членки, като цяло;

В ЖЕЛАНИЕТО СИ ДА ОСИГУРЯТ последователното и ефективно прилагане на тази конвенция в целия Европейски съюз,

СЕ ДОГОВОРИХА ЗА СЛЕДНОТО:

### Член 1. Определения

По смисъла на тази Конвенция:

(а) „служител“ означава всеки служител на „Общността“ или „държавен“ служител, включително всеки държавен служител на друга държава-членка;

(б) „служител на Общността“ означава:

- всяко лице, което е служител или друго наето лице по смисъла на Правилника за служителите на Европейските общности или Условиата за наемане на работа на други служители на Европейските общности;

- всяко лице, изпратено на работа в Европейските общности от държавите-членки или от публичен или частен орган, което изпълнява същите функции като тези, изпълнявани от служителите на Европейските общности или другите служители.

Членовете на органите, учредени в съответствие с договорите за създаване на Европейските общности и персоналът на тези органи, се считат за служители на Общността доколкото, доколкото Правилникът за служителите на Европейските общности или Условиата за наемане на работа на други служители на Европейските общности не се отнася за тях;

(с) „държавен служител“ е този, който отговаря на определението „служител“ или „длъжностно лице“ в националния закон на държавата-членка, в която лицето изпълнява тази функция за целите на прилагане на наказателния закон на тази държава-членка.

Независимо от това, в случай на производство, в което е въвличен служител на държава-членка, започнато от друга държава-членка, последната не е задължена да прилага определението на „държавен служител“ освен дотолкова, доколкото това определение е съвместимо с нейния национален закон.

## **Член 2. Пасивна корупция**

1. По смисъла на тази конвенция пасивна корупция е умишленото действие на служител, който, пряко или чрез посредник, иска или получава облаги от какъвто и да е вид за себе си или за трета страна, или който приема обещание за такава облага, за да извърши или да не извърши действие в съответствие с неговите задължения, или при изпълнение на неговите функции в нарушение на служебните му задължения.

2. Всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че поведение от посочения в ал. 1 вид се счита за престъпление.

## **Член 3. Активна корупция**

1. По смисъла на тази конвенция, активна корупция е умишленото действие на всяко лице, което обещава или дава, пряко или чрез посредник, облага от какъвто и да е вид на служител, за него или за трета страна, за да извърши или да не извърши действие в съответствие със служебните му задължения, или при изпълнение на неговите функции в нарушение на служебните му задължения.

2. Всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че поведение от посочения в ал. 1 вид се счита за престъпление.

## **Член 4. Приравняване**

1. Всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че в нейния наказателен закон описанията на посочените в чл. 2 и чл. 3 нарушения, извършени от или срещу нейни министри, изборни членове на камарите на парламента, членове на най-висшите съдилища или членове на Сметната палата при изпълнение на техните функции ще се прилагат съответно в случаите, когато такива нарушения са извършени от или срещу членове на Комисията на Европейските общности, Европейския парламент, Съдът и Сметната палата на Европейските общности при изпълнение на техните задължения.

2. Когато държава-членка е приела специални закони за случаите на действие или бездействие, за които отговарят министри от правителството по силата на тяхното особено политическо положение в тази държава-членка, ал. 1 може да не се прилага по отношение на тези закони, ако държавата-членка гарантира, че наказателното законодателство, прието в изпълнение на чл. 2 и чл. 3, се отнася също и за членовете на Комисията на Европейските общности

3. Алинеи 1 и 2 не засягат действието на прилаганите от държавите-членки разпоредби по отношение на наказателното производство и определянето на компетентния съд.

4. По отношение на оттеглянето на имунитета, тази Конвенция се прилага съобразно съответните разпоредби от Договора за създаване на Европейските общности, Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейските общности, Устава на Съда и текстовете, приети за целите на тяхното прилагане.

## **Член 5. Наказания**

1. Всяка държава-членка предприема мерките, които са необходими, за да гарантира, че посоченото в чл. 2 и чл. 3 поведение, както и съучастие в него и подбuditелството към такова поведение се наказва с налагане на ефективни, съответстващи и възпиращи наказания, включително, поне за сериозните случаи, наказания, свързани с лишаване от свобода, които могат да са основание за екстрадиция.

2. Алинея 1 не засяга упражняването на дисциплинарни правомощия от компетентните органи по отношение на служители на държавите-членки или служители на Общността. При определянето на наказанието, което следва да бъде наложено, националните съдилища могат, в съответствие с принципите на тяхното вътрешно законодателство, да вземат под внимание всяко дисциплинарно наказание, което вече е наложено на същото лице за същото поведение.

## **Член 6. Наказателна отговорност на ръководителите на предприятия**

Всяка държава-членка предприема необходимите мерки, които позволяват да бъдат подведени под наказателна отговорност ръководители на предприятия или други лица, които имат право да вземат решения или да

упражняват контрол върху дадено предприятие, в съответствие с определените в националното законодателство принципи, в случаи на корупция по чл. 3 на лица под тяхно управление, които са действали от името на предприятието.

## Член 7. Юрисдикция

1. Всяка държава-членка приема необходимите мерки за установяване на юрисдикция по отношение на обявените от нея, в съответствие със задълженията, произтичащи от чл. 2, 3 и 4, престъпления, когато:

(а) престъплението е извършено изцяло или отчасти на нейна територия;

(б) извършителят е неин гражданин или служител;

(с) престъплението е извършено срещу някое от лицата по чл. 1 или срещу член на някоя от посочените в чл. 4 (1) институции на Европейската общност, който е същевременно неин гражданин;

(д) извършителят е служител на Общността, който работи за институцията или орган на Европейската общност, създадена в съответствие с договорите за Европейските общности, със седалище в съответната държава-членка.

2. Когато прави предвиденото в чл. 13 (2) уведомление, всяка държава-членка може да декларира, че няма да прилага или че ще прилага само в определени случаи или при определени условия едно или повече от правилата на юрисдикцията, установени в ал. 1 (б), (с) и (д).

## Член 8. Екстрадиция и наказателно преследване

1. Всяка държава-членка, която съгласно своя закон не екстрадира свои граждани, приема необходимите мерки за установяване на юрисдикция върху престъпленията, които тя е обявила за такива в съответствие със задълженията и по чл. 2, 3 и 4, когато те са извършени от нейни граждани извън нейната територия.

2. Всяка държава-членка предава делото на своите компетентни органи за възбуждане на наказателно преследване, ако това е целесъобразно, когато са налице обвинения, че неин гражданин е извършил в друга държава-членка престъпление, установено в съответствие със задълженията по чл. 2, 3 и 4 и тя не екстрадира това лице в съответната държава-членка единствено на основание на

неговото гражданство. За да може да се осъществи наказателно преследване, всички досиета, информация и веществени доказателства, свързани с престъплението, се предават по реда, предвиден в чл. 6 на Европейската конвенция за екстрадиция от 13 декември 1957 г. Молящата държава-членка следва да бъде информирана за възбуденото наказателно преследване и резултата от него.

3. По смисъла на този член, терминът „гражданин“ на държава-членка се тълкува в съответствие с всяка декларация, направена от дадената държава в изпълнение на чл. 6 (1) (б) от Европейската конвенция за екстрадиция и на ал. 1 (с) от него.

## Член 9. Сътрудничество

1. Ако дадена процедура, свързана с престъпление, което е установено в съответствие със задълженията по чл. 2, 3 и 4, засяга поне две държави-членки, тези държави си сътрудничат ефективно в разследването, наказателното преследване и при изпълнение на наложеното наказание посредством например взаимна правна помощ, екстрадиция, трансфер на производството или изпълнение на присъди, които са издадени в други държави-членки.

2. Когато повече от една държава-членка има юрисдикция и възможност за осъществяване на наказателно преследване на престъпление, основаващо се на едни и същи факти, съответните държави-членки си сътрудничат при решаването коя от тях да извърши наказателното преследване срещу нарушителя или нарушителите с цел да се централизира наказателното преследване в една държава-членка, където това е възможно.

## Член 10. Ne bis in idem

1. Държавите-членки прилагат във вътрешното си наказателно право правилото ne bis in idem, съгласно което лице, чийто съдебен процес е бил окончателно приключен в дадена държава-членка, не може да бъде преследвано в друга държава-членка по отношение на същите деяния, ако му е било наложено наказание, което е било изпълнено, което е процес на изпълнение или което вече не може да бъде изпълнено съгласно законите на държавата, която е издала присъдата.

2. Когато прави предвиденото в чл. 13 (2) уведомление, дадена държава-членка може да декларира, че няма да бъде обвързана от ал. 1 на този член в някой или някои от следните случаи:

(а) ако деянията, които са били предмет на издадената в чужбина присъда, са възникнали изцяло или отчасти на нейна територия; във втория случай това изключение няма да е валидно, ако тези деяния са извършени отчасти на територията на държавата-членка, където е издадена присъдата;

(б) ако деянията, които са били предмет на издадената в чужбина присъда, представляват престъпление, насочено срещу сигурността или други също толкова важни интереси на тази държава-членка;

(с) ако деянията, които са били предмет на издадената в чужбина присъда, са извършени от служител на тази държава-членка в противоречие с неговите служебни задължения.

3. Ако в дадена държава-членка бъде възбудено допълнително наказателно преследване срещу лице, чието дело по отношение на същите деяния е било окончателно решено в друга държава-членка, от наложената санкция се приспада периодът на лишаване от свобода, който е изтърпян в последната държава-членка за същите деяния. Доколкото вътрешното законодателство позволява това, санкциите, които не са свързани с лишаване от свобода, също се вземат предвид, ако са влезли в сила.

4. Изключенията, които могат да бъдат декларираны съгласно ал. 2, не се прилагат, ако по отношение на същите деяния съответната държава-членка е поускала от другата държава-членка да извърши наказателното преследване или ако е екстрадирала съответното лице.

5. Съответните двустранни или многостранни споразумения, сключени между държавите-членки, както и съответните декларации остават незасегнати от този член.

## **Член 11. Вътрешни разпоредби**

Разпоредбите на тази конвенция не са пречка държавите-членки да приемат вътрешни правни норми, които излизат извън рамките на задълженията, произтичащи от конвенцията.

## **Член 12. Съг**

1. Всички спорове между държавите-членки, свързани с тълкуването или прилагането на конвенцията, които не са могли да бъдат разрешени на двустранна основа, трябва първоначално да бъдат разгледани от Съвета в съответствие с процедурата, пред-

видена в Раздел VI на Договора за Европейския съюз, с цел да бъде намерено решение. Ако в срок от шест месеца не бъде намерено решение, въпросът може да бъде отнесен до Съда на Европейските общности от някоя от страните по спора.

2. Всеки спор между една или повече държави-членки и Комисията на Европейските общности относно чл. 1, с изключение на т. (с), или по чл. 2, 3 и 4 до толкова, доколкото той засяга въпрос от правото на Общността или финансовите интереси на Общността, или в който са въвлечени членове или длъжностни лица от институциите или органите, които са учредени в съответствие с договорите за създаване на Европейските общности, който не е било възможно да се реши чрез преговори, може да бъде предаден на Съда от някоя от страните по спора.

3. Всеки съд на държава-членка може да поиска от Съда да се произнесе предварително по въпрос, свързан с тълкуването на чл. 1 до чл. 4 и чл. 12 до чл. 16, който е бил повдигнат по всяко време пред него дело, в което са въвлечени членове или служители на институциите или органите на Общността, учредени в съответствие с договорите за създаване на Европейските общности, при изпълнение на техните функции, ако счита, че решение по този въпрос е необходимо, за да може той да издаде съдебно решение.

4. Предвидената в ал. 3 компетентност на Съда подлежи на одобрение от съответната държава-членка чрез декларация в този смисъл, която се прави при упоменатото в чл.13 (2) уведомление или по всяко време след това.

5. Държава-членка, която прави декларация по ал. 4, може да ограничи възможността да се иска предварително решение от Съда до онези свои съдилища, срещу решенията на които в националното законодателство е предвидена съдебна защита.

6. Прилагат се Уставът на Съда на Европейската общност и Правилникът за дейността му. В съответствие с устава, независимо дали е направила или не декларация по ал. 4, всяка държава-членка или Комисията има право да предава на Съда заявления по делото или писмени бележки в случаите, предвидени в ал. 3.

## **Член 13. Влизане в сила**

1. Тази Конвенция подлежи на приемане от държавите-членки в съответствие с техните конституционни изисквания.

2. Държавите-членки уведомяват генералния секретар на Съвета на Европейския съюз при приключване на предвидените в техните конституции процедури за приемане на конвенцията.

3. Тази конвенция влиза в сила в срок от деветдесет дни, след като и последната държава-членка е изпратила предвиденото в ал. 2 уведомление, че е изпълнила тази формалност.

4. До влизане в сила на конвенцията всяка държава-членка, когато прави предвиденото в ал. 2 уведомление или по всяко време след това, може да декларира, че ще прилага конвенцията, с изключение на чл. 12 от нея, в отношенията си с държавите-членки, които са декларирали същото. Конвенцията започва да се прилага по отношение на държавата-членка, която е направила такава декларация, от първо число на месеца след изтичане на период от деветдесет дни от датата, на която е депозирила декларацията си.

5. Държава-членка, която не е направила декларация по ал. 4, може да прилага тази конвенция по отношение на други държави-членки на базата на двустранни споразумения.

## **Член 14. Присъединяване на нови държави-членки**

1. Тази конвенция е отворена за присъединяване за всяка държава, която става член на Европейския съюз.

2. Текстът на конвенцията на езика на присъединилата се държава, изготвен от Съвета на Европейския съюз, е автентичен.

3. Документите за присъединяване се депозират при депозитаря.

4. Тази конвенция влиза в сила по отношение на всяка присъединила се към нея държава деветдесет дни след датата, на която са депозирани документите ѝ за присъединяване или на датата на влизане в сила на конвенцията, ако тя все още не е влязла в сила до изтичане на посочения деветдесет-дневен срок.

5. Ако конвенцията все още не е влязла в сила към момента на депозиране на документите за присъединяване, по отношение на присъединяващите се държави, се прилага чл. 13 (4).

## **Член 15. Резерви**

1. Не се разрешават никакви други резерви освен предвидените в чл. 7 (2) и чл. 10(2).

2. Всяка държава-членка, която е напра-

вила резерва, може да я оттегли по всяко време, изцяло или отчасти, като уведоми за това депозитаря. Оттеглянето влиза в сила на датата, на която депозитарят е получил уведомлението.

## **Член 16. Депозитар**

1. Депозитар на тази конвенция е генералният секретар на Съвета на Европейския съюз.

2. Депозитарят публикува в Официалния вестник на Европейските общности информация за постигнатия напредък по приемането, присъединяването, декларациите и резервите, както и за всяко друго уведомление, отнасящо се за тази конвенция.

В уверение на което голуподписаните упоравомощени лица поставиха своите подписи.

Съставена в Брюксел на двадесет и шести май, хиляда деветстотин деветдесет и седма година в един оригинал на датски, холандски, английски, финландски, френски, немски, гръцки, ирландски, италиански, португалски, испански и шведски език, текстът на всеки от които има еднаква сила, като оригиналът се пази в архива на генералния секретар на Съвета на Европейския съюз.

За правителството на Кралство Белгия

За правителството на Кралство Дания

За правителството на Федерална република Германия

За правителството на Република Гърция

За правителството на Кралство Испания

За правителството на Република Франция

За правителството на Република Ирландия

За правителството на Република Италия

За правителството на Великото херцогство Люксембург

За правителството на Кралство Холандия

За правителството на Република Австрия

За правителството на Република Португалия

За правителството на Република Финландия

За правителството на Кралство Швеция

За правителството на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия

## **АКТОВЕ, ПРИЕТИ ВЪЗ ОСНОВА НА ГЛАВА VI НА ДОГОВОРА ЗА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

### **СЪВМЕСТНИ ДЕЙСТВИЯ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА В ЧАСТНИЯ СЕКТОР**

**приети от Съвета от 22 декември 1998 г. на основание чл. К.3 на Договора за Европейския съюз (98/742/ЈНА)**

**Съветът на Европейския съюз,**

КАТО ИМА ПРЕДВИД Договора за Европейския съюз и по-конкретно членове К.1(7) и К.3(2)(b) от него;

КАТО ИМА ПРЕДВИД доклада на Групата на високо равнище по организираната престъпност, който беше одобрен на срещата на Европейския съвет в Амстердам на 16 и 17 юни 1997 г., и по-конкретно Препоръка № 6 от Плана за действие за борба с организираната престъпност от 28 април 1997 г., която предвижда създаване на всеобхватна политика срещу корупцията;

КАТО ВЗЕМА ПРЕДВИД, че държавите-членки придават особено значение на борбата с корупцията в частния сектор на международно равнище;

КАТО ИМА ПРЕДВИД заключенията на Конференцията за създаване на свободно от корупция пространство - принос на ЕС (Брюксел, април 1998 г.);

КАТО ИМА ПРЕДВИД Резолюцията на Съвета от 1998 г. за предотвратяване на организираната престъпност във връзка със създаването на всеобхватна стратегия за борба с нея;

КАТО ВЗЕМА ПРЕДВИД, че държавите-членки обръщат внимание на факта, че предотвратяването е не по-малко важно от преследването в рамките на единния подход по отношение на корупцията в частния сектор;

КАТО ИМА ПРЕДВИД Протокола към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности, приет от Съвета на 27 септември 1997 г., Втория протокол към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности, приет от Съвета на 19 юни 1997 г., Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности и Конвенцията за борба срещу корупцията, в която са въвлечени служители на Европейските общности или служители на държавите-членки на ЕС, приета от Съвета на 26 май 1997 г.;

КАТО ВЗЕМА ПРЕДВИД, че тези съвместни действия не са насочени към корупцията, която вече е обхваната от посочените инструменти;

КАТО ИМА ПРЕДВИД обръщението на Комисията от 21 май 1997 г. към Европейския парламент и Съвета за политиката на Съюза срещу корупцията;

КАТО ВЗЕМА ПРЕДВИД, че корупцията разрушава лоялната конкуренция и подкопава принципите на откритост и свобода на пазарите, и по-конкретно нормалното функциониране на вътрешния пазар, а също уврежда прозрачността и откритостта в международната търговия;

КАТО ВЗЕМА ПРЕДВИД, че за целите на тези съвместни действия е важно понятието за „нарушаване на задълженията“ да бъде обхванато достатъчно широко от националния закон на държавите-членки;

КАТО СЕ ЗАПОЗНА с мненията на Европейския парламент, след проведените от председателството в съответствие с чл. К.6 на договора консултации,

**ПРИЕ ТЕЗИ СЪВМЕСТНИ ДЕЙСТВИЯ:**

### **Член 1. Определения**

За целите на тези Съвместни действия:

- „лице“ означава всеки служител или друго лице, което ръководи или работи в каквото и да е качество за или от името на физическо или юридическо лице, извършващо дейност в частния сектор;

- „юридическо лице“ е това, което има такъв статут съгласно приложимия национален закон, с изключение на държавните или други упражняващи държавна власт публични институции и на публичните международни организации;

- „нарушаването на задълженията“ се тълкува в съответствие с националния закон. Понятието за нарушаване на задълженията в националния закон трябва да обхваща най-малко всяко нелоялно поведение, съставляващо нарушаване на нормативните задължения или, какъвто може да е случаят, нарушаване на професионалните предписания или инструкции, които се прилагат за търговската дейност на „лицето“, както е определено в първия абзац.



## **Член 2. Пасивна корупция в частния сектор**

1. За целите на тези съвместни действия пасивна корупция е умишленото деяние на лицето, което при осъществяване на търговска дейност, пряко или чрез посредник, иска или получава каквато и да е наследваща се облага, или приема обещание за такава облага, за него или за трета страна, за да извърши или да не извърши действие в нарушение на неговите задължения.

2. При условията на чл.4(2) всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да обяви поведението по ал. 1 за престъпление. Тези мерки обхващат най-малко поведението, което води или може да доведе до разрушаване на конкуренцията, поне в рамките на общия пазар, и което икономически уврежда или може да вреди на други чрез неправомерно възлагане или изпълнение на договор.

## **Член 3. Активна корупция в частния сектор**

1. За целите на тези съвместни действия активна корупция в частния сектор е умишленото деяние на всеки, който обещава, предлага или дава, пряко или чрез посредник, каквато и да е наследваща се облага на лице, за него или за трета страна, при осъществяване на неговата търговска дейност, за да извърши или да не извърши това лице действие в нарушение на неговите задължения.

2. При условията на чл. 4(2), всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да обяви поведението по ал. 1 за престъпление. Тези мерки обхващат най-малко поведението, което води или може да доведе до разрушаване на конкуренцията, поне в рамките на общия пазар, и което икономически уврежда или може да вреди на други чрез неправилно възлагане или изпълнение на договор.

## **Член 4. Наказания**

1. Всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че посоченото в чл. 2 и чл. 3 поведение, както и помагачеството или подбудителството към такава поведение се наказва с налагане на ефективни, пропорционални и възпиращи наказания включително, поне за сериозните случаи, наказания, свързани с лишаване от свобода, които могат да са основание за екстрадиция.

2. Независимо от това, за малозначителните случаи на активна или пасивна корупция

в частния сектор, държавите-членки могат да предвидят наказания, чийто характер е различен от този, посочен в ал. 1

## **Член 5. Отговорност на юридическите лица**

1. Всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че юридическите лица могат да отговарят за активна корупция по чл. 3, извършена за тяхна облага от всяко лице, действащо самостоятелно или като част на орган на юридическото лице, което има ръководно положение в рамките на юридическото лице, което се основава на:

- пълномощие да представлява юридическото лице, или

- правомощие да взема решения от името на юридическото лице, или

- правомощие да упражнява контрол в рамките на юридическото лице, както и за участието като помагачи или подбудители в извършването на

такова престъпно деяние.

2. Отделно от случаите, вече предвидени в алинея 1, всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че юридическото лице може да отговаря, когато липсата на надзор или контрол от лице, упоменато в алинея 1, е направила възможно извършването на активна корупция по чл. 3 от подчинено на него лице за облага на това юридическо лице.

3. Отговорността на юридическото лице по алинея 1 и 2 не изключва наказателното производство срещу физически лица, които са въввлечени в активна корупция като извършители, подбудители или помагачи.

## **Член 6. Санкции за юридическите лица**

1. Всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че юридическото лице, носещо отговорност съгласно член 5(1), подлежи на наказване с ефективни, съответстващи и възпиращи санкции, които включват наказателни или ненаказателни глоби и могат да включват други санкции като:

- (а) лишаване от право на държавни привилегии и помощи;

- (б) лишаване от право да се упражнява търговска дейност временно или завинаги;

- (с) поставяне под съдебен надзор;

- (д) съдебна заповед за ликвидация.

2. Всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че юридическото лице, носещо отговорност съгласно член 5(2), подлежи на наказване с ефективни, съответстващи и възпиращи санкции или мерки.

## **Член 7. Юрисдикция**

1. Всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да установи своята юрисдикция по отношение на престъпните деяния, посочени в чл. 2 и чл. 3, когато те са извършени:

(а) изцяло или частично на нейна територия;

(б) от неин гражданин, като законът на тази държава-членка може да изисква деянието да подлежи на наказване също в страната, където то е било извършено; или

(с) за облага на юридическо лице, извършващо дейност в частния сектор, чийто орган на управление се намира на територията на тази държава-членка.

2. Всяка държава-членка може да реши, че няма да прилага или че ще прилага само при определени случаи или условия правилото за юрисдикция, установено в:

- алинея 1(б),
- алинея 1(с).

3. Държавите-членки информират Генералния секретариат на Съвета, когато решат да прилагат алинея 2, ако е необходимо - с посочване на особените случаи или условия, при които решението се прилага.

4. Всяка държава-членка, която съгласно нейния закон не екстрадира свои граждани, предприема необходимите мерки, за да установи своята юрисдикция по отношение на престъпните деяния, посочени в чл. 2 и чл. 3, когато са извършени от нейни граждани извън нейна територия.

## **Член 8. Прилагане на съвместните действия**

1. Всяка държава-членка в рамките на две години след влизане в сила на тези съвместни действия внася необходимите предложения за прилагане на тези съвместни действия за разглеждане и приемане от компетентните власти.

2. Въз основа на съответната информация Съветът прави оценка на изпълнението от държавите-членки на техните задължения по тези съвместни действия в срок от три години след влизането им в сила.

**Член 9.** Тези съвместни действия се публикуват в Официалния вестник.

**Член 10.** Тези съвместни действия влизат в сила от датата на тяхното публикуване в Официалния вестник на Европейските общности.

Съвет на Европейския съюз

Генерален секретариат

Генерална дирекция „Н“ - Правосъдие и вътрешни работи

## **ОБЩА ПОЗИЦИЯ**

**от 6 октомври 1997 година,**

**определена от Съвета на основата на член К.3 от Договора за Европейския Съюз, за преговорите в Съвета на Европа и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие относно корупцията (97/661/ЈНА)**

**Съветът на Европейския съюз**

Във връзка с Договора за Европейския Съюз и по-специално членове К. 3(2) и К.5 от последния,

Вземайки предвид, че страните-членки разглеждат борбата срещу корупцията на международно равнище като въпрос от общ интерес;

Във връзка с Протокола, приет от Съвета на 27 септември 1996 г., към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности;

Във връзка с Конвенцията за борба срещу корупцията, в която са въвлечени длъжностни лица на Европейските общности или длъжностни лица на страните-членки на Европейския Съюз, приета от Съвета на 26 май 1997 година;

Във връзка с доклада на Комисията на Европейския парламент и Съвета относно политиката срещу корупцията от 21 май 1997 година;

Вземайки предвид, че през ноември 1996 година Комитетът на министрите при Съвета на Европа прие програма за действие срещу корупцията, която включва изработването на наказателна конвенция за корупцията като приоритетна задача;

Вземайки предвид, че на 26 май 1997 година Съветът на ниво министри при Организацията за икономическо сътрудничество и развитие прие препоръка относно корупцията при международните търговски сделки и реши да започне преговори по международна конвенция, обявяваща подкупна на чужди длъж-

ностни лица за престъпление, която да бъде открита за подпис в края на 1997 г.;

Вземайки предвид текущите процедури в Съвета на Европа и в Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, и осъзнавайки нуждата за осигуряване на съгласуваност с действията, осъществявани в Европейския съюз;

Желаейки да защитава интересите на Съюза и да избегне излишно дублиране или несъгласуваност между двата международни инструмента, изготвени от Съвета на Европа и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие;

Вземайки предвид срещата на Европейския съвет в Амстердам, която одобри план за действие на Групата на високо равнище по организираната престъпност, пледираща за всеобхватен план за борба с корупцията,

ОПРЕДЕЛИ СЛЕДНАТА ОБЩА ПОЗИЦИЯ:

## Член 1

Страните-членки ще подкрепят изработването на съответстващи международни инструменти, предвиждащи обявяването на подкупа на чуждестранни длъжностни лица и на длъжностни лица в международните организации за престъпление. Без да засяга въпросите на юрисдикцията, престъплението ще обхваща корупция по отношение на всяка държава или международна организация.

Страните-членки ще вземат мерки, ако е необходимо чрез включване на специална клауза за тази цел, разпоредбите на инструментите, изготвени от Съвета на Европа и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, да са съвместими с изготвените между тях инструменти, по-специално по отношение на правната помощ, екстрадицията, борбата с корупцията и защитата на финансовите интереси на Общността

Страните-членки ще настояват за координация на дейността по корупцията, извършвана текущо в Съвета на Европа и в Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, за да се избегне несъвместимост между разпоредбите в различните проекти на конвенции и дейността, извършвана в едната организация, да не пречи или дублира излишно дейността, извършвана в другата организация.

В преговорите на Съвета на Европа и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие относно корупцията страни-

те-членки ще координират, доколкото това е осъществимо, своите позиции по инициатива на председателството и ще се стремят да постигнат общи позиции по всички спорни въпроси, имащи съществено значение за интересите на Европейския съюз. Комисията ще бъде изцяло ангажирана с тази задача.

## Член 2

Тази обща позиция ще бъде публикувана в Официален вестник.

Съставена в Люксембург, 6 октомври 1997 година.

За Съвета Президент Ж.ПООС

## ВТОРА СЪВМЕСТНА ПОЗИЦИЯ

от 13 ноември 1997 г.,

определена от Съвета на основата на Член К.3 от Договора за Европейския съюз, за преговорите в Съвета на Европа и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие относно борбата срещу корупцията (97/783/ЈНА)

Съветът на Европейския съюз

Във връзка с договора за Европейския съюз и по-специално членове К. 3(2) и К. 5 от последния,

Вземайки предвид, че страните-членки придават особено значение на борбата с корупцията на международно равнище;

Във връзка с Протокола, приет от Съвета на 27 септември 1996 г., към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности;

Във връзка с Конвенцията за борба срещу корупцията, в която са въвлечени длъжностни лица на Европейските общности или длъжностни лица на страните-членки на Европейския съюз, приета от Съвета на 26 май 1997 г.;

Във връзка с общата позиция на преговорите, проведени в Съвета на Европа и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие относно борбата срещу корупцията;

Във връзка с доклада на Комисията на Европейския парламент и Съвета относно политиката срещу корупцията от 21 май 1997 г.;

Вземайки предвид, че през ноември 1996 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие Програма за действие срещу корупцията, която включва изработването на наказателна конвенция за корупцията като приоритетна задача;

Вземайки предвид, че на 26 май 1997 г. Съветът на ниво министри при Организацията за икономическо сътрудничество и развитие прие препоръка относно корупцията при международните търговски сделки и реши да започне преговори по международна конвенция, обявяваща подкуп на чужди длъжностни лица за престъпление, която да бъде открита за подпис в края на 1997 година;

Вземайки предвид текущите процедури в Съвета на Европа и в Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, и осъзнавайки нуждата от осигуряване на съгласуваност с действията, предприемани от Европейския съюз;

Желаейки да защитава интересите на Съюза и да избегне излишно дублиране или несъгласуваност между двата международни инструмента, изготвени от Съвета на Европа и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие;

Вземайки предвид срещата на Европейския съвет в Амстердам, която одобри план за действие на Групата на високо равнище по организираната престъпност, пледираща за всеобхватен план за борба с корупцията;

Вземайки предвид, че прилагането на различни принципи в тази област води до равнопоставен и балансиран подход и като взема под внимание вече приетите международни инструменти, особено тези на Съюза, а така също в области, засягащи отговорността на предприятията, наказанията и международното сътрудничество,

**ОПРЕДЕЛИ СЛЕДНАТА СЪВМЕСТНА ПОЗИЦИЯ:**

## **Член 1.**

При преговорите в Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и Съвета на Европа за изготвяне на една или повече конвенции, страните-членки на Европейския съюз възнамеряват да поддържат следните позиции:

1. Обхватът на конвенцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие да включва подкупването на чужди длъжностни лица за получаване или запазване на сделка или на нечестно преимущество при международни търговски сделки. Държавите-членки на Европейския съюз ще осигурят в текущите преговори, проектоконвенцията да съдържа правни разпоредби, които са съвместими, особено по отношение на определението на престъплението, с тези, съ-

държащи се в конвенцията, приета от Европейския съюз;

2. В проектоконвенцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, определението за „чуждо длъжностно лице“ ще се отнася до всеки назначен или избран на законодателна, административна или съдебна длъжност в чужда страна, всеки заемащ държавна служба или изпълняващ държавно поръчение в чужда страна и всеки нает в публична международна организация. Страните по конвенцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие трябва да разрешават прилагането на принципа на приравняването по отношение на министри, съдии и парламентаристи според разпоредбите на Член 4 (1) от Конвенцията на Европейския съюз за корупцията от 26 май 1997 г.;

3. Трябва да бъде ясно декларирано, че дейността на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие не обхваща малозначителното влияние. Този проблем трябва да бъде разгледан в дискусиите в Съвета на Европа;

4. Държавите-членки трябва да подкрепят въвеждането на правила за юрисдикцията, които да осигурят равностойна степен на ангажираност на всички държави, участващи в противодействието срещу актове на активна корупция. За тази цел те трябва да отстояват най-малко следните принципи да бъдат отразени в конвенциите:

- юрисдикция върху престъпленията, определени по конвенциите, трябва да се установи в случаите, когато последните са извършени изцяло или отчасти на тяхна територия;

- всяка държава-страна трябва да е готова или да екстрадира своите граждани или да предаде случая на своите компетентни власти за целите на наказателното преследване, ако е наложително;

- да създаде възможност разпоредбите за юрисдикцията и/или екстрадицията да са приложим и при специфични случаи или условия.

Тези принципи не засягат приемането в конвенциите на по-разширени правила за юрисдикция с цел противодействие на международната корупция;

5. За да се осигури правилното прилагане на конвенциите на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и Съвета на Европа, да се изготвят разпоредби за ефективен, координиран и целенасочен механизъм за наблюдение, който ясно да оп-

ределя правата и отговорностите;

6. С оглед важността на конвенцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за международната търговия, разпоредбите на конвенцията и тяхното прилагане на национално ниво трябва да е такова, че да осигурява влизането в сила на конвенцията по отношение на основните страни-износителки от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. По същия начин конвенцията на Съвета на Европа също изисква значителен брой ратификации;

7. Конвенциите трябва да съдържат специфични разпоредби относно международното сътрудничество, само ако съществува доказана нужда от такива. В този случай държавите-членки трябва да осигурят защитата на принципите на член 1(2) от първата обща позиция, определена от Съвета на основата на член К.3 от Договора за Европейския съюз за преговорите в Съвета на Европа и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие относно борбата срещу корупцията, приета на 6 октомври 1997 г.

## Член 2

Тази съвместна позиция ще бъде публикувана в Официалния вестник.

Изготвена в Брюксел, 13 ноември 1997 г.

За Съвета председател Р. ГЪОБЕЛС

## ОРГАНИЗАЦИЯ НА ОБЕДИНЕНИТЕ НАЦИИ

Проблемите, свързани с борбата срещу корупцията, се разглеждат в Организацията на обединените нации повече от 20 години.

Особена роля в процеса на развитие на международното сътрудничество за борба с това негативно явление има Комисията за предотвратяване на престъпността и за наказателно правосъдие. Тя е една от важните функционални комисии на Икономическия и социален съвет на ООН и е основният специализиран междуправителствен форум за обсъждане и приемане на решения по целия комплекс от проблеми за предотвратяване на престъпността и за наказателно правосъдие, включително и по проблемите на борбата с корупцията. В рамките на тази комисия са разработени и основните документи на ООН срещу корупцията - Декларацията на Организацията на обединените нации срещу коруп-

цията и подкупа в международните търговски сделки и Международният кодекс за поведение на длъжностните лица. Тези документи се одобряват съответно с резолюция 51/91 и с резолюция 51/59 от Общото събрание на ООН по време на неговата редовна сесия през 1996 г. и се превръщат в основни ръководни универсални инструменти за борба с корупцията. Тези два документа имат важно морално-политическо значение за държавите-членки на ООН. В последно време обаче се задълбочава убеждението, че е необходимо Комисията за предотвратяване на престъпността и за наказателно правосъдие да се ангажира по-активно в разработването на проект за международна конвенция срещу корупцията и подкупа в международните търговски сделки. Един международноправен документ би имал засилен контролен механизъм за изпълнение и би създал една стабилна основа за сътрудничество и по-голяма гаранция за успех в борбата с този проблем.

## РЕЗОЛЮЦИЯ 51/59 НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА ООН ДЕЙНОСТ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА

### Общото събрание,

Загрижено от сериозността на проблемите, породени от корупцията, които може да застрашат стабилността и сигурността на обществата, да подкопаят ценностите на демокрацията и на моралността и да застрашат социалното, икономическото и политическото развитие;

Загрижено също така от връзките между корупцията и другите форми на престъпност, в частност организираната престъпност и икономическата престъпност, включително прането на пари;

Убедено, че доколкото корупцията е явление, което сега преминава националните граници и засяга всички общества и икономики, то международното сътрудничество за неговото предотвратяване и контрол са от съществено значение;

Убедено също така в необходимостта от предоставяне, след заявяване, на техническа помощ, предназначена за подобряване на системите за общественото управление и за засилване отчетността и прозрачността;

Припомняйки Междумериканската конвенция срещу корупцията, приета от Организацията на американските държави на Специалната сесия за разглеждането на проекта за американска конвенция срещу коруп-

цията, проведена в Каракас от 27 до 29 март 1996 г.;

Припомняйки също така своите резолюции 45/121 от 14 декември 1990 г. и 46/152 от 18 декември 1991 г., а така също и резолюциите на Икономическия и социален съвет 1992/22 от 30 юли 1992 г., 1993/32 от 27 юли 1993 г. и 1994/19 от 25 юли 1994 г.;

Припомняйки, в частност, приетата от него на 19 април 1996 г. по време на възобновената му сесия резолюция 50/225 за държавната администрация и развитието;

Припомняйки резолюция 1995/14 от 24 юли 1995 г. на Икономическия и социален съвет относно дейността срещу корупцията;

Припомняйки също така работата, осъществена от други международни и регионални организации в тази област, включително дейността на Съвета на Европа, на Европейския съюз, на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и на Организацията на американските държави;

1. Приема за сведение доклада на генералния секретар по дейността срещу корупцията, представен на Комисията за предотвратяване на престъпността и за наказателно правосъдие на нейната петдесета сесия;

2. Одобрява Международния кодекс за поведение на длъжностните лица, приложен към настоящата резолюция, и го препоръчва на държавите-членки като средство за ръководство на техните усилия срещу корупцията;

3. Отправя молба към генералния секретар да разпространи Международния кодекс за поведение до всички държави и да го включи в ръководството за практически мерки срещу корупцията, което да бъде прегледано и разширено съгласно резолюция 1995/14 на Икономическия и социален съвет, с оглед предоставянето на тези два инструмента на държавите в контекста на консултативните услуги, обучението и другите дейности за техническа помощ;

4. Приканва също така генералния секретар да продължи да събира информация и текстове на закони и подзаконови актове от държавите и съответните международни организации, в контекста на продължаване изследването от негова страна на проблема на корупцията;

5. Приканва по-нататък генералния секретар чрез консултации с държавите, съответните правителствени и неправителствени организации, а така също и чрез сътрудничество с институциите, влизащи в системата на Програмата на ООН за предотвратяване

на престъпността и за наказателно правосъдие, да разработи план за изпълнение и да го представи за разглеждане на Комисията за предотвратяване на престъпността и за наказателно правосъдие на нейната шеста сесия, заедно с неговия доклад, представен съгласно резолюция 1995/14 на Икономическия и социален съвет;

6. Приканва държавите, съответните международни правителствени и неправителствени организации, както и институциите, влизащи в системата на Програмата на ООН за предотвратяване на престъпността и за наказателно правосъдие, да предоставят своята пълна подкрепа на генералния секретар при разработването на плана за изпълнение и при реализирането на предходния параграф 4;

7. Приканва държавите-членки внимателно да разгледат проблемите, поставени от международните аспекти на практиката на корупция, особено що се отнася до международната икономическа дейност, осъществявана от корпоративни юридически лица, а така също да проучат съответните закони и подзаконови мерки за осигуряване на прозрачността и интегритета на финансовите системи и на сделките, осъществявани от тези корпоративни юридически лица;

8. Отправя молба към генералния секретар да ускори усилията си за тясно сътрудничество с другите органи от системата на Организацията на обединените нации, с други сходни международни организации и да координира по-ефективно осъществяваната в тази област дейност;

9. Отправя също така молба към генералния секретар в зависимост от наличието на извънбюджетни средства да предостави засилени консултативни услуги и техническа помощ на държавите-членки по тяхна молба, в частност при разработването на национални стратегии, разработването или подобряването на законовите и подзаконовите актове, създаването или укрепването на възможностите на страните за предотвратяване и контрол върху корупцията, както и по отношение на обучението и повишаването на опита на съответните служители;

10. Призовава държавите, съответните международни организации и финансови институции да предоставят на генералния секретар своята пълна подкрепа и помощ при изпълнението на настоящата резолюция;

11. Приканва Комисията за предотвратяване на престъпността и за наказателно правосъдие да прави редовен преглед на въпроса

за дейността срещу корупцията.

82-о пленарно заседание 12 декември 1996 г.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### МЕЖДУНАРОДЕН КОДЕКС ЗА ПОВЕДЕНИЕ НА ДЪЛЖНОСТНИТЕ ЛИЦА

#### I. Общи принципи

1. Държавна служба, определена съгласно националния закон, е позиция на доверие, подразбираща задължение за дейност в името на обществения интерес. Поради тази причина длъжностните лица проявяват максимална лоялност към държавните интереси на техните страни, отразени в демократичните институции на управление.

2. Длъжностните лица осигуряват изпълнението на своите задължения и функции ефикасно, ефективно и цялостно, в съответствие със законите и административната политика. През цялото време те се стремят да осигурят управлението на обществените ресурси, за които отговарят по най-ефективния и ефикасен начин.

3. Длъжностните лица трябва да са внимателни, справедливи и безпристрастни при изпълнение на своите функции и в частност в отношенията си с обществеността. Те не следва по никое време да осигуряват преференциално третиране на която и да е група или лице или неправилно да дискриминират която и да било група или лице, или да злоупотребяват по друг начин с предоставената им власт и правомощия.

#### II. Конфликт на интересите и лишаване от права

4. Длъжностните лица не трябва да използват своите официални правомощия за неправомерно придвижване на своя собствен или на своето семейство личен или финансов интерес. Те не трябва да се ангажират в каквато и да било сделка, да придобиват каквато и да било позиция или функция или да имат каквато и да било финансов, търговски или друг сходен интерес, който е несъвместим с тяхната служба, функции и задължения или с тяхното изпълнение.

5. Длъжностните лица, в степен изисквана от заеманата от тях позиция, в съответствие със законите и административната политика, заявяват за осъществяван бизнес, за търговски и финансови интереси или дейност, предприета с цел финансова изгода, които могат да предизвикат възмо-

жен конфликт на интересите. В ситуации на възможен или явен конфликт на интересите между задълженията и личните интереси на длъжностните лица, те следва да изпълняват мерките, създадени за намаляване или премахване на подобен конфликт на интересите.

6. Длъжностните лица не трябва, по което и да е време, да използват неправомерно служебни пари, собственост, услуги или информация, която е придобита при изпълнението или като резултат от техните официални задължения, за дейност, която не е свързана с тяхната служебна работа.

7. Длъжностните лица спазват мерките, създадени със закон или чрез административна политика, с цел след напускане на официалните позиции те да не се възползват неправомерно от тяхната предишна служба.

#### III. Разкриване на имотите

8. Длъжностните лица, в съответствие със заеманите позиции и доколкото това е позволено или се изисква от закона и от административната практика, спазват изискванията за заявяване или показване на личните имоти и задължения, а така също, ако това е възможно, и на техните съпруги (съпруги) и/или семейства.

#### IV. Приемане на подаръци или на други облаги

9. Длъжностните лица не трябва да търсят или да получават пряко или непряко каквото и да било подарък или друга облага, които биха оказали влияние на изпълнението на техните функции, извършването на техните задължения или при взимане на решение.

#### V. Поверителна информация

10. Сведения с поверителен характер, които има длъжностното лице, трябва да се съхраняват конфиденциално, ако националното законодателство, изпълнението на задълженията или нуждите на правосъдието не изискват друго. Тези ограничения се прилагат и след напускането на службата.

#### VI. Политическа дейност

11. Политическата или друга дейност на длъжностните лица извън обхвата на тяхната служба, извършвана в съответствие със законите и административната политика, не трябва да бъде такава, че да уронва общественото доверие в безпристрастното изпълнение на техните функции и задължения.

## РЕЗОЛЮЦИЯ 51/191 НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА ООН

### ДЕКЛАРАЦИЯ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА НА ОБЕДИНЕНИТЕ НАЦИИ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА И ПОДКУПА В МЕЖДУНАРОДНИТЕ ТЪРГОВСКИ СДЕЛКИ

#### Общото събрание,

Припомняйки приетата от него резолюция 3514 (XXX) от 15 декември 1975 г., в която между другото то осъди всякаква практика на корупция, включително подкупа в международните търговски сделки, потвърди отново правото на всяка държава да приема закони и да разследва, а така също и да приема подходящи правни действия, в съответствие със своите закони и подзаконови актове, срещу подобна практика на корупция и призова всички правителства да си сътрудничат за предотвратяване на практиката на корупция, включително и на подкупа;

Припомняйки също така по-нататъшната дейност, осъществена от Общото събрание и от Икономическия и социален съвет по въпроса за незаконните плащания, а така също и за разработването на кодекс за поведение на транснационалните корпорации, обсъждането на които спомогна да се обърне внимание и да се увеличи международното осъзнаване на негативните последици от подкупа в международните търговски сделки;

Припомняйки по-нататък приетата от него резолюция 50/106 от 20 декември 1995 г., в която то препоръча на Икономическия и социален съвет да разгледа на своята редовна сесия през 1996 г. проекта за международно споразумение по незаконните плащания и да докладва на Общото събрание на неговата петдесет и първа сесия;

Приветствайки мерките, предприети на национално, регионално и международно равнище за борба срещу корупцията и подкупа, както и последните развития на международни форуми, които съдействаха за нарастване на международното разбиране и сътрудничество по отношение на корупцията и подкупа в международните търговски сделки;

Отбелязвайки приемането през март 1996 г. от държавите-членки на Организацията на американските държави на Междумериканската конвенция срещу корупцията, която включва член за транснационалния подкуп;

Отбелязвайки също така значителната продължителна дейност, свързана със и съ-

ответстваща на целите на настоящата резолюция, осъществявана от други регионални и международни форуми, като продължаващата дейност на Съвета на Европа и на Европейския съюз за борба срещу международния подкуп, а така също и ангажимента на държавите-членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие да криминализират подкупа на международните длъжностни лица в международните търговски сделки по един ефективен и координиран начин, а така също да проучат по-нататък възможностите и подходящите международни инструменти за облекчаване на криминализацията, а така също да преразгледа данъчното облагане на такива подкупи с оглед премахването му в държавите-членки, които все го прилагат;

1. Утвърждава Декларацията на Организацията на обединените нации срещу корупцията и подкупа в международните търговски сделки, текстът на която е приложен към настоящата резолюция;

2. Отбелязва работата, осъществявана от Организацията на обединените нации и от другите регионални и международни форуми, които се занимават с проблема на корупцията и подкупа в международните търговски сделки, и приканва всички засегнати държави да провеждат подобна дейност;

3. Приканва държавите-членки в съответствие с декларацията да предприемат подходящи мерки и да сътрудничат на всички нива за борба срещу корупцията и подкупа в международните търговски сделки;

4. Отправя молба към Икономическия и социален съвет и към неговите помощни органи и в частност към Комисията за предотвратяване на престъпленията и за наказателно правосъдие:

(а) Да проучат средствата, включително и чрез правно задължителни международни инструменти, без това по никакъв начин да изключва, пречи или задържа международната, регионалната или националната дейност, за подпомагане изпълнението на настоящата резолюция и на приложената към нея декларация, така че те да поощрят криминализирането на корупцията и подкупа в международните търговски сделки;

(б) Да осъществяват редовен преглед на проблема за корупцията и подкупа в международните търговски сделки;

(в) Да поощряват ефективното изпълнение на настоящата резолюция.



5. Приканва другите органи от системата на Организацията на обединените нации, включително и Конференцията на ООН по търговия и развитие, чиято компетенция включва и този въпрос, да предприемат подходящи действия в рамките на своя мандат, за поощряване на целите на настоящата резолюция и на приложената към нея декларация;

6. Насърчава частни и държавни корпорации, включително и транснационалните корпорации, и лица, ангажирани в международни търговски сделки, да сътрудничат за ефективното изпълнение на декларацията;

7. Отправя молба към генералния секретар да информира държавите-членки, съответните органи и специализирани организации от системата на Организацията на обединените нации, а така също международни, регионални и неправителствени организации, относно приемането на настоящата резолюция, да насърчава действия за широко запознаване с нейните разпоредби и да съдейства за нейното ефективно прилагане;

8. Отправя също така молба към генералния секретар да подготви доклад, който да бъде разгледан от Общото събрание на неговата петдесет и трета сесия, за напредъка, постигнат по отношение изпълнението на настоящата резолюция, и за мерките, предприети от държавите-членки, международните и регионални организации и съответни институции за борба с корупцията и подкупа в международните търговски сделки; за резултатите от работата в това отношение, осъществена от Комисията за предотвратяване на престъпността и за наказателно правосъдие и от другите органи от системата на Организацията на обединените нации; а така също и за мерките, предприети в съответствие с настоящата резолюция за насърчаване на социалната отговорност и премахването на корупцията и подкупа в международните търговски сделки;

9. Приканва държавите-членки и компетентните международни, регионални и неправителствени организации да предоставят съответната информация за подпомагане на генералния секретар при подготовката на горепосочения доклад;

10. Решава да включи в предварителния дневен ред на своята петдесети трета сесия в точката, озаглавена „Бизнес и развитие“, разглеждане на доклада на генералния секретар относно изпълнението на настоящата резолюция.

86-о пленарно заседание 16 декември 1996 г.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### ДЕКЛАРАЦИЯ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА НА ОБЕДИНЕНИТЕ НАЦИИ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА И ПОДКУПА В МЕЖДУНАРОДНИТЕ ТЪРГОВСКИ СДЕЛКИ

#### Общото събрание,

Убедено, че наличието на стабилна и прозрачна среда за международните търговски сделки във всички страни е от съществено значение за мобилизирането на инвестиции, финанси, технологии, квалифицирани кадри и други важни ресурси извън националните граници, с цел между другото да насърчи икономическото и социалното развитие и защитата на околната среда,

Отчитайки необходимостта от насърчаване на социалната отговорност и на съответните етични стандарти от страна на частните и обществените корпорации, включително от транснационалните корпорации и от лицата, участващи в международни търговски сделки чрез спазване на законите и подзаконовите актове на страните, в които те осъществяват бизнес, и отчитайки влиянието на тяхната дейност върху икономическото и социалното развитие и защитата на околната среда;

Отчитайки също така, че ефективните усилия на всички нива за борба и избягване на корупцията и подкупа във всички страни са съществен елемент от една подобрена международна бизнессреда, че те засилват справедливостта и конкурентоспособността в международните търговски сделки и имат съществен принос за насърчаването на прозрачността и отчетността в управлението, на икономическото и социалното развитие и на защитата на околната среда във всички държави и че подобни усилия са изключително необходими в условията на все по-конкурентната глобална международна икономика;

Тържествено обявява следната Декларация на Организацията на обединените нации срещу корупцията и подкупа в международните търговски сделки;

Държавите-членки, предприемайки действия индивидуално или чрез международни и регионални организации, които отговарят на конституционните и основните правни принципи на всяка държава, и се осъществяват съгласно националните закони и процедури, поемат задължението:

1. Да предприемат ефективни и конкрет-

ни действия за борба с всички форми на корупция, на подкуп и свързаната с тях незаконна практика в международните търговски сделки, в частност ефективно да прилагат съществуващите закони, забраняващи подкупа в международните търговски сделки, да насърчават приемането на закони с тази цел, където те не съществуват, и да призават частните и обществени корпорации, включително транснационалните корпорации, както и лицата, намиращи се под тяхната юрисдикция и ангажирани с международни търговски сделки, да съдействат за изпълнение на целите на настоящата декларация;

2. Да криминализират ефективно и координирано подкупа на чуждестранни длъжностни лица така, че по никакъв начин да не се изключват, да не се възпрепятстват или да не се забавят международните, регионалните или националните действия за способстване изпълнението на настоящата декларация;

3. Подкупът може да включва между другото следните елементи:

(а) Предлагане, обещаване или даване на каквото и да са пари, подарък или на друга облага, което се извършва пряко или непряко от която и да е частна или обществена корпорация, включително от транснационална корпорация, или от отделно лице от една държава, на което и да е длъжностно лице или избран представител на друга държава, като незаконно възнаграждение за осъществяване или въздържане от осъществяване от този официален представител на задължения във връзка с международна търговска сделка;

(б) Искането, настояването, приемането или получаването, пряко или непряко, от което и да е длъжностно лице или избран държавен представител, от която и да е частна или обществена корпорация, включително транснационална корпорация, или от лице от друга държава на каквото и да е заплащане, подарък или друга облага като незаконно възнаграждение за осъществяване или въздържане от осъществяване от този официален представител на задължения във връзка с международна търговска сделка;

4. Да се откажат в страните, в които това все още не е осъществено, от данъчно облагане на подкупи, заплатени от която и да е частна или обществена корпорация или отделен гражданин, на което и да е длъжностно лице или избран представител от друга страна и за тази цел да проучат съответните възможности в тази област;

5. Да развиват или поддържат счетовод-

ни стандарти и практика, които подобряват прозрачността на международните търговски сделки, и които поощряват частните и обществени корпорации, включително и транснационалните корпорации, както и лица, ангажирани в международни търговски сделки, да избягват и да се борят срещу корупцията, подкупа и свързаната с тях незаконна практика;

6. Да развиват или да насърчават приемането, където това е подходящо, на бизнескодекси, стандарти или най-добра практика, които забраняват корупцията, подкупа и свързаната с тях незаконна практика в международните търговски сделки;

7. Да проучат обявяването на незаконното обогатяване от държавните служители или избраните представители за престъпление;

8. Да си сътрудничат и да си предоставят възможно най-голяма помощ във връзка с наказателни разследвания и с други правни процедури, въведени по отношение на корупцията и подкупа в международните търговски сделки. Доколкото това е позволено съгласно националните закони или е предвидено в двустранни договори, или в други приложими споразумения на засегнатите страни, и доколкото е подходящо да се има предвид и необходимостта от конфиденциалност, взаимната помощ включва:

(а) Издаване на документи и предоставяне на друга информация, събирането на доказателства и обработване на документи, свързани с наказателни разследвания и други правни процедури;

(б) Известяване на други държави, които биха имали юрисдикция по отношение на същото престъпление, за започването и за резултата от наказателни процедури, свързани с подкуп в международните търговски сделки;

(с) Процедури за екстрадиция, където и когато това е подходящо;

9. Да предприемат подходящи действия за засилване на сътрудничеството с цел облекчаване на достъпа до документи и протоколи за сделки и за самоличността на лицата, уличени в подкуп в международните търговски сделки;

10. Да създадат условия, при които гарантирането на банковата тайна няма да спира или да затруднява разследването или осъществяването на други правни процедури, свързани с корупция, подкуп или свързаната с тях незаконна практика в международните тър-

говски сделки, и при които се осигурява пълно сътрудничество на правителствата, които търсят информация за подобни търговски сделки;

11. Действията, предприети в подкрепа на настоящата декларация, трябва напълно да уважават националния суверенитет и териториалната юрисдикция на държавите-членки съгласно съществуващите договори и международното право и трябва да съответстват на правата и основните свободи на човека;

12. Държавите-членки се съгласяват, че действията, които те предприемат за придобиване на юрисдикция върху действия на подкуп на чуждестранни длъжностни лица в международните търговски сделки, ще съответстват на принципите на международното право, отнасящи се до екстериториалното действие на законите на държавата.

## **РЕЗОЛЮЦИЯ 53/176 НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА ООН**

### **ДЕЙНОСТ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА И ПОДКУПА В МЕЖДУНАРОДНИТЕ ТЪРГОВСКИ СДЕЛКИ**

#### **Общото събрание,**

Припомняйки приетата от него резолюция 3514 (XXX) от 15 декември 1975 г., в която то между другото осъди всякаква практика на корупция, включително подкупа в международните търговски сделки, потвърди отново правото на всяка държава да приема закони и да разследва и да осъществява подходяща правна дейност, в съответствие със своите национални закони и разпоредби, срещу подобна практика на корупция и призова всички правителства да сътрудничат за предотвратяване на практиката на корупция, включително подкупа,

Загрижено от значимостта на проблемите, предизвикани от корупцията, които може да застрашат стабилността и сигурността на обществата, да подкопаят ценностите на демокрацията и на моралността и да подложат на опасност социалното, икономическото и политическото развитие,

Обезпокоено от подкупването на длъжностни лица от отделни лица и предприятия на други държави във връзка с международни търговски сделки,

Припомняйки по-нататъшната дейност, осъществена от Общото събрание и от Икономическия и социален съвет по разработ-

ването на Международния кодекс за поведение на длъжностните лица и на Кодекса за поведение на транснационалните корпорации, обсъждането на които спомогна да се обърне внимание и да се увеличи международното осъзнаване на негативните последици от корупцията и подкупа в международните търговски сделки,

Отбелязвайки Правилата за поведение за борба с изнудването и подкупа в международните служебни сделки на Международната търговска палата,

Напомняйки своя резолюция 51/191 от 16 декември 1996 г., с която то прие Декларацията на Организацията на обединените нации срещу корупцията и подкупа в международните търговски сделки, и своя резолюция 52/87 от 12 декември 1997 г., с която то призова за по-нататъшни мерки за прилагане на декларацията,

1. Приветства последните многостранни инициативи за борба с корупцията, включвайки между другото Междоамериканската конвенция срещу корупцията, приета от Организацията на американските държави, Конвенцията за борба с подкупа на чуждестранни длъжностни лица в международните служебни сделки, приета от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Декларацията от Дакар за предотвратяване и контрол на организираната транснационална престъпност и корупцията, Декларацията от Манила за предотвратяване и контрол на транснационалната престъпност и Конвенцията за борба срещу корупцията с участието на служители от Европейските общности или служители от държавите-членки на Европейския съюз;

2. Приема за сведение доклада на генералния секретар, озаглавен „Насърчаване и поддържане на върховенството на закона: дейност срещу корупцията и подкупа“;

3. Приветства дейността на Комисията за предотвратяване на престъпността и за наказателно правосъдие и на Центъра за предотвратяване на международната престъпност на Секретариата в борбата с корупцията и подкупа в международните търговски сделки, включително и свикването на среща с открит състав на правителствени експерти;

4. Призовава държавите-членки да вземат всички възможни мерки за съдействие изпълнението на Декларацията на Организацията на обединените нации срещу корупцията и подкупа в международните търговски

сделки и на съответните международни декларации и да ратифицират, където това е подходящо, съществуващите инструменти срещу корупцията;

5. Отправя молба към Конференцията на Организацията на обединените нации по търговия и развитие, както и към други компетентни органи от системата на Организацията на Обединените нации, в рамките на техните съответни мандати и одобрени програми за работа, да подпомагат държавите-членки по тяхна молба в изпълнението на национални програми за засилване на отчетността и прозрачността и при изпълнението на съответните конвенции, декларации и инструменти за борба с корупцията и подкупа в международните търговски сделки и в този контекст, приветства ценната дейност, осъществена от Програмата на Организацията на обединените нации за развитие в областта на управлението;

6. Отправя молба към генералния секретар, в тесни консултации с Конференцията на Организацията на обединените нации по търговия и развитие, да докладва на петдесет и петата сесия на Общото събрание за мерките, взети от държавите-членки и компетентните международни и регионални организации, неправителствени организации и от частния сектор, за изпълнение на настоящата резолюция.

91-о пленарно заседание 15 декември 1998 г.

## **ОРГАНИЗАЦИЯ ЗА ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО И РАЗВИТИЕ**

Борбата с корупцията в международния търговски обмен е една от важните цели в дейността на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Съществуват четири основни направления в работата на организацията в тази област: противодействие на подкупването в международните бизнессделки, укрепване на антикорупционните системи в рамките на държавната администрация, контрол върху финансираните с външна помощ проекти и анализ на корупцията в страните, които не членуват в ОИСР. Сътрудничеството в рамките на ОИСР и прилагането на приетите там международни инструменти имат огромно значение за успешното противодействие на корупцията в международните търговски отношения пора-

ди факта, че страните-членки на организацията са източник на около 70 % от стоките и услугите в света, на около 70% от международния износ и около 90% от инвестициите в глобален мащаб.

Основните инструменти, които се подготвят и приемат от ОИСР в областта на противодействието на международната корупция в бизнесотношенията, са препоръки и конвенции. Те са задължителни за страните-членки на организацията и страните-нечленки, участващи в Работната група на ОИСР по въпросите на подкупването в международните търговски сделки. От 2 октомври 1997 г. Република България е пълноправен член на Работната група, в която са представени 29-те страни-членки на ОИСР и още 4 страни, освен нашата, които не членуват в организацията - Аржентина, Чили, Бразилия и Словакия.

Първите антикорупционни инициативи на ОИСР от 1994 г. са насочени към премахване на данъчните облекчения по отношение на подкупите и криминализиране на подкупването на чужди служители. На 27 май 1994 г. Съветът на ОИСР одобрява Препоръка срещу подкупването в международните търговски сделки, която може да се счита за първия правнообвързващ международен инструмент в тази област. През 1996 г. са одобрени два нови документа: Препоръка на Съвета от 11 април 1996 г. против данъчните облекчения при подкупи на чужди длъжностни лица, предвиждаща предприемането на законодателни мерки от страните-членки за елиминиране на подобна практика, и Препоръка относно антикорупционните предложения при двустранно финансираните проекти, приета на 7 май 1996 г. на срещата на високо равнище на Комитета на ОИСР за подпомагане на развитието. На срещата на министерско равнище на 23 май 1997 г. е одобрена Ревизираната препоръка на Съвета за борба с подкупването в международните търговски сделки, подготвена от Работната група на ОИСР по въпросите на подкупването в международните търговски сделки.

Основният международен инструмент, приет от ОИСР и разработен от Работната група, е Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки, открита за подписване на 17 декември 1997 г. Тази конвенция влезе в сила на 15 февруари 1999 г. Тя цели да координира криминализирането на активния подкуп в международния търговски обмен и да подобри международното сътрудничество

при неговото преследване. Нашата страна ратифицира конвенцията през 1998 г., а на 15 януари 1999 г. Народното събрание прие Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (обн., ДВ, бр.7 от 26 януари 1999 г.), с който даването на подкуп на чуждо длъжностно лице при извършване на международна търговска дейност беше обявено за престъпление.

Понастоящем дейността на ОИСР в областта на борбата с корупцията се осъществява в рамките на Работната група под формата на взаимно наблюдение върху спазването на задълженията, произтичащи от Конвенцията от 1997 г., и препоръките на организацията.

## **РЕВИЗИРАНА ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА ЗА БОРБА С ПОДКУПВАНЕТО В МЕЖДУНАРОДНИТЕ ТЪРГОВСКИ СДЕЛКИ**

(приета от Съвета на ОИСР на 23 май 1997 г.)

### **Съветът,**

Имайки предвид членове 3, 5 (а) и 5 (b) на Конвенцията за Организацията за икономическо сътрудничество и развитие от 14 декември 1960 г.;

Считайки, че подкупването е широко разпространено явление в международните търговски сделки, включително търговията и инвестициите, което предизвиква сериозна морална и политическа загриженост и разстройва международните условия за конкуренция;

Считайки, че всички страни споделят отговорността в борбата с подкупването в международните търговски сделки;

Считайки, че предприятията трябва да се въздържат от подкупване на държавни служители и лица, заемащи държавна служба, както е посочено във Водещите насоки на ОИСР за многонационалните предприятия;

Отчитайки напредъка, постигнат в прилагането на първата Препоръка на Съвета за борба с подкупването в международните търговски сделки, приета на 27 май 1994 г., С(94)75/FINAL и свързаната с нея Препоръка на Съвета против данъчните облекчения за подкупи на чужди длъжностни лица, приета на 11 април 1996 г., С(96)27/FINAL; както и Препоръка относно антикорупционните предложения при двустранно финансираните проекти, приета на 7 май 1996 г. на срещата на високо равни-

ще на Комитета на ОИСР за подпомагане на развитието.

Приветствайки другите нови тенденции, които водят до напредък в международното разбирателство и сътрудничество в борбата с подкупването в търговските сделки, включително действията на ООН, Съвета на Европа, Европейския съюз и Организацията на американските държави;

Имайки предвид ангажимента, поет на срещата на Съвета на министерско равнище през май, за ефективно и координирано криминализиране на подкупването на чужди длъжностни лица;

Отбелязвайки, че една международна конвенция, съобразена със съгласуваните общи елементи, посочени в Приложението, е подходящият инструмент за бързото постигане на такова криминализиране;

Отчитайки постигнатия консенсус за мерките, които трябва да бъдат предприети за прилагане на Препоръката от 1994 г., в частност по отношение на начините и международните инструменти за улесняване криминализирането на подкупването на чужди длъжностни лица; данъчните облекчения за подкупи на чужди длъжностни лица; счетоводните изисквания, външния и вътрешен ревизионен контрол на предприятията и правилата за държавните поръчки;

Признавайки, че постигането на напредък в тази област изисква усилия не само от отделните страни, но също така и многостранно сътрудничество, наблюдение и последващи мерки;

I. Препоръчва страните-членки да приемат ефективни мерки за възпиране, превенция и борба с подкупването на чужди длъжностни лица във връзка с международните търговски сделки.

II. Препоръчва всяка страна-членка да проучи следните области и в съответствие с нейната юрисдикция и други основни правни принципи, да предприеме конкретни и целенасочени мерки за постигане на тази цел:

i) наказателни закони и тяхното прилагане, в съответствие с част III и Приложението към тази препоръка;

ii) данъчно законодателство, подзаконови актове и практика за премахване на каквито и да е косвени предпоставки за подкупване, в съответствие с част IV;

iii) търговско счетоводство, изисквания за външен и вътрешен ревизионен контрол и практика, в съответствие с част V;

iv) банкови, финансови и други разпоредби, гарантиращи, че съответните записи се съхраняват и ще бъдат на разположение за ревизии и разследвания;

v) държавни субсидии, лицензи, договори за държавни поръчки и други привилегии, които могат да бъдат отнети като санкция за подкупване в съответните случаи, и в съответствие с част VI за договорите и помощите за държавни поръчки;

vi) граждански, търговски и административни закони и подзаконови актове, обявяващи подкупването за неправомерно;

vii) международно сътрудничество при разследването и другите правни процедури, в съответствие с част VII.

### **Криминализиране на подкупването на чужди длъжностни лица**

III. Препоръчва страните-членки ефективно и координирано да криминализират подкупването на чужди длъжностни лица, като внесат до 1 април 1998 г. в техните законодателни органи предложения, в съответствие със съгласуваните общи елементи, посочени в Приложението, и настояват за приемането им до края на 1998 г.

Решава за тази цел бързо да организира преговори за приемане на международна конвенция за криминализиране на подкупването в съответствие със съгласуваните общи елементи, като договарят бъде открит за подписване до края на 1997 г. с оглед влизането му в сила дванадесет месеца по-късно.

### **Данъчни облекчения**

IV. Настоява страните-членки бързо да приложат Препоръката от 1996 г., съгласно която: „тези страни-членки, които не са забранили данъчните облекчения за подкупване на чужди длъжностни лица, трябва да преразгледат въпроса с оглед премахване на тези облекчения. Тези действия могат да включат обявяването на подкупването на чужди служители за неправомерно.“

### **Счетоводни изисквания, външен и вътрешен ревизионен контрол**

V. Препоръчва страните-членки да предприемат необходимите мерки, така че законите, правилата и практиката по отношение на счетоводните изисквания, външният и вътрешен ревизионен контрол да бъдат съобра-

зени със следните принципи и напълно приложими за предотвратяване и разкриване на подкупването на чужди длъжностни лица при извършване на международна търговска дейност:

A. Изисквания за водене на съответстващо счетоводство

i) Страните-членки трябва да изискват от фирмите да водят записи на постъпките и разходвани от фирмата парични суми, като идентифицира дейността, във връзка с която са постъпленията и разходите. На фирмите трябва да се забрани неосчетоводяването на сделки и откриването на сметки извън счетоводните книги;

ii) Страните-членки трябва да изискват от фирмите да обявяват във финансовите си отчети всички свои материални задължения;

iii) Страните-членки трябва съответно да санкционират счетоводните пропуски, фалшификации и измами.

B. Независим външен ревизионен контрол:

i) Страните-членки трябва да разгледат доколко са подходящи изискванията за външен ревизионен контрол;

ii) Страните-членки и професионалните сдружения трябва да поддържат съответстващи стандарти за гарантиране на независимостта на външните ревизори, които им позволяват да направят обективна оценка на фирмените сметки, обявените финансови отчети и вътрешния контрол;

iii) Страните-членки трябва да изискват ревизорът, който открива данни за възможно незаконно подкупване, да докладва това на управителния орган и ако е необходимо, на надзорния орган;

iv) Страните-членки трябва да разгледат изискването ревизорът да докладва на компетентните власти данните за възможно незаконно подкупване.

B. Вътрешен контрол на фирмите:

i) Страните-членки трябва да насърчат подготовката и приемането на съответстващ вътрешен контрол на фирмите, включително стандарти за поведение;

ii) Страните-членки трябва да насърчат управителните органи на фирмите да включват в техните годишни отчетни доклади информация за механизмите на вътрешен контрол, включително тези, които съдействат за предотвратяване на подкупването;

iii) Страните-членки трябва да насърчат създаването на надзорни органи, независими от управителните органи на фирмите, като

например ревизионни комисии на управителните или надзорни съвети;

iv) Страните-членки трябва да насърчат фирмите да открият канали за съобщения от лица и да осигурят защита за лицата, които не желаят да нарушават професионалните стандарти или етика в изпълнение на разпореждания или под натиск от техни ръководители.

## Държавни поръчки

VI. Препоръчва:

i) Страните-членки трябва да подкрепят усилията на Световната търговска организация за постигане на споразумение за прозрачност при правителствените поръчки;

ii) Законите и подзаконовите актове на страните-членки трябва да позволяват на властите да отстранят от търгове за сключване на договори за възлагане на държавни поръчки предприятията, за които е доказано, че са подкупили чужди длъжностни лица в нарушение на националните закони на страните и, доколкото страната-членка прилага в тези случаи санкции на предприятията, за които е доказано, че са подкупили местни длъжностни лица, такива санкции трябва да се налагат също за подкупване на чужди длъжностни лица;

iii) В съответствие с Препоръката на Комитета за подпомагане на развитието, страните-членки трябва да изискват включването на антикорупционни разпоредби в двустранно финансираните проекти, да прилагат анти-корупционните разпоредби на международните институции за развитие и да работят тясно с партньорите си в борбата с корупцията във всички съвместни дейности за развитие.

## Международно сътрудничество

VII. Препоръчва страните-членки, за целите на борбата с подкупването в международните търговски сделки, в съответствие с тяхната юрисдикционни и други основни правни принципи, да предприемат следните действия:

i) да се консултират и сътрудничат по други начини със съответните власти в другите страни при разследването и другите правни процедури във връзка с конкретни случаи на подкупване, чрез средства като обмен на информация (без или след поискване), предоставяне на доказателства и екстрадиция;

ii) пълноценно да използват съществува-

щите споразумения и договорености за взаимна международна правна помощ и когато е подходящо, да сключват нови споразумения и договорености за тази цел;

iii) да гарантират, че техните национални закони съдържат необходимата база за такова сътрудничество, по-конкретно, в съответствие с параграф 8 на приложението.

## Наблюдение и институционални договорености

VIII. Възлага на Комитета за международни инвестиции и многонационални предприятия чрез неговата Работна група по въпросите на подкупването в международните търговски сделки да осъществи програма за систематично наблюдение на прилагането на тази Препоръка, в сътрудничество с Комитета по данъчните въпроси, Комитета за подпомагане на развитието и другите органи на ОИСР, ако е необходимо. По-конкретно това наблюдение включва:

i) получаването на съобщения и друга информация, предоставена му от страните-членки;

ii) редовни прегледи на мерките, предприети от страните-членки за изпълнение на препоръката и когато е необходимо, предложения за съдействие на страните-членки при нейното прилагане; тези прегледи се основават на следните допълнителни системи:

- система на самооценка, при която отговорите на страните на специален въпросник дават основа за оценка на прилагането на Препоръката;

- система на взаимна оценка, при която всяка страна-членка е проучвана от Работната група по въпросите на подкупването, на основата на доклад, който съдържа обективна оценка на напредъка на страната-членка в прилагането на Препоръката;

iii) проучване на отделни въпроси, отнасящи се до подкупването в международните търговски сделки;

iv) проучване на възможността за разширяване обхвата на работата на ОИСР в борбата с международната корупция, за да се включи подкупването в частния сектор и подкупването на чужди служители с цел, която е различна от получаването или запазването на сделка;

v) предоставяне на редовна информация на обществеността за неговата работа и дейност и за прилагането на препоръката.

IX. Отбелязва задължението на страните-членки за тясно сътрудничество в програмата за наблюдение, в съответствие с чл. 3 на Конвенцията за ОИСР.

X. Възлага на Комитета за международни инвестиции и многонационални предприятия да направи преглед на прилагането на част III и в сътрудничество с Комитета по данъчните въпроси, на част IV на тази Препоръка и през лятото на 1998 г. да докладва на министрите, да докладва на Съвета след първия редовен преглед и ако е необходимо, след това и да направи преглед на тази Ревизирана препоръка в срок от три години след нейното приемане.

### **Сътрудничество със страните-членки**

XI. Призовава страните-членки да се присъединят към Препоръката и да участват в институционалния механизъм за наблюдение или прилагане.

XII. Възлага на Комитета за международни инвестиции и многонационални предприятия, чрез неговата Работна група по въпросите на подкупването, да създаде форум за консултации със страните, които все още не са се присъединили, за целите на по-широко участие в Препоръката и нейното наблюдение.

### **Отношения с международни правителствени и неправителствени организации**

XIII. Поканва Комитета за международни инвестиции и многонационални предприятия, чрез неговата Работна група по въпросите на подкупването, да провежда консултации и сътрудничество с международните организации и международните финансови институции, проявяващи активност в борбата срещу подкупването в международните търговски сделки, и редовни консултации с неправителствените организации и представители на търговските среди, проявяващи активност в тази област.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

### **СЪГЛАСУВАНИ ОБЩИ ЕЛЕМЕНТИ НА НАКАЗАТЕЛНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И СВЪРЗАНИТЕ С НЕГО МЕРКИ**

1) Елементи на престъплението активен подкуп

i) под „подкупване“ се разбира обещаването или даването на каквото и да е неследващо се плащане или друга облага, направо или чрез посредник на длъжностно лице, за него или за трета страна, за да повлияе върху служителя да извърши или да не извърши действие при изпълнението на служебните му задължения, с цел получаване или запазване на сделка;

ii) „чуждо длъжностно лице“ означава всяко лице, което заема законодателна, административна или съдебна длъжност в чужда страна или в международна организация, независимо от това дали е назначено или избрано, или всяко лице, изпълняващо публична функция или задача в чужда страна;

iii) „предлагащо“ е всяко лице, действащо от свое име или от името на всяко друго физическо или юридическо лице.

2) Помощни елементи на престъплението

Общите наказателноправни понятия на закона на преследващата държава за опит, съучастие и/или сговор се признават за приложими по отношение на престъплението подкупване на чуждо длъжностно лице.

3) Оправдания и защиты

Подкупването на чужди длъжностни лица с цел получаване или запазване на сделка е престъпление, независимо от стойността или резултата от подкупа, възприемането му от местната традиция или търпимостта на местните власти към подкупването.

4) Юрисдикция

Юрисдикция по отношение на престъплението подкупване на чужди длъжностни лица трябва да се установи във всеки случай, когато престъплението е извършено изцяло или частично на територията на преследващата държава. Териториалното основание за юрисдикция трябва да се тълкува разширено, така че да не се изисква екстензивна физическа връзка с акта на подкупване.

Държавите, които преследват наказателно техни граждани за престъпления, извършени в чужбина, трябва да правят това и по отношение на подкупването на чужди длъж-



ностни лица, съгласно същите принципи.

Държавите, които не осъществяват наказателно преследване на основата на принципа на гражданството, трябва да са готови да екстрадират техни граждани за подкупване на чужди глъжностни лица.

Всички страни трябва да направят презлед доколко тяхната действаща база за юрисдикция е ефективна в борбата срещу подкупването на чужди глъжностни лица и ако не е, да предприемат необходимите мерки.

#### 5) Санкции

Престъплението подкупване на чуждо глъжностно лице трябва да бъде санкционирано/наказвано с ефективни, пропорционални и възпиращи наказания, достатъчни да позволят ефективна взаимна правна помощ и екстрадиция, и съпоставими с предвидените за подкупване на местно глъжностно лице.

Трябва да се предвидят парични или други граждански, административни или наказателни санкции за всяко въвлечено юридическо лице, като се взема предвид стойността на подкупа и облагите от сделката, получена чрез подкуп.

Трябва да се предвиди изземване или конфискация на средствата и на облагите от подкупа и на облагите от сделки, получени чрез подкуп, или налагането на сравними глоби или обезщетения.

#### 6) Прилагане

С оглед обществената опасност на престъплението подкупване на чужди глъжностни лица прокурорите трябва да упражняват независимо техните дискреционни правомощия, като се основават на професионални мотиви. Те не трябва да се влияят от съображения, свързани с националните икономически интереси, запазването на добри политически отношения или личността на жертвата.

Заявленията на жертвите трябва да бъдат сериозно разследвани от компетентните власти.

Правилата за давността трябва да дават достатъчно време за преследване на това сложно престъпление.

Националните правителства трябва да предвидят необходимите ресурси за преследващите власти, така че да позволят ефективното наказателно преследване на подкупването на чужди глъжностни лица.

7) Свързани разпоредби (наказателни и ненаказателни)

- Изисквания за водене на счетоводство, съхраняване на счетоводни записи и разкриване на информация

За целите на ефективната борба с подкупването на чужди глъжностни лица, държавите също трябва съответстващо да санкционират счетоводните пропуски, фалшификации и измами.

- Изпиране на пари

Подкупването на чужди глъжностни лица трябва да бъде първоначално престъпление за целите на законодателството в областта на изпирането на пари, когато подкупването на местно глъжностно лице е първоначално престъпление по отношение на изпирането на пари, независимо от мястото на извършване на подкупването.

8) Международно сътрудничество

Ефективната взаимна правна помощ е от изключителна важност за разследването и получаването на доказателства за наказателно преследване на случаите на подкупване на чужди глъжностни лица.

Приемането на закони, криминализиращи подкупването на чужди глъжностни лица, би премахнало пречките пред взаимната правна помощ, създадени от изискванията за двойна наказуемост.

Страните трябва преразгледат своите закони, отнасящи се до взаимната правна помощ, за да позволят сътрудничество със страните, разследващи случаите на подкупване на чужди глъжностни лица, дори включвайки трети страни (страната на предлагащото лице; страната, където е извършено деянието) и страни, където се прилагат различни видове криминализиращо законодателство за обхващане на тези случаи.

Трябва да се използват и предвидят средства за подобряване ефективността на взаимното правно сътрудничество.

# КОНВЕНЦИЯ ЗА БОРБА С ПОДКУПВАНЕТО НА ЧУЖДИ ДЛЪЖНОСТНИ ЛИЦА В МЕЖДУНАРОДНИТЕ ТЪРГОВСКИ СДЕЛКИ

Ратифицирана със Закон на Народното събрание от 3 юни 1998 г., обн. в „Държавен вестник“, 69/1998 г., обн. в „Държавен вестник“, 61/1999.

(В сила за България от 15.02.1999 г.)

## ПРЕАМБЮЛ

Страните,

Считайки, че подкупването е широко разпространено явление в международните търговски сделки, включително търговията и инвестициите, което предизвиква сериозна морална и политическа загриженост, подгравва доброто управление и икономическото развитие и разстройва международните условия за конкуренция;

Считайки, че всички страни споделят отговорността в борбата с подкупването в международните търговски сделки;

Имайки предвид Ревизираната препоръка за борба с подкупването в международните търговски сделки, приета от Съвета на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) на 23 май 1997 г., С (97) 123/FINAL, която между другото призовава към ефективни мерки за възпиране, предотвратяване и борба с подкупването на чужди длъжностни лица във връзка с международните търговски сделки, и по-конкретно към своевременно ефективно и координирано криминализиране на това подкупване в съответствие със съгласуваните общи елементи, предвидени в тази препоръка, и с принципите на юрисдикцията и другите основни правни принципи на всяка страна;

Приветствайки другите нови тенденции, които водят до напредък в международното разбирателство и сътрудничество в борбата с подкупването на чужди длъжностни лица, включително действията на ООН, Световната банка, Международния валутен фонд, Световната търговска организация, Организацията на американските държави, Съвета на Европа и Европейския съюз;

Приветствайки усилията на предприятия, търговски организации и професионални съюзи, както и на други неправителствени организации в борбата с подкупването;

Признавайки ролята на правителствата в предотвратяването на даването на подку-

пи от отделни лица и предприятия в международните търговски сделки;

Признавайки, че постигането на напредък в тази област изисква усилия не само на национално ниво, но също така и многостранно сътрудничество, наблюдение и последващи мерки;

Признавайки, че постигането на равностойност в мерките, които се предприемат от страните, е съществена задача и цел на конвенцията, което изисква конвенцията да бъде ратифицирана без нарушаване на тази равностойност;

Се споразумяха за следното:

## Член 1. Подкупване на чужди длъжностни лица

1. Всяка страна предприема необходимите мерки за обявяване за престъпление съгласно нейния закон на умишленото предлагане, обещаване или даване от някое лице на каквато и да е неследваща се парична или друга облага, направо или чрез посредник, на чуждо длъжностно лице, за това длъжностно лице или за трета страна, за да извърши или да не извърши действие във връзка с изпълнението на служебните му задължения, с цел получаване или запазване на сделка или друга неполагаща се облага при извършването на международна търговска дейност.

2. Всяка страна предприема необходимите мерки за обявяване за престъпление на съучастието в извършването на подкупване на чуждо длъжностно лице, включително подбуждателството и помагачеството, или разрешаването на даване на подкуп на чуждо длъжностно лице. Опитът и сговорът за даване на подкуп на чуждо длъжностно лице се считат за престъпления дотолкова, доколкото такива са опитът и сговорът за даване на подкуп на длъжностно лице на тази страна.

3. Престъпните деяния, определени в алинеи 1 и 2 по-горе, се наричат „подкупване на чуждо длъжностно лице“.

4. За целите на тази конвенция:

а. „чуждо длъжностно лице“ означава всяко лице, което заема законодателна, административна или съдебна длъжност в чужда страна, независимо от това дали е назначено или избрано; всяко лице, изпълняващо публични функции за чужда страна, включително за публична агенция или публично предприятие; и всеки служител или агент в публична международна организация;

б. „чужда страна“ включва всички нива и

подразделения на управление, от национално до местно;

с. „извършване или неизвършване на действие във връзка с изпълнението на служебни задължения“ включва всяко използване на положението на длъжностното лице, независимо от това дали влиза или е извън разрешената компетентност на служителя.

## **Член 2. Отговорност на юридическите лица**

Всяка страна предприема необходимите мерки, съгласно нейните правни принципи, за установяване на отговорност на юридическите лица в случай на подкупване на чуждо длъжностно лице.

## **Член 3. Санкции**

1. Подкупването на чуждо длъжностно лице се наказва с ефективни, пропорционални и възпиращи наказания. Размерът на наказанията е съпоставим с този, предвиден за подкупване на длъжностно лице на съответната страна, и когато се отнася до физически лица, включва лишаване от свобода, достатъчно да позволи ефективна взаимна правна помощ и екстрадиция.

2. В случай че съгласно правната система на една страна, наказателната отговорност е неприложима за юридически лица, тази страна гарантира, че за юридическите лица ще бъдат приложени ефективни, пропорционални и възпиращи ненаказателни санкции, включително парични санкции, за подкупване на чужди длъжностни лица.

3. Всяка страна предприема необходимите мерки, за да гарантира изземването и конфискацията на подкупа и облагите, получени от подкупването на чуждо длъжностно лице, или на собственост, чиято стойност съответства на тази на облагите, или прилагането на парични санкции с подобен ефект.

4. Всяка страна разглежда налагането на допълнителни граждански или административни санкции на лице, което подлежи на санкции за подкупване на чужди длъжностни лица.

## **Член 4. Юрисдикция**

1. Всяка страна предприема необходимите мерки, за да установи своята юрисдикция по отношение на подкупването на чуждо длъжностно лице, когато престъплението е извър-

шено изцяло или частично на нейна територия.

2. Всяка страна, която има юрисдикция за наказателно преследване на нейни граждани за престъпления, извършени в чужбина, предприема необходимите мерки, за да установи своята юрисдикция и по отношение на подкупването на чуждо длъжностно лице, съгласно същите принципи.

3. Когато повече от една страна има юрисдикция върху предполагаемо престъпление, описано в тази Конвенция, заинтересованите страни се консултират помежду си, по искане на една от тях, с цел определяне на най-подходящата юрисдикция за наказателно преследване.

4. Всяка страна прави преглед на това, доколко нейната действаща база за юрисдикция е ефективна в борбата срещу подкупването на чужди длъжностни лица и, ако тя не е ефективна, предприема необходимите мерки.

## **Член 5. Прилагане**

Разследването и наказателното преследване на подкупването на чужди длъжностни лица се извършват съгласно приложимите правила и принципи на всяка страна. Те не се влияят от националните икономически интереси, възможното въздействие върху отношенията с друга държава или идентичността на въвлечените физически или юридически лица.

## **Член 6. Правила за давността**

Правилата за давност, които се прилагат за подкупване на чуждо длъжностно лице, предвиждат достатъчен период от време за разследване и наказателно преследване на това престъпление.

## **Член 7. Изпирание на пари**

Всяка страна, която е определила подкупването на свое длъжностно лице за първоначално престъпление за целите на прилагането на нейното законодателство относно изпирането на пари, прави това при същите условия за подкупването на чуждо длъжностно лице, без оглед на мястото където е извършено подкупването.

## **Член 8. Счетоводна отчетност**

1. За водене на ефективна борба с подкупването на чуждите длъжностни лица, всяка

страна предприема необходимите мерки, в рамките на своите собствени закони и подзаконови актове, отнасящи се до воденето на счетоводни книги и записи, обявяването на финансови отчети, и счетоводните и контролни стандарти, за забрана на откриването на сметки извън счетоводните книги, сключването на извънотчетни или недостатъчно идентифицирани сделки, вписването на несъществуващи разходи, вписването на задължения с неточно определяне на техния предмет, както и използването на фалшиви документи, извършвани от предприятия, за които се прилагат тези закони и подзаконови актове, с цел подкупване на чуждо длъжностно лице или прикриване на такива подкупи.

2. Всяка страна предвижда ефективни, пропорционални и възпиращи граждански, административни или наказателни санкции за такива пропуски и фалшификации по отношение на счетоводните книги, записи, сметки и финансови отчети на тези предприятия.

## Член 9. Взаимна правна помощ

1. Всяка страна предоставя, доколкото позволяват нейните закони и съответните международни договори, бърза и ефективна правна помощ на другите страни за целите на наказателното разследване и производство, започнато от една страна, за престъпления, попадащи в обхвата на тази Конвенция, и за целите на ненаказателното производство в обхвата на тази Конвенция, започнато от една страна срещу юридическо лице. За молената страна уведомява незабавно молещата страна за всяка допълнителна информация или документи, които е необходимо да представи в подкрепа на молбата за правна помощ и, когато бъде запитана, за състоянието и предприетите действия по молбата за правна помощ.

2. Когато една страна поставя като условие за взаимна правна помощ съществуването на двойна наказуемост, се счита, че двойна наказуемост съществува, ако престъплението, за което помощта се иска, е в обхвата на тази Конвенция.

3. Страна не може да откаже предоставяне на правна помощ по наказателни въпроси в обхвата на тази Конвенция на основание на банкова тайна.

## Член 10. Екстрадиция

1. Подкупът на чуждо длъжностно лице се счита за престъпление, даващо основание за екстрадиция съгласно законите на страните и договорите за екстрадиция между тях.

2. Ако една страна, която поставя като условие за екстрадиция съществуването на договор за екстрадиция, получи молба за екстрадиция от друга страна, с която тя няма такъв договор, тя може да счита тази Конвенция за правна основа за екстрадиция по отношение на подкупването на чуждо длъжностно лице.

3. Всяка страна предприема необходимите мерки, за да гарантира, че тя може или да екстрадира свои граждани или наказателно да преследва свои граждани за подкупване на чуждо длъжностно лице. Страна, която отказва молба за екстрадиция на лице за подкупване на чуждо длъжностно лице единствено на основание, че това лице е неин гражданин, предава случая на своите компетентни власти с цел наказателно преследване.

4. Екстрадицията за подкупване на чуждо длъжностно лице се извършва при условията, предвидени в националното законодателство и приложимите договори и споразумения на всяка страна. Когато една страна поставя като условие за екстрадиция съществуването на двойна наказуемост, това условие се счита за изпълнено, ако престъплението, за което се иска екстрадиция, е в обхвата на член 1 на тази Конвенция.

## Член 11. Органи

За целите на консултациите, предвидени в чл. 4, алинея 3, взаимната правна помощ, предвидена в чл. 9, и екстрадицията, предвидена в чл. 10, всяка страна уведомява Генералния Секретар на ОИСР за органа или органите, които отговарят за изпращането и получаването на молби и служат за връзка по тези въпроси за съответната страна, без да се засягат други договорености между страните.

## Член 12. Наблюдение и последващи мерки

Страните сътрудничат в изпълнението на програма за системно наблюдение и насърчават пълното прилагане на тази Конвенция. Освен ако с консенсус на страните не е взето друго решение, това става в рамките на

Работната група на ОИСР по въпросите на подкупването в международните търговски сделки и съгласно нейния мандат, или в рамките на мандата, на който и да е приемник на нейните функции, а разходите за програмата се поемат от страните в съответствие с правилата на този орган.

### **Член 13. Подписване и присъединяване**

1. До влизането ѝ в сила, тази Конвенция е открита за подписване от страните-членки на ОИСР и от страните, които не са членки, но които са поканени да бъдат полноправни участници в нейната Работна група по въпросите на подкупването в международните търговски сделки.

2. След влизането на тази Конвенция в сила, тя ще бъде открита за присъединяване на всяка неподписала я страна, която е член на ОИСР или е станала полноправен участник в Работната група на ОИСР по въпросите на подкупването в международните търговски сделки или който и да е приемник на нейните функции. За всяка неподписала я страна, Конвенцията ще влезе в сила на шестдесетия ден след датата на депозиране на документа за присъединяване.

### **Член 14. Ратификация и депозитар**

1. Тази Конвенция подлежи на приемане, одобрение и ратификация от страните, които са я подписали, съгласно тяхното законодателство.

2. Документите за приемане, одобрение, ратификация или присъединяване се депозират при Генералния секретар на ОИСР, който е депозитар на тази Конвенция.

### **Член 15. Влизане в сила**

1. Тази конвенция влиза в сила на 60-ия ден след датата, на която пет от страните, притежаващи десетте най-големи износни дяла съгласно приложения документ, и които сами представляват най-малко шестдесет процента от общия износ на тези десет страни, депозират техните документи за приемане, одобрение или ратификация. За всяка подписала Конвенцията страна, която депозира своя документ след тази дата на влизане в сила на Конвенцията, тя влиза в сила на 60-ия ден след депозирането на този документ.

2. Ако след 31 декември 1998 г. Конвенцията не е влязла в сила съгласно горната алинея 1, всяка подписала я страна, депозирала нейния документ за приемане, одобрение или ратификация, може да декларира писмено пред депозитаря своята готовност да приеме влизането на конвенцията в сила съгласно тази алинея 2. Конвенцията влиза в сила за тази страна на 60-ия ден след депозирането на такава декларация от най-малко две подписали Конвенцията страни. За всяка подписала страна, която депозира такава декларация след това влизане в сила, Конвенцията влиза в сила на 60-ия ден след датата на депозирането.

### **Член 16. Изменения**

Всяка страна може да предложи изменение на тази Конвенция. Предложеното изменение се предава на депозитаря, който уведомява за него другите страни най-малко 60 дни преди свикването на среща на страните за разглеждане на предложеното изменение. Изменение, прието с консенсус на страните или по друг начин, който страните могат да определят с консенсус, влиза в сила 60 дни след депозирането на документ за ратификация, приемане или одобрение от всички страни, или при други условия, които могат да бъдат определени от страните по време на приемането на изменението.

### **Член 17. Оттегляне от конвенцията**

Страна може да се оттегли от тази Конвенция чрез писмено уведомление до депозитаря. Това оттегляне влиза в сила една година след датата на получаване на уведомлението. След оттеглянето, сътрудничеството между страните и оттеглилата се държава продължава по всички молби за помощ и екстрадиция, направени преди влизането в сила на оттеглянето.

Съставена в Париж на седемнадесети декември хиляда деветстотин деветдесет и седма година на френски и английски език, като и двата текста имат еднаква сила.

## **DAFFE/IME/BR(97)18/FINAL**

### **ПРИЛОЖЕНИЕ**

Относно Белгия и Люксембург: Наличната търговска статистика за Белгия и Люксембург е само обща за двете страни. За целите

на чл.15, ал. 2 на Конвенцията, ако една от двете страни депозира нейните документи за приемане, одобрение или ратификация, или ако и двете депозират техните документи за приемане, одобрение или ратификация, ще се счита, че една от страните, които имат десетте най-големи износни дяла, е депозирала нейните документи и общият износ на двете страни ще се изчисли за достигане на 60-те процента от общия износ на тези десет страни, както се изисква за влизане на Конвенцията в сила.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> На 19 май 1999 г. и Полша е заявила желание да участва в GRECO.

<sup>2</sup> Това са следните страни: Беларус (10), Канада (11), Грузия (5), Япония (10), Мексико (10) и САЩ (11). Босна и Херцеговина е участвала

два пъти в заседанията на СМС. Грузия беше приета за член на Съвета на Европа на 27 април 1999.

<sup>3</sup> При преброяването на гласовете са вземат предвид само гласувалите „за“ или „против“ (член 10, параграф 5 от Процедурните правила на представителите на министрите).

<sup>4</sup> Припомняме, че Европейският съвет в доклада, представен от председателството на Ирландия, се поздравя за активизирането на борбата срещу организираната престъпност (документ 11564/4/96 СК4 53 REV 4) и поиска от Съвета да активизира своя Секретариат с цел предложените в доклада мерки да могат да бъдат приложени в кратък срок.

<sup>5</sup> Терминът „правоохранителни органи“ в настоящата програма за действие включва при необходимост и контролните органи във финансовата област, както и митническите

## СТАТИСТИКА ЗА ИЗНОСА НА ОИСР

Държава млн.щ.долари	1990-1996 г. % от общия за ОИСР	1990-1996 г. % на най-големите 10	1990-1996 г.
Съединени Щати	287 118	15,9%	19,7%
Германия	254 746	14,1%	17,5%
Япония	212 665	11,8%	14,6%
Франция	138 471	7,7%	9,5%
Великобритания	121 258	6,7%	8,3%
Италия	112 449	6,2%	7,7%
Канада	91 215	5,1%	6,3%
Корея (1)	81 364	4,5%	5,6%
Нидерландия	81 264	4,5%	5,6%
Белгия-Люксембург	78 598	4,4%	5,4%
<b>Общо първите 10</b>	<b>1 459 148</b>	<b>81,0%</b>	<b>100%</b>
Испания	42 469	2,4%	
Швейцария	40 395	2,2%	
Швеция	36 710	2,0%	
Мексико	34 233	1,9%	
Австралия	27 194	1,5%	
Дания	24 145	1,3%	
Австрия*	22 432	1,2%	
Норвегия	21 666	1,2%	
Ирландия	19 217	1,1%	
Финландия	17 296	1,0%	
Полша (1)**	12 625	0,7%	
Португалия	10 801	0,6%	
Турция*	8 027	0,4%	
Унгария**	6 795	0,4%	
Нова Зеландия	6 663	0,4%	
Чешка Република***	6 263	0,3%	
Гърция*	4 606	0,3%	
Исландия	949	0,1%	
<b>Общо ОИСР</b>	<b>1 801 661</b>	<b>100%</b>	

Забележка: \* 1990-1995 г.; \*\* 1991-1996 г.; \*\*\* 1993-1996 г. Източник: ОИСР, (1) МВФ

служби, макар че в някои държави-членки те не се разглеждат като правоохранителни органи.

<sup>6</sup> Всяка препоръка включва посочването на органа или на органите, смятани за компетентни за нейното изпълнение. Във всеки отделен случай се разбира ясно, че съответните органи ще действат в рамките на своите правомощия така, както те са фиксирани в договора за Европейски съюз.

<sup>7</sup> Вж. документа, одобрен от Европейския съвет от Дъблин, СК4 53 REV 4.

# МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО СРЕЩУ ТРАНСГРАНИЧНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Марко Хайгуняк\*

Най-важното развитие след неотдавнашните политически промени в повечето от страните от региона е, че сега всички правителства си сътрудничат с международните организации в усилията да се овладее контрабандата и трафикът през Балканите. **Един от най-важните проекти, които сега се осъществяват, са Мисиите на Европейската комисия за подпомагане на митниците в Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия и Косово:**<sup>1</sup>

- Като част от тях митнически офицери от ЕС подпомогнаха своите местни колеги в усилията им да повишат ефикасността на митническата администрация в региона.

- Във всички страни, в които бяха създадени подобни мисии, се наблюдава значително увеличаване събираемостта на вземанията.

- В Босна и Херцеговина през 1996 г. бе създаден Офис за митническо и фискално подпомагане /CAFAO/, който допринесе за развитието на митническата и данъчната система, основаващи се на съвременните европейски стандарти.

- Босна и Херцеговина бе постепенно превърната в страна с единни митници след като двете ѝ съставни части в сътрудничество с CAFAO приеха идентични местни законодателства и регулации. През 1999 г. CAFAO подпомогна властите в създаването на Секцията за разследване на митниците в двете съставни части на държавата.

- Мисията по подпомагане на митниците в Албания /CAM-A/ бе създадена през юни 1997 г. по молба на албанското правителство. Основната цел е подпомагане на албанските митници да възстановят контрола върху граничните пунктове, регулиране събираемостта на митническите вземания и борба срещу контрабандата и корупцията.

- През 1999 г. в Албания бе въведена сложна компютърна система за проследяване, наречена Pre-Arrival Intelligence System, предназначена да наблюдава транспортите, пътуващи от съседните държави. В страната бяха наети, обучени и разгърнати двадесет и четири екипа за борба срещу контрабандата и бе извършена поправка в митническия закон в

съответствие с международните стандарти.

- Мисията за подпомагане на митниците в Косово /CAM-K/ е съставена от 10 международни експерти по митниците, подпомогани от 120 местни митнически офицери, работещи в митническата администрация, създадена от Мисията на ООН в Косово на 31 август 1999 г.

**Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа /ОССЕ/ също развива активна дейност в региона, особено в противодействието на трафика на хора:**<sup>2</sup>

- В Албания ОССЕ участва в координацията на борбата срещу този трафик. Нейните експерти извършиха оценка на албанския Наказателен кодекс и по-специално на законодателството срещу трафика на хора, като препоръчаха на правителството подобряване на някои текстове. ОССЕ осъществява наблюдение и върху арестите и разследването на трафиканти; организацията реализира и програми за подпомагане на жертвите на тези престъпления.

- В Хърватия ОССЕ участва в организирането на кръгла маса по проблемите на трафика, както и в създаването на работна група по законодателството и дейността на правозащитните органи.

- В Македония ОССЕ организира кръгли маси за превенция на трафика, подпомагане на жертвите и по проблемите на правната политика и сигурността.

- В Сърбия експерти на ОССЕ играят ключова роля в рамките на работна група по правното дефиниране на тази престъпност и по дейността на правоохранителните органи. Те също така организират курсове по обучение, насочени към подобряване сътрудничеството между местните НПО и полицията в рамките на дейностите по пресичане на трафика.

- В Черна гора Съвместната работна група по правната реформа, в рамките на която ОССЕ си сътрудничи със Съвета на Европа, Асоциацията на адвокатите и юристите и правният факултет на Университета в Подгорица подготвят съответни правни текстове към съществуващия закон срещу

\* *Контрабандните канали в югоизточна Европа.* С., Център за изследване на демокрацията, 2002.



трафика. ОССЕ също така подкрепя обучението на членовете на Специализираните работни групи, които сътрудничат на центъра на Инициативата за сътрудничество в югоизточна Европа в Букурещ.

- В Косово ОССЕ разработи програма за подпомагане на жертвите на трафика, включваща оказване на индивидуална правна помощ. ОССЕ също така организира обучение на съдии, юристи, университетски преподаватели, студенти и служещи в международните агенции по проблемите на трафика.

### **Бяха осъществени и редица стъпки в тази насока чрез Пакта за стабилност:**<sup>3</sup>

- Сред редицата проекти за чието осъществяване международната общност задели около 6 млрд. долара, са и тези за модернизиране на редица основни пропускателни пунктове в района, ограничаване на търговските бариери, борбата срещу корупцията и трансграничната престъпност и засилването на регионалното сътрудничество.

- Като част от проекта за борба срещу организираната престъпност бяха създадени редица работни групи, които са призвани да се справят с трите най-проблематични заплахы: трафик на хора, митнически измами и контрабанда и трафик на наркотици.

- Подписани бяха няколко двустранни споразумения, включително гранични договори между Хърватия и Босна и Херцеговина, както и редица търговски споразумения между Албания, България, Хърватия и Македония.

**Инициативата за сътрудничество в югоизточна Европа /SECI/,** която включва Албания, Босна и Херцеговина, България, Хърватия, Гърция, Македония, Молдова, Румъния, Словения, Турция и Унгария, подпомага сътрудничеството между страните от региона и улеснява интегрирането на Югоизточна Европа в рамките на обединена Европа. SECI представлява форум, в рамките на който представителите на страните-членки се срещат за да обсъждат общите регионални проблеми в сферата на икономиката и околната среда, както и мерките за тяхното решаване.

В рамките на Инициативата за сътрудничество в югоизточна Европа бе създаден **Регионален център за борба срещу трансграничната престъпност със седище в Букурещ.** Центърът е част от усилията на SECI за ограничаване на незаконната търговия през границите на държавите от региона. В резултат от дейността на специална работна група /май 1998 г. - май 1999 г./ бе пос-

тигнато Споразумение за сътрудничество в превенцията и борба срещу трансграничната престъпност. Споразумението бе подписано на 26 май 1999 г. от Албания, Босна и Херцеговина, България, Гърция, Македония, Молдова, Румъния, Турция и Унгария. Този документ предшества създаването на Центъра, който започна своята работа на 1 януари 2001 г.<sup>4</sup>

В Центъра работят 15 офицери за свързка от страните-членки, които обработват дневния обмен на информация, изпратена от полицейските и митническите структури в съответните държави. Центърът сформира редица работни групи от представители на полицията и митниците на съответните страни. Тяхната дейност се координира от представители на правоохранителните ведомства на страните-членки на SECI. Групите са разпределени по следния начин:<sup>5</sup>

- Борба срещу трафика на наркотици - България
- Борба срещу трафика на хора - Румъния
- Търговски измами - Хърватия
- Измами при митническата оценка на стоките - Албания
- Финансови и компютърни престъпления - Македония
- Борба срещу трафика на стрелково оръжие - Албания
- Борба срещу трафика на крадени коли - Унгария
- Борба срещу трафика на радиоактивни и други опасни вещества.

Освен тях бяха създадени още две работни групи - за противодействие на тероризма и по правни въпроси. Те включват експерти от страните-членки и от международни организации, които участват като наблюдатели в работата на Центъра на SECI. През 2001 г. в рамките на Центъра са били обменени 3112 информационни справки /от тях 1874 чрез офицерите за свързка по проблемите на трафика на хора, дрога, търговски измами, крадени коли, фалшиви документи, тероризъм и други престъпления, а 1218 - чрез работните групи по проблемите на търговските измами и митническите нарушения/. Основните проблеми пред Центъра са ограничените финансови и човешки ресурси.<sup>6</sup>

През декември 2000 г. страните от югоизточна Европа подписаха в Палермо **Протокола срещу незаконния трафик на мигранти по суша, море и въздух и Протокола за предотвратяване, проти-**

**Водействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца /известни също така като „Протоколите от Палермо“/,** които допълниха Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност. СР Югославия ратифицира протокола на 6 септември 2001 г., а България - на 5 декември 2001 г.<sup>7</sup>

Друг проект, който се осъществява в региона понастоящем, е „**Улесняване на търговията и транспорта в югоизточна Европа**“ /TTFSE/<sup>8</sup>

- В него участват Албания, Босна и Херцеговина, България, Македония, Молдова, Румъния, СР Югославия и Хърватия.

- Програмата, която започна в средата на 2000 г., цели осъществяването на реформа на агенциите по контрола на границите в района, изразяваща се в подобряване на тяхната ефективност, намаляване на контрабандата и корупцията, увеличаване на събираемостта на приходите, подобряване на регионалното сътрудничество и намаляване на нетарифните разходи при търговията и транспорта.

- Тези цели би трябвало да бъдат реализирани в рамките на четиригодишен период с общите усилия на правителствата от региона, ЕС, Инициативата за сътрудничество в югоизточна Европа /SECI/ и Световната банка.

- Предполагаемата стойност на проекта е 102 млн. долара. Шестдесет и седем процента от тази стойност се покрива чрез кредити на Международната банка за възстановяване и развитие и кредити на Международната агенция за развитие, а 25% се покрива от правителствата в региона. Останалата част се финансира от ЕС и чрез грантове от САЩ.

- Вече бяха постигнати редица резултати. Хърватия и Македония приеха нови закони за митниците. В България, Хърватия, Македония и Румъния местни екипи направиха оценка на дейността на граничните власти. В Албания, Босна и Херцеговина, България, Хърватия, Македония и Румъния бяха извършени оценки за дейността и за разпространението на корупционни практики в граничните пунктове. В Хърватия, Албания, Македония и Румъния бяха предприети стъпки за компютризация на митниците или за повишаване равнището на съществуващите системи. Всички страни разработват и въвеждат в практиката системата за заплащане на „едно гише“.

**Инициативата за правно развитие в**

**югоизточна Европа** (SELDI, [www.seldi.net](http://www.seldi.net)) се осъществява от водещи неправителствени организации, представители на правителствата и междуправителствени институции и експерти от страните от югоизточна Европа, насочена към изграждане на публично-частно партньорство в усилията за правно развиване на страните от този регион.

- В качеството си на **първата инициатива на неправителствени организации за насърчаване на публично-частното партньорство като инструмент за регионално развитие**, SELDI се отличава от всички други регионални инициативи. Тя представлява форум за сътрудничество на най-активните институции на гражданското общество, общественици и правителствени и международни агенции в Албания, Босна и Херцеговина, България, Македония, Румъния, Хърватия и Югославия.

- През изминалите две години изграждането на антикорупционна коалиция бе акцентът на дейностите в рамките на Инициативата. Общата цел на антикорупционния компонент на SELDI е въвеждането на регионална институционална рамка за публично-частно партньорство за пресичане на корупцията в страните от югоизточна Европа.

- Тези усилия са съсредоточени в две насоки: анализиране на корупционната ситуация и даване оценка на институционалната среда, които впоследствие бяха въплътени в **Доклад за оценка на корупцията в региона**. Неговото представяне бе съпътствано от информационна кампания.

- Резултатите от досегашната дейност на SELDI включват повишаване капацитета на гражданските организации в региона за осъществяване на граждански контрол, както и за стимулиране участието на публичните институции в разработката и осъществяването на антикорупционни политически действия. Постиганията в тази област се изразяват в създаването на три нови продукта:

- На основата на единна методология бе извършена първата за региона диагностична оценка на корупцията в Албания, Босна и Херцеговина, България, Хърватия, Македония, Румъния и Югославия.

- Осъществено бе обучение в сферата на гражданския контрол на представители на редица НПО от страните на югоизточна Европа.

- Извършена бе цялостна оценка на институционалната среда в седемте държави

от региона по-конкретно в сферата на публичната администрация, съдебната система, икономиката, гражданското общество и средствата за масова информация, както и на международното сътрудничество срещу корупцията.

- Получената картина свидетелства за наличието на сходни проблеми, пред които са изправени редица държавни институции, в частност в сферата на съдебната система и вътрешните работи.

- Освен това, антикорупционният екип на SELDI работи в сътрудничество с държавните и международните институции по изготвянето на доклад, съдържащ политически анализ и препоръки за **ограничаване въздействието на нетрадиционните предизвикателства за сигурността** /незаконен трафик на наркотици и човешки същества, търговски измами и пране на пари, организирана престъпност и др./. Това се обуславя от убеждението, че липсата на ефективен механизъм за публично-частно сътрудничество в тази сфера е ключов недостатък за всеки регионален план за стабилизиране на региона и за утвърждаване на правовата държавност в тази част на света.

**През последните години регионалното сътрудничество за пресичане на контрабандата и незаконния трафик бе съществено подобро.** Правоохранителните органи от страните от ЮИЕ започнаха да си сътрудничат активно помежду си. По време на срещата на вътрешните министри на Албания, България, Гърция, Македония, Румъния, Турция, Хърватия и Югославия от декември 2001 г. бе решено да се обмена полицейска информация и да се хармонизират законите в съответните държави с оглед успешната борба срещу организираната престъпност на Балканите. Министрите също така се ангажираха техните страни да засилят граничния контрол за пресичане и разкриване на трансграничната престъпност.<sup>9</sup> В резултат на подобно сътрудничество между властите, през февруари 2002 г. бе прекъснат трафикът на хора през българо-македонската граница.<sup>10</sup>

Създадени бяха и редица работни групи за по-ефективна борба срещу трансграничната престъпност /работна група по проблемите на трафика на хора, работна група по проблемите на митническите измами и контрабандата, работна група по проблемите на трафика на наркотици/.<sup>11</sup>

**Проведени бяха редица срещи, посветени на сътрудничеството в противодей-**

**ствието на трансграничната престъпност.**

В тях взеха участие представители на правителствата и парламентите от страните в региона. Вследствие на тези консултации бяха подписани редица важни двустранни споразумения. Това развитие на нещата показва, че правителствата в тази част на света си дават сметка, че нито една държава не е в състояние да се справи сама с трансграничната престъпност и че успешното противодействие на тази заплаха е възможно единствено в рамките на ефективно регионално сътрудничество.

● В стремежа си да пресекат трафика на хора в региона представители на Босна и Херцеговина, Хърватия и СР Югославия се срещнаха през юни 2001 г. за да демонстрират готовността си за развитие на регионалното сътрудничество. Трите страни подписаха специален документ /Cooperative Law Enforcement Arrangement to Combat Organized Crime and Illegal Migration/, който се основава на Конвенцията на ООН срещу трансграничната организирана престъпност.<sup>12</sup> През февруари 2002 г. вътрешните министри на трите страни се срещнаха за да обсъдят мерки срещу организираната престъпност. Те постигнаха споразумение за съвместни действия на полицейските сили на трите страни.<sup>13</sup> Вътрешните министри на Югославия и Хърватия също така се споразумяха правоохранителните институции на двете държави да обменят информация за търговията с наркотици, трафика на хора и за други трансгранични криминални дейности.<sup>14</sup>

● Хърватия и Босна и Херцеговина подписаха споразумение за границите. Подобен документ подписаха и Румъния и Молдова. Трябва да се отбележи, че тези граници са сред най-„пропускливите“ в региона по отношение на контрабандата и трафика.<sup>15</sup>

● България подписа споразумения с Албания и Румъния за сътрудничество в борбата срещу организираната престъпност, трафика на наркотици и тероризма.<sup>16</sup>

**Наред с двустранните и тристранните срещи и споразумения, бяха проведени и редица важни срещи и конференции с участието на всички страни от региона:**

● През март 2002 г. шефовете на парламентите на всички държави от Югоизточна Европа взеха участие в конференция в Тирана и обсъдиха начините за укрепване на сътрудничеството на своите държави в борбата срещу организираната престъпност, корупцията и трафика в региона.<sup>17</sup>

● На 10 май 2002 г. ООН бе домакин на среща в Прищина, в която взеха участие финансовите министри и директорите на митниците на Албания, Босна и Херцеговина, България, Македония, Румъния, Хърватия и Югославия. Обсъдено бе двустранното и многостранното сътрудничество в борбата срещу контрабандата на цигари. Предложените мерки включват хармонизирането на таксите в региона, стриктното използване на акцизните бандероли върху цигарените кутии, засилване на митническия контрол и подобряване обмена на информация.<sup>18</sup>

● През юни 2002 г. Бюрото на ООН за контрол върху наркотиците и за превенция на престъпността /ODCCP/ започна програма за подобряване на способността на страните от ЮИЕ да събират, анализират и обменят информацията относно трафика на дрога и организираната престъпност. Програмата, която включва Босна и Херцеговина, България, Македония, Румъния, Словения, Хърватия и Югославия, представлява разширяване на успешното сътрудничество на Бюрото с България, Македония и Румъния, което стартира още през 1999 г.<sup>19</sup>

● През юни 2002 г. представители на министерствата на правосъдието, на други правоохранителните агенции и на неправителствени организации от Албания, Босна и Херцеговина, България, Молдова, Македония, Словения, Хърватия, Унгария и Югославия се събраха в Порторож, Словения, и приеха нови насоки в борбата срещу корупцията и трафика на хора.<sup>20</sup>

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> The European Union. „Customs, Fight against Corruption and Organized Crime.“ *The EU's Relations with South Eastern Europe*. <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/actions/customs.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/actions/customs.pdf)>.

<sup>2</sup> Barbara Limanowska et al. „Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe: Current Situation and Responses to Trafficking in Human Beings.“ UNICEF, UNOHCHR and OSCE - ODIHR, June 2002. <<http://unicef.org/sexual-exploitation/trafficking-see.pdf>>

<sup>3</sup> Stability Pact. „Report of the Special Coordinator on the Implementation of the Quick Start Package,“ *Special Coordinator of the Stability Pact for South Eastern Europe*. May 2001. <<http://www.stabilitypact.org/qsp-report/04-qsp.html>>.

<sup>4</sup> „Charter of Organization and Operation of the Southeast European Cooperative Initiative Regional Centre (SECI Centre) for the Combating of Trans-border Crime.“ *Southeast European Cooperative Initiative Web Page*. <<http://www.unece.org/seci/crime/charter.htm>>.

<sup>5</sup> „Official Presentation of the 2001 Annual Activity Report of the SECI Centre.“ *SECI Centre Web Site*. <<http://www.secicenter.org/html/index.htm>>.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> United Nations Office for Drug control and Crime Prevention. „Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Trans-national Organized Crime“ *Center for International Crime Prevention*. 15 November 2000. <[http://www.undcp.org/crime\\_cicp\\_signatures\\_migrants.html](http://www.undcp.org/crime_cicp_signatures_migrants.html)>.

<sup>8</sup> Economic Reconstruction and Development in Southeast Europe. „Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project (TTFSE).“ *Economic Reconstruction and Development in Southeast Europe Regional Initiatives*. October 2001. <<http://www.seerecon.org/RegionallInitiatives/TTFSE>>.

<sup>9</sup> „Balkan States Toughen Stance on Organized Crime.“ *Radio Free Europe - Radio Liberty: Crime, Corruption and Terrorism Watch* vol. 1, no. 7. 13 December 2001. <[http://www.rferl.org/corruption\\_watch/2001/12/7-131201.asp](http://www.rferl.org/corruption_watch/2001/12/7-131201.asp)>.

<sup>10</sup> „Bulgaria, Macedonia Break Up Illegal Trafficking Channel.“ *Balkan Times*. 1 March 2002. <<http://www.balkantimes.com/html2/english/020301-GEORGI-003.htm>>.

<sup>11</sup> „The Stability Pact for Southeast Europe: One Year Later.“ *US Embassy In Bulgaria Web Page*. 26 July 2000. <<http://www.usembassy.bg/stabpact.html>>.

<sup>12</sup> Organization for Security and Co-Operation in Europe. „Joint Meeting on Anti-Trafficking Projects in Croatia.“ *Organization for Security and Co-Operation in Europe: Mission to Croatia*. 28 November 2000. <[http://www.osce.org/news/generate.php3?news\\_id=1330](http://www.osce.org/news/generate.php3?news_id=1330)>.

<sup>13</sup> „Bosnia, Croatia, Yugoslavia Agree on Joint Measures Against Organized Crime.“ *Balkan Times*. 5 February 2002. <<http://www.balkantimes.com/html2/english/020205-GEORGI-005.htm>>.

<sup>14</sup> „Yugoslavia, Croatia Sign Agreement on Fighting Organized Crime.“ *Balkan Times*. 9 May 2002. <<http://www.balkantimes.com/html2/english/020509-GEORGI-014.htm>>.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> „Albania, Bulgaria to Intensify Cooperation Against Organized Crime.“ *Balkan Times*. 12 June 2002. <<http://www.balkantimes.com/html2/english/>>.

020612-GEORGI-003.htm>.

„Bulgaria, Romania Sign Accord Against Crime and Terrorism.“ *Balkan Times*. 11 July 2002. <<http://www.balkantimes.com/html2/english/020711-GEORGI-005.htm>>.

<sup>17</sup> Alban Bala. „Southeast Europe: Parliamentary Leaders Discuss Cooperation, European Integration.“ *Radio Free Europe - Radio Liberty*. 6 March 2002. <<http://www.rferl.org/nca/features/2002/03/06032002100006.asp>>.

<sup>18</sup> „SEE Finance Ministers Agree on Joint Measures Against Cigarette Smuggling.“ *Balkan Times*. 12 May 2002. <<http://www.balkantimes.com/html2/english/020512-GEORGI-005.htm> >.

<sup>19</sup> Eugen Tomiuc. „Seven Balkan Countries to Swap Intelligence on Drug Trafficking.“ *Radio Free Europe - Radio Liberty*. 17 June 2002. <<http://www.rferl.org/nca/features/2002/03/06032002100006.asp>>.

<sup>20</sup> „Southeast Europe States Adopt Guidelines to Fight Corruption, Human Trafficking.“ *Balkan Times*. 23 June 2002. <<http://www.balkantimes.com/html2/english/020623-GEORGI-003.htm>>.

## VII. КОРУПЦИЯТА В СИЛИТЕ ЗА СИГУРНОСТ

### КОРУПЦИЯТА ВЪВ ВЪОРЪЖЕНИТЕ СИЛИ

г-р Кимбърли Л. Тачък\*

Институт за национални стратегически проучвания

Университет за национална сигурност

Вашингтон

Съществуват три потенциални източника на корупция във въоръжените сили. На първо място това са условията, които създават възможности за корупция в развиващите се страни и страните в преход. На второ място, на военните лица се вменяват все повече полицейски функции поради възникващите трансгранични заплахи и новите проблеми на националната сигурност, в резултат на което тези лица влизат в пряк контакт с криминално проявени лица. И на трето място, липсата на социален договор между военните и правителствата води до увеличаване на корупцията.

#### Проблемът в развиващите се страни и страните в преход

Липсата на предсказуемост, характерна за времето след края на Студената война, в комбинация с бързите стъпки, с които напредва глобализацията, поставят много проблеми пред висшите длъжностни лица, които определят политиката и най-вече пред тези, които отговарят за военните дела. Влошеното състояние на редица страни в резултат на вътрешни икономически и социални проблеми, дългогодишната традиция на корумпирана авторитарна власт и вътрешни териториални спорове само допринасят за увеличаването на тази несигурност. Това е особено валидно за страните, които се намират извън демократичната общност, но значителни проблеми, свързани с недобро управление, се наблюдават и в страни, които са част от тази общност, като Колумбия и Русия например. Опитът да се поддържа редът при условия на бързи социални промени, масова бедност и хронична безработица, като в същото време се постигне икономически напредък, не се радва на успех в много страни. Вътрешните проблеми на много от тях се разпростират на международната

арена и създават многобройни заплахи за глобалната стабилност. В други страни хроничните граждански вълнения и неспособността да се гарантира законността са послужили като примамка за международни престъпни елементи и терористи, които се нуждаят от сигурни убежища, откъдето да дирижират дейността си.

В редица страни гражданско-военните отношения са предмет на различни сътресения, дължащи се на променливата политическа, социална и икономическа обстановка. В много развиващи се и пост-комунистически страни традиционните ценности и уважение към властите и обществото са заменени от нагласата за индивидуални придобивки на всяка цена. Много от тях се срещат с демокрацията за първи път. Това обаче е изкривена форма на демокрация. Причината за това е, че в редица бивши авторитарни държави не се оправдаха очакванията, че механичните черти на едноличното управление ще бъдат изкоренени с пускането на изборната бюлетина. В действителност нелекият процес на налагане на нова система от закони и конституционни идеали в едно общество, в което дълго време е вкоренявано произволно управление, не се припокрива с обещания успех. Поради тази причина системите на патронаж продължават да съществуват дълго след като са проведени демократични избори, а незначително променената политическа култура е послужила единствено за привличане на някои от негативните явления, съпътстващи глобализацията. Системите, в които липсва ред и обществените институции изобилстват от случаи на патронаж и липса на приемственост, служат като проводник за организираната престъпност.

Общоприето е мнението, че липсата на стабилност и насилието са резултат от загубата на монопола върху законната физическа сила от страна на държавата; неспособ-

\* *Corruption within the Military*. Dr. Kimberley L. Thachuk, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, D.C. Докладът е изнесен на международна конференция на тема „Корупцията в силите за сигурност: заплаха за националната сигурност“, организирана от Европейския център за изследване на сигурността „Джордж Маршал“, Федералното бюро за разследване на САЩ (ФБР) и Министерството на вътрешните работи на Федерална Република Германия (ФБРП), проведена се от 14 до 18 май 2001 г. в Гармиш-Партенкирхен.

ността да се провеждат социални реформи по легални канали; корупция с епидемични размери в обществената администрация и държавните ведомства, и от наличието на преобладаващи „пара-държавни“ дейности и организации. В следствие на всичко това, вместо да функционира както трябва, т.е. да упражнява монопол върху принудителната сила за поддържане на реда, държавата, въпреки волята си, може да увеличи факторите за насилие.

През изминалия век в редица страни се наблюдават ожесточени партийни пристрастия и случаи на открита враждебност, които често не са ръководени отгоре, въпреки че понякога са побудени от висши държавници и/или политици в опит да сплашат опозицията. Подобни действия често са провокирали вълни от необосновано насилие и са довеждали до ситуация, в която цената на човешкия живот е доста ниска и в която се предпочита насилието пред разбирателството като първостепенен инструмент за разрешаване на конфликтни ситуации.

Когато правителството не е в състояние да поддържа социалния ред и законността, демокрацията става напълно невъзможна. То започва да се пропуква по създадените лични или семейни линии, където хора или партии прибягват до всякакви маневри, за да спечелят позиции и контрол върху намаляващите ресурси. Искрените опити за провеждане на реформи често се осушават от партийни пристрастия в основните сфери на политическия живот, които избилстват с вкоренени системи на клиентелизъм и неотменни интереси. Каквото и да бъде казано по този проблем, то няма да бъде преувеличено. Повече от половината страни в света са доведени почти до пълен икономически и политически срив в резултат на погрешно и корумпирано управление. В тези случаи корупцията и некомпетентността са довели държавните институции до състояние на хронична неспособност да се справят със социалната неправда и лишения.

Когато силовите инструменти попаднат в ръцете на сили извън правителството, обществата стават предмет на още по-произволни лични интереси. Въпреки че е възможно гражданите в много държави да разполагат с добре написани и справедливи конституции, неофициално те се подчиняват на същите произволни правила, които съществуват във всяка авторитарна държава. Често, като отчаян опит да си възвърнат този монопол, правителствата прибягват до во-

енна сила. В някои страни това е довело до катастрофални последици не само за обществения прогрес, но и за неприкосновеността на самите въоръжени сили.

## **Какво означава това за въоръжените сили?**

Правителствата по целия свят се сблъскват с необходимостта от институционални промени, които да създадат нова политическа култура, насочена към по-ефективно взаимодействие между въоръжените сили и цивилните власти. Това се дължи най-вече на факта, че навсякъде по света програмите на външната политика и политиката на сигурност след края на Студената война се разширяват, така че да обхващат проблеми като наличието на пара-военни структури и организираната престъпност, тероризма, бежанците и миграцията, унищожаването на околната среда и заплахите за здравословното състояние на хората. Би могло да се спори дали тези добавки към програмите за сигурност произтичат от силата на държавата - военната сила и геополитическите амбиции, или от държавна слабост, както беше отбелязано по-горе. Общото между тези мисии е фактът, че те са изключително скъпи, не само по отношение на необходимите финансови ресурси, но и по отношение на намаляването на обучението за участие в традиционни военни действия.

Прибягването до въоръжените сили очевидно не може да се разглежда като възможен вариант за решаване на някои от тези проблеми със сигурността. При други случаи обаче, например при редица проблеми с престъпността, военните са призовавани да окажат помощ на полицейските органи, които не разполагат с достатъчно персонал и въоръжение, за да се справят с престъпни организации като колумбийските наркотрафиканти или руската организирана престъпност. В Съединените щати например исканията на Конгреса и на масовата общественост да се увеличи ролята на въоръжените сили в т. нар. „война с наркотиците“ повдигат сериозни въпроси по отношение на прекаленото разширяване на функциите на лицата, обучени да участват във военни действия, а не да се борят с нелегалната контрабанда. Освен това би трябвало да се обърне внимание на аргумента, че подобни действия биха изложили военния състав на вредните влияния на нарко-мафиите. Съществуват обаче много контрааргументи, ка-

то например че Департаментът по отбрана на Съединените щати отговаря за националната сигурност на страната, а наркотичните вещества представляват ясна и реална заплаха за нея. Към този контрааргумент се добавя, че високите стандарти на обучение и професионална етика на военния състав означават, че излагането на опасността от корупция не би довело до никакви последици.

Представителите на въоръжените сили биха могли да бъдат обучени да изпълняват функции, присъщи на полицията. Подобно обучение обаче би означавало да се промени същността на институцията. От една страна, йерархическата цялост на въоръжените сили може да бъде застрашена от по-разнообразната същност на полицейската работа и да се поощри корупцията в резултат на допира до криминалния свят. От друга страна, едно разширяване на ролята на военните в решаването на вътрешните проблеми на страната може да ги стимулира да бъдат поангажирани и в процеса на разработване на политиката, а не само в нейната реализация. Съществува обаче реална заплаха, ако голям брой военни вече са част от корупцията, политиката, която те определят, да бъде изкривена.

Трябва да се признае, че условията, които стимулират ангажирането на военните в борбата с наркотрафика, например в Латинска Америка, все още съществуват. Много малко полицейски органи в Латинска Америка, може би с изключение на Националната полиция на Колумбия, имат числеността, ресурсите и дисциплината, необходими за борба с широкото разпространение на наркотиците и други видове нелегални дейности в региона. За разлика от тях, въоръжените сили притежават необходимата подготовка, ресурси и персонал, които в нормални условия не се използват напълно.

Корупцията обаче не подминава никого. Военните служители са толкова податливи, колкото и гражданското общество, но потенциалните последици при тях са много по-сериозни. Един „дребен“ подкуп в размер на 100 000 щ. д., който купува нечие нехайство при преминаването на товар от хероин през националните граници, може да се окаже непреодолимо изкушение за някои длъжностни лица. За трафикантите това е само малък разход. В дългосрочна перспектива обаче тази корупция ще започне да се разраства заедно със съпътстващата я загуба на морал и респект към командните структури в офицерския корпус. Освен това след като гаден офицер

веднъж е станал обект на корупция, той вече е обвързан и става уязвим за допълнително подчиняване или изнудване с цел шпионаж или други престъпни дейности. Този сценарий е наблюдаван в редица военни корпуси по света с катастрофални последици.

## **Социалният договор между гържавата и въоръжените сили**

Основната мисия на повечето въоръжени сили е да предотвратяват войни, да предотвратяват и отблъскват въоръжени атаки срещу страната си и да защитават националната сигурност и териториалната цялост. В действителност националната сигурност на една страна е такава, каквито са хората, които стоят зад нея. Както казва бившият Секретар по отбраната на Съединените щати, Уилям Коен, „Една отлична военна сила се състои от редица компоненти - добре обучени хора, способно ръководство и модерно оборудване и всички те изискват постоянни инвестиции.“ На военните обикновено се гледа като на една част от цялостната сила на нацията, наред с останалите силови инструменти, използвани от правителството. За военната институция се смята, че отразява същността на обществото и неговите ценности. С други думи, ако обществото е податливо и приема корупцията, тогава от военните не би могло да се очаква да правят изключение от подобни ниски стандарти. Генерал-лейтенант сър Джон Хакет казва: „Това, което обществото получава от въоръжените си сили, е онова, което е поискало; нито повече, нито по-малко. А това, което то иска, е отражение на това, което то представя. Когато една страна погледне въоръжените си сили, все едно гледа в огледало. Ако огледалото е истинско, лицето, което ще се появи там, ще бъде това на обществото.“

Разбира се, ролята, която играят въоръжените сили, е особено важен въпрос за управлението на различни нива. В по-отдалечените региони в редица страни от Латинска Америка например човекът, представляващ гържавата, в действителност е военно лице. Това лице изпълнява много от функциите на гържавен служител, включително подписване на актове за раждане и смърт. С други думи военните са хората, които „движат нещата“ в тези региони. Поради тази причина не би трябвало да е изненадващо, когато хората трябва да си съперничат, за да се „движат нещата“. На друго ниво въпросът за управлението се свързва с концепцията за со-



циалния договор. В редица западни страни социалният договор между военната институция и гражданското управление се е усъвършенствал. В този социален договор съществува кодекс за военна справедливост, който следва обществената етика. Много често обаче военните се опитват да поддържат повисоки стандарти от тези на останалата част от обществото, което до голяма степен се дължи на идеята за военните в ролята на странстващия рицар, който трябва да бъде защитник на ценностите и доброто в обществото.

Другата страна на социалния договор може да бъде определена според начина, по който правителството оценява военните като институция. С други думи, взаимоотношенията зависят от това доколко високо правителството оценява военната институция и отпуска достатъчно ресурси, с които да подпомага нейната роля и мисия. Допълнителните мерки за повишаване на морала, като адекватно възнаграждение, здравеопазване и жилища, възможности за обучение, подкрепа на семействата на военните и др. отразяват общественото място, което правителството отдава на военната институция. Ако бъдат положени необходимите усилия, за да се демонстрира че военните са високо ценена институция, тогава военният персонал от своя страна ще се чувства много по-ангажиран със защитата на ценностите и неприкосновеността, която неговите членове са се заклели да пазят. Или, казано по друг начин, този социален договор ще затрудни навлизането на корупцията във редиците на военните.

И накрая, в случай че военните постигнат успех там, където цивилните са претърпели провал, последствията биха били катастрофални, тъй като някои военни, както и някои цивилни лица ще останат с впечатлението, че военните имат повече способности да ръководят страната. Възможно е, разбира се, някой да допусне, че щом гражданските власти имат желание военните да бъдат ангажирани в някои граждански функции, това е негласно признание за провал. Такова развитие може да доведе до издигане на военната сила като водеща политическа институция в страната, което може да се окаже погребален камбанен звън за демокрацията.

## Заклучение

Правителствата съществуват, за да поддържат реда посредством безпристрастно прилагане на законите. В случай че това

не може да бъде постигнато, тогава законът заедно с различните силови мерки може да падне в ръцете на частни силови субекти, които разполагат с достатъчно интелектуален потенциал или власт, за да придобият контрол. Резултатът от силови методи, използвани от органи, които не са част от правителството, обикновено е нарушаване на реда. Най-често резултатът, както се вижда от демонстрираното отношение на пълно пренебрежение към държавните структури в много общества, е липса на доверие в държавните институции и в тяхната способност да изпълняват основни функции, като поддържане на обществения ред. Опитвайки се да възстановят законността, правителствата често пъти погрешно прибегват до силови мерки, за да възвърнат контрола си. Поддържането и укрепването на авторитета и доверието в институции като въоръжените сили и, разбира се, правосъдието е особено важно за избягване на подобно положение.

Транснационалните проблеми не могат да бъдат разрешени, ако отделните държави действат самостоятелно. За тази цел е необходим цялостен и координиран процес на планиране. Изключително важно за следването на тази стратегия е изискването дългосрочните цели да бъдат разглеждани с оглед на оценката на влиянието на тези фактори. Измененията в провежданата политика и организационните стратегии трябва да бъдат ефективни, резултатни и последователни. Това изисква един общ преглед на оперативните идеи на институциите, ангажирани в борбата с организираната престъпност и на стратегиите, които са създали. Всяка организация трябва да следи за честността и отчетността на ръководството си на базата на ясно очертани правомощия. Дребните подобрения или промени в определени области ще бъдат по-малко ефективни в дългосрочна перспектива. Остава, разбира се, фундаменталният въпрос дали тази форма на „справяне“ изобщо е успешна. Интензивният обмен на информация за минали успехи и неуспехи ще помогне да се избегнат някои случаи на неправилно разпределяне на ресурси.

# МЕХАНИЗМИ ЗА ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ С ЦЕЛ ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА В СТРУКТУРИТЕ НА СИЛИТЕ ЗА СИГУРНОСТ

Вернер Балрайх\*

Управление „Специални разследвания“  
Федерално министерство на отбраната на Германия

## 1. Въведение

Управление „Специални разследвания“

Изграждането на Федералните въоръжени сили на Германия наложи доставки за отбраната в размер на няколко милиарда германски марки, което доведе до значителна корупция.

Официалните органи за съдебно преследване (прокуратура, полиция) не успяха да се справят с изясняването и оценката на сложните вътрешни сфери на компетентност и процедурите във Федералните въоръжени сили, както и с търговските документи на съответните компании. Поради тази причина те се обърнаха за административна помощ към Федералните въоръжени сили.

В отговор на това в началото на 60-те години във федералното Министерство на отбраната беше създадено Управление „Специални разследвания“. Неговата задача е да провежда по служебен път административни разследвания за изясняване на факти и обстоятелства при подозрение за нанесени щети на Федералните въоръжени сили. Това се отнася особено за случаите, при които се предполага, че има корупция и други съпътстващи я нелегални деяния. Управление „Специални разследвания“ има компетенции за Федералните въоръжени сили като цяло и е пряко подчинено на администрацията на министерството.

Управлението има също централизираните компетенции в рамките на Федералните въоръжени сили при вземане на решения за приемане на награди, на възнаграждения или последващи действия, както и за изключването на компании и конвенционални санкции.

Изясняването на случаи на корупция е първостепенна негова задача - тя заема около 40% от задълженията му. Основната част от случаите са измами и злоупотреби (60%).

Служителите в управлението са цивилни лица и не подлежат на военно командване. Това се урежда от подзаконен акт на конституционното право, според който Федералните въоръжени сили могат да набират персонал и да набавят материални доставки от граждански органи в рамките на Федералните въоръжени сили.

## 2. Как се осигурява независимостта на Управление „Специални разследвания“

- Прякото подчинение на администрацията на министерството осигурява значителна независимост.
- Изграждането му в системата на министерството го поставя над всички подчинени държавни институции.
- Персоналът, работещ на пълен работен ден, е освободен от всякакви други задължения.
- Отделна сграда на институцията за борба с корупцията с цел да се предотврати неволно разпространение на информация, както и да се поощрят информаторите към съдействие.

## 3. Методи за изпълнение на задачите

В изпълнение на задачите си Управление „Специални разследвания“ провежда по служебен път административни разследвания. Те трябва да бъдат проведени напълно независимо от други паралелни или последващи действия, предприети по силата на наказателното или дисциплинарното право, които попадат в компетенциите на други ведомства. Служителите на Управление „Специални разследвания“ имат право да дават нареждания само в рамките на Федералните въоръ-

\* *Internal Control Mechanisms to Prevent Corruption within Security Forces.* Werner Ballreich, Special Investigations Department, Federal Armed Forces of Germany. Докладът е изнесен на международна конференция на тема „Корупцията в силите за сигурност: укрепване на превантивните мерки и структури“, организирана от Европейския център за изследване на сигурността „Джордж Маршал“ в сътрудничество с Центъра за изследване на демокрацията, проведена се от 11 до 14 март 2002 г. в София.

жени сили. Извън тях, най-вече по отношение на стопански субекти, те имат право само да получават информация.

За изпълнение на задачите си Управление „Специални разследвания“ разполага със следните правомощия и инструменти:

- достъп до документацията на всички сектори във Федералните въоръжени сили;
- достъп до документацията на всички служители, както и до документация, която касае възлагането на задачи по силата на договори;
- достъп до всички обекти и недвижимо имущество на всички сектори във Федералните въоръжени сили;
- преглед на информация за посетители в случай на подозрение;
- проверка на възложени договори в случай на подозрение;
- проверка на валидността по отношение на промени в цените;
- служебни коли.

Служителите на Управление „Специални разследвания“ нямат полицейски правомощия и поради тази причина нямат право да поставят подслушвателни устройства. В Германия само полицейски служители имат право да използват подобни методи в случаи на престъпни деяния (шпионаж, търговия с наркотици) със заповед на съдия, но не и в случаи на корупция.

#### **4. Основания за предприемане на действия от страна на Управление „Специални разследвания“**

Разследвания се предприемат в следните случаи:

- заповед на администрацията на министерството;
- доклади на федералните въоръжени сили;
- сигнали (в т.ч. анонимни) от други органи (полиция, митница, граждани, преса);
- собствени разкрития.

Всички служители на Федералните въоръжени сили са длъжни незабавно да уведомяват Управление „Специални разследвания“ за всички случаи на подозрение за корупция и да не извършват разследвания самостоятелно.

#### **5. Хвърляне на подозрение върху невинни хора**

Преднамереното хвърляне на неоснователни подозрения върху друго лице е подсъдно. Използването на слухове е нежелателно. Ако дадено подозрение не може да бъде подкрепено от конкретни факти, разследванията се прекратяват.

#### **6. Препазен инструктаж**

За целите на разследванията си Управление „Специални разследвания“ може да подлага на разпит служители на Федералните въоръжени сили в ролята им на заподозрени или на свидетели. Съгласно Наказателно-процесуалния кодекс и в двата случая на лицата трябва да бъде направен препазен инструктаж.

Съгласно конституционния принцип за върховенството на закона всички съдебни и полицейски мерки се регламентират от закон, според който правата на лицата, които са страни в производството, трябва да се спазват от всички органи, като например правният принцип, че никой не може да повдига обвинение срещу себе си.

Методи за разпит, които са забранени по закон съгласно чл. 136 от Наказателно-процесуалния кодекс

Принципите за провеждане на разпит, заздравени в Наказателно-процесуалния кодекс, са валидни и за разпитите, провеждани от Управление „Специални разследвания“, най-вече по отношение на забраната да се въздейства върху доброволното решение и действие на заподозряното лице със средства като изтощаване, измама или принуда по време на разпит. Нарушаването на тези принципи може да доведе до обезсилването на доказателствения материал, получен по такъв начин.

#### **7. Препазни мерки**

Актовете, насочени към намаляване на риска от корупция, са особено важни. За тази цел са приети редица подзаконови актове:

- директива за борба с корупцията във всички федерални администрации ;
- забрана на приемане на подаръци, в т.ч. правила за изключения;
- проверка на последващи дейности на войници и граждански служители след освобождаване от длъжност/служба във Федерал-

ните въоръжени сили;

- проверка на печеливша дейност, извършвана от войници за контрактори на Федералните въоръжени сили;
- изключване на ненадеждни контрактори;
- допускане/отхвърляне на лица до/от сделки с Федералните съоръжени сили.

# ВЪЗМОЖНОСТИТЕ НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ОРГАНИТЕ ЗА СИГУРНОСТ

Мария Йорганова, доктор по право\*  
Директор, Правна Програма  
Център за изследване на демокрацията

Основното предназначение и роля на омбудсмана и на други подобни институции е да наблюдават дейността на държавните органи и да спират или предотвратяват злоупотребата с власт, корупция и своеволия; да гарантират уважение към правата на частни лица, засегнати от държавата или нейни служители; да създават атмосфера на честност и справедливо отношение към тях. В страните с действащ омбудсман това е независима и неутрална институция, която се финансира от държавния бюджет. Тя е създадена като елемент от механизма за гарантиране и свободно упражняване на човешките права на национално и местно ниво, а също така и в отделни социални сфери. Институциите от типа омбудсман могат да съдействат и за предотвратяване и противодействие на корупцията като действат по постъпили жалби или по собствена инициатива.

## Кратък преглед на съществуващата практика

В много демократични държави съществуват национални институции омбудсман и/или институции от типа омбудсман, специализирани да разглеждат оплаквания срещу злоупотреба с власт и накърняване на права, включително корупция в органите за сигурност и в частност във въоръжените сили. По отношение на специализираните омбудсмани съществуват два различни модела за техния избор и субординация: 1. институцията се избира от парламента и се отчита пред него; или 2. институцията се назначава от съответния министър или друг държавен орган.

Първият *омбудсман по въпросите на отбраната* в Норвегия е създаден с парламентарно решение от 21 Април 1952 г. Той е пряко подчинен на Стортинга (норвежкия парламент), който избира както омбудсмана така и съвета, ръководен от него. Главните задачи на омбудсмана по въпросите на отбраната са да гарантира благополучието на всеки войник

и да осигури система за разрешаване на конфликти. Повечето оплаквания се подават от отделни войници, а по-малка част от служители, засегнати офицери и отделни групи. Според омбудсмана много от конфликтите се решават по-лесно по този начин, отколкото ако се използват традиционните механизми. В своето почти четиридесетгодишно съществуване институцията омбудсман е играла централна роля в решаването на конфликти и запазването на атмосфера на прозрачност и доверие в различните сектори на отбраната, включително и за развитието на антикорупционен потенциал. Омбудсманът по въпросите на отбраната действа успоредно с националния омбудсман за публичната администрация и другите специализирани омбудсмани - омбудсман на лицата, откъзващи да служат в армията, омбудсман на потребителите, омбудсман за равните права, омбудсман за децата и регионалните омбудсмани.

Във **Федерална Република Германия** институцията *Пълномощник на германския Бундестаг по въпросите на отбраната* (*der Bundestag Wehrbeauftragter*), е въведена с Конституцията (Член 45b - нова разпоредба, приета във връзка с присъединяването на държавата към НАТО) и действа по силата на федерален закон. Предназначението на тази институция е да защитава конституционните права на войниците и да действа като помощен орган на федералния парламент по отношение на упражнявания от него парламентарен контрол. Всеки войник има право да сезира пълномощника директно и лично. Пълномощникът може да предприема и действия по своя инициатива, както и да следва инструкциите на Бундестага или на парламентарната Комисия по отбраната. При упражняване на правомощията си той може да изисква от министъра на отбраната и от подчинените му лица и институции да отговарят на неговите запитвания и да му предоставят необходимата информация. Годишните доклади на пълномощника се обсъждат

\* Докладът е изнесен на международна конференция на тема „Органите за сигурност: укрепване на превантивните мерки и структури“, организирана от Европейския център за изследване на сигурността „Джордж Маршал“ в сътрудничество с Центъра за изследване на демокрацията, проведена се от 11 до 14 март 2002 г. в София.

на пленарна сесия на парламента. Пълномощникът по въпросите на отбраната се назначава от президента на републиката за срок от 5 години, след като е бил избран с тайно гласуване с мнозинство от всички членове на парламента. За да бъде назначен, кандидатът трябва да е навършил 35 години и да е служил поне една година в армията. Омбудсманът не може да заема никаква друга държавна служба или да упражнява друга професия. Той има статут на федерален министър.

От 1978 г. *Генералният инспектор* - независим орган към **Министерството на Отбраната на САЩ**, осъществява контрол и наблюдение, иницира проверки и разследвания, свързани с Министерството. Главните задачи на Генералния инспектор са да разкрива измами и злоупотреби с власт, закононарушения, заплахи за общественото здраве и сигурност и да прави препоръки за тяхното отстраняване.

Институцията *Генерален (военен) инспектор на Кралство Холандия* е създадена с кралски указ, уреждащ въпроси, свързани с въоръжените сили. Генералният инспектор провежда разследвания по случаи, свързани с отделни бивши или настоящи военнослужещи. Той отправя препоръки до министъра по въпроси, засягащи въоръжените сили, иницира разследвания или изпълнява ролята на посредник или арбитър по въпроси, свързани с настоящи или бивши военнослужещи. Генералният инспектор посредничи по индивидуални оплаквания и проверява организационни и управленски въпроси. Той/тя няма право да взема решения или да води наказателно разследване. Генералният инспектор е **независим и не е част от йерархична структура**. Той/тя докладва на министъра на всеки три месеца, а ежегодно представя и годишен доклад пред постоянната Комисия по отбраната към Долната камара на парламента. В службата на Генералния инспектор работят около 35 души, военни и цивилни. Военнослужещите в холандската армия могат да подават жалби и до националния омбудсман.

Подобно на *омбудсмана на въоръжените сили на Австралия* (действащ от 1976 г.), *Омбудсманът по националната сигурност и отбраната и въоръжените сили на Канада* (действа от 1999 г.), е неутрален и безпристрастен орган, който се явява посредник и докладва по въпроси, отнасящи се до Министерството на националната отбрана и въоръжените сили на Канада. Омбудсманът изпълнява функцията на пряк източник на информация и подпомага достъпа на засегнатите ли-

ца до каналите за подпомагане и обезщетяване.

В **Чешката република** от 1998 г. наред с *националния Обществен защитник на правата* действа и *Обществен защитник за въоръжените сили*.

В много други държави, например в **Швеция**, където в началото на 19 век за първи път е създадена институцията омбудсман, *Парламентарният омбудсман* е оправомощен да наблюдава всички централни и местни органи, техните служители и лицата, които упражняват публична власт, **Включително и Всички Военнослужещи**.

В повечето случаи ефективността на омбудсмана зависи не толкова от дадените му в съответното законодателство правомощия, колкото от готовността на администрацията да се съобрази с неговите критики и предложения, както и с неговия авторитет. Всъщност, успехът на институцията се дължи на комбинация от редица фактори като независимост, достатъчен достъп до информация, почтеност на лицето, избрано за омбудсман, желанието на администрацията да вземе под внимание съветите и препоръките на омбудсмана.

## Предложение за България

Съществуващите в България публични органи и звена с контролни и наблюдаващи функции не винаги са в състояние да противодействат навременно и ефективно на случаите на корупция. Самите специализирани органи не са имунизирани срещу корупцията. Дори нещо повече, има случаи на злоупотреба от държавни служители, чиято основна дейност включва предотвратяване на различните форми на корупция. Все още не е приключил процесът на изработване на съответната институционална и правна рамка, както и на **вътрешни правила** за поведението на служителите в съответното ведомство или звено (Министерство на отбраната, Министерство на вътрешните работи, включително полиция, гранична полиция и други специализирани служби, Министерство на финансите - митници и др.), **етични кодекси и други вътрешни контролни механизми, предотвратяващи корупцията**. Вследствие на това случаите на лошо управление - злоупотреба с власт, корупция, незачитане на човешките права и недостатъчно високо ниво на защита са широко разпространени. Всичко това води до необходимостта от нов механизъм, който може да действа успоредно със същес-

твуващите институции и да допълва тяхната работа, какъвто е омбудсманът. България обаче е една от малкото европейски държави, в които не съществува законодателно уредена институция от типа на омбудсмана.

Идеята за създаване на специализирана институция, която да контролира и наблюдава администрацията (омбудсман или граждански защитник), включително в случаите на корупция, беше оповестена първоначално през 1998 г. от Центъра за изследване на демокрацията в подготвения доклад „Възможности за установяване на институцията омбудсман в България“. В него бяха очертани основните принципи и положения за възможното бъдещо правно регулиране на институция от типа на омбудсман в България, отговаряща на текущите нужди, обществените нагласи и политическите и конституционните условия в страната. Препоръките в доклада бяха включени в Плана за действие срещу корупцията в България, основен документ на *Коалиция 2000* - публично-частна антикорупционна инициатива в България.

Експерти на Центъра в рамките на *Коалиция 2000* изготвиха подробна концепция за въвеждането на институцията омбудсман, на чиято основа бе изработен законопроект за омбудсмана. Законопроектът предвижда създаването на институция омбудсман на централно и на местно ниво, която съчетава характеристиките на класическия омбудсман (шведски модел), вариантите, прилагани в други европейски страни и отговаря на съществуващите в България особености. Този законопроект беше обсъден на многобройни публични дискусии и отразява коментарите и препоръките на български и чуждестранни експерти, включително омбудсмани от много европейски държави. Неговият преработен вариант - *Законопроект за гражданския защитник и местните граждански посредници* беше представен на председателя на Народното събрание и на председателите на парламентарните комисии по човешките права, по жалбите и петициите на гражданите и по правните въпроси. За съжаление този законопроект не бе внесен за разглеждане в настоящия парламент.<sup>1</sup>

Предложеният от *Коалиция 2000* законопроект предвижда Гражданския защитник в България да извършва наблюдения в сравнително широк обхват, включващ: 1) дейността на изпълнителната власт и администрацията в тесен смисъл, 2) администрацията в съдебната система и 3) всяко упражняване на публична дейност.

Дейността на **органите за сигурност като част от изпълнителната власт, тяхното управление и администрация** също ще бъде обект на наблюдение от омбудсмана. Това означава, че всеки войник, полицаи, офицер или държавен служител ще има право да подаде оплакване до гражданския защитник (омбудсмана) срещу злоупотреба с власт и/или нарушаване на конституционни права от страна на органите за сигурност. Последните ще бъдат задължени да гарантират свободен достъп като достъпът на засегнатите лица до омбудсмана. От правомощията на гражданския защитник по отношение на органите за сигурност ще бъдат изключени въпросите, свързани с националната сигурност.

За да може ефективно да осъществява своите функции, омбудсманът следва да разполага най-малко със следните правомощия: да разглежда молби, отправени в каквато и да е форма, от частни лица; да извършва разследване и да прави проверки, когато е сезиран с конкретен случай; да отправя предложения и препоръки до всички наблюдавани институции и лица, упражняващи публична власт или функции, за зачитане на правата и свободите, за отстраняване на последиците от накърняване на конкретни права и свободи, както и на причините, довели до това; да посредничи между институциите и лицата, упражняващи публична власт, и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и да примирява техните позиции; да иска и да получава навременна, пълна и точна информация от всички наблюдавани от него институции и лица; да има пряк достъп до наблюдаваните институции и лица, включително да присъства на техни събрания, обсъждания и други форуми; да изразява мнения по случаите, с които е сезиран, или по въпроси, по които прави обобщения и изводи по своя преценка и да ги прави публично достояние; да представя мнения по дела, висящи пред Конституционния съд; да уведомява органите на прокуратурата, когато в резултат на своите наблюдения и проверки установи, че има данни за извършено престъпление; да подготвя и внася годишен доклад в Народното събрание; да подготвя и специални отчети, ако това се налага и да информира парламента инцидентно за особено тежки случаи на незачитане и накърняване на права и корупция.

Законодателната уредба трябва да е такава, че гражданския защитник да може да упражнява своите правомощия по изключително облекчени и неформални процедури, безплатни за подателя. Във връзка с това не

следва да се предвижда специална форма и да се изискват задължителни реквизити на оплакванията и сигналите, отправяни до гражданския защитник. Единственото изискване трябва да е те да съдържат информация за подателя, нарушението и нарушителя. Въпреки че омбудсманът не може да бъде овластен да налага наказания, а механизмите му за въздействие са непосредствено в сферата на морала, авторитета и публичността, той може да действа като допълнителна гаранция срещу своеволия и корупция в администрацията.

Проектите за въвеждане на институциите граждански защитник и обществен посредник в отделни общини, осъществени в рамките на *Коалиция 2000* от организационните партньори, разкриват практическата полза за обществото от такива механизми и осигуряват допълнителни гаранции срещу злоупотребата с власт в администрацията.

Приемането на закон, основан на европейските стандарти и съобразен с българския опит и специфики, ще позволи установяването на **национален механизъм** и на **местни институции от типа омбудсман**, които при защитата на конституционните права да действат срещу злоупотребата с власт и незаконното преминаване на границата между публичната и частната сфера на основата на морала и авторитета.

По отношение на органите за сигурност институцията омбудсман ще служи като допълнителен механизъм за предотвратяване и борба с всяко нарушаване на човешките права и корупцията.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> В 39-тото Народно събрание последователно бяха внесени три законопроекта за омбудсмана - от народния представител Любен Корнезов, от Екатерина Михайлова и група народни представители и от Емил Кошлуков и група народни представители. На 5 юни 2002 г. Парламентът прие на първо четене и трите внесени законопроекта, след което беше сформирана смесена работна група към Парламентарната комисия по правата на човека и вероизповеданията, чиято основна задача беше изготвянето на обобщен вариант на законопроект въз основа на трите приети на първо четене проекта. В работната група взеха участие представители на комисията и външни експерти, включително

членове на работната група при Центъра за изследване на демокрацията. В процеса на работа на вниманието на работната група беше представен усъвършенстван вариант на Законопроекта за гражданския защитник и местните граждански посредници заедно с бележки и коментари по трите приети на първо четене законопроекта, предоставени от Парламентарния омбудсман на Швеция г-жа Керстин Ангре, Федералните омбудсмани на Белгия г-р Херман Вутс и г-н Пиер-Ив Монет и Националния омбудсман на Гърция проф. Никифорос Диамандурос. Заедно с посочените бележки и коментари беше разпространена и пълната стенограма от международната конференция „Европейските стандарти и институцията омбудсман в Югоизточна Европа“, организирана през юни 2002 г. от Центъра за изследване на демокрацията и Фондация „Фридрих Еберт“ с участието на омбудсмани или представители на институцията от Швеция, Белгия, Гърция, Албания, Босна и Херцеговина, Македония, Сърбия, Черна гора, Хърватия и Косово. От началото на месец септември комисията започна работа по разглеждане на постъпилите предложения и отразяването им в окончателния вариант на законопроекта, който да бъде представен на депутатите за второ четене в пленарно заседание.



# ПЪЛНОМОЩНИКЪТ НА ГЕРМАНСКИЯ БУНДЕСТАГ ПО ВЪПРОСИТЕ НА ОТБРАНАТА - ПОМОЩЕН ОРГАН КЪМ ПАРЛАМЕНТА ЗА УПРАЖНЯВАНЕ НА КОНТРОЛ ВЪРХУ ВЪОРЪЖЕНИТЕ СИЛИ\*

## Въведение

Въоръжените сили на всяка държава играят съществена роля в нейното устройство. По силата на своите задачи, структура и предоставените им властнически ресурси те заемат особено място в държавата. В интерес на държавата е те да осъществяват своите функции само в съответствие с конституционно-правния ред. Това се отнася не само до използването на военните средства и власт, но и до третирането на служещите във въоръжените сили войници. В зависимост от това дали формата на държавно управление е демократична или авторитарна, действията на въоръжените сили се регулират от конституцията по различен начин. Държавите с демократична конституция полагат усилия въоръжените сили да бъдат силно интегрирани в обществото и върху тях да се упражнява действителен контрол като от особено значение е парламентарният контрол. Механизмите на този контрол са разнообразни: те се простират от определянето на бюджета на въоръжените сили от парламента, през отговорността на цивилния федерален министър на отбраната пред парламента, до възможностите за правна защита на войниците. В частност упражняването на парламентарен контрол в различните демокрации се развива твърде различно и често логиката му може да бъде разбрана в исторически план. Това в особена степен важи именно за Федерална Република Германия.

## Историческо развитие

Основна характеристика на конституционното уреждане на въоръжените сили в Германия по време на Третия райх (до неговия крах през 1945 г.) е бил принципът на единство на функциите на държавния глава и главнокомандващия армията.

През 1949 г. немското население в западната част на Германия приема конституция на демократична и правова държава по запад-

ноевропейски и североамерикански образец. В нея не се предвижда изграждане на въоръжени сили.

Само няколко години по-късно, поради изострянето на конфликта между Изтока и Запада, САЩ и Великобритания настояват младата Федерална Република Германия също да даде своя военен принос за запазване на свободата в западната част на света, а това е свързано с изграждане на въоръжени сили на страната. По този повод в политическите среди и обществото започват мъчителни спорове. Все още са твърде живи спомените за участието на частите на Вермахта в неправомерните на националсоциалистическия деспотизъм. Дори само съществуването на армия поражда тревоги и недоверие. В крайна сметка външнополитически фактори налагат изграждането на въоръжени сили. Същевременно този процес е съпроводен с постигане на широко вътрешнополитическо съгласие относно необходимостта от особен контрол върху тях, изключване на евентуална бъдеща злоупотреба при използването им и гарантиране на принципа на върховенство на политическите средства над военните.

В отговор на тази политическа воля, въоръжените сили като част от изпълнителната власт, се ръководят от министър, който се отчита пред парламента, а към Бундестага се създава парламентарна комисия по отбрана, която същевременно има специални правомощия на разследваща комисия. Нещо повече, с цел засилване на парламентарния контрол, опозицията предлага промяна в Конституцията, с която да се въведе вот на недоверие на федералния министър на отбраната така както това е предвидено за федералния Канцлер, но управляващото мнозинство не го приема. Така се стига до компромис и се създава специален пълномощник на Бундестага по въпросите на отбраната като помощен орган на федералния парламент при упражняването на парламентарен контрол.

\* Текстът е предоставен от службата на Пълномощника на германския Бундестаг по въпросите на отбраната

На 16 март 1956 г. във връзка с изграждането наново на въоръжени сили, основният закон се допълва с нов текст - член 45б, който регламентира задачите и статуса на пълномощника по въпросите на отбраната. „Пълномощникът по въпросите на отбраната се избира от Бундестага с цел защита на основните права и като помощен орган на федералния парламент при упражняването на парламентарен контрол, въз основа на федерален закон“.

В изпълнение на тези разпоредби на 27 юни 1957 г. влиза в сила „Закон за пълномощника на германския Бундестаг по въпросите на отбраната“. На 3 април 1959 г. е избран първият пълномощник по въпросите на отбраната - Хелмут фон Гролман, а след него са избрани Хелмут Гуидо Хайе, Матиас Хооген, Фриц Рудолф Шулиц, Карл Вилхелм Бернхан, Вили Вайскирх и Алфред Биле. С промяна на Закона за пълномощника по въпросите на отбраната през 1990 г. се предвижда възможност за избор и на неотслужили военна служба кандидати. През 1995 г. за първи път на поста пълномощник по въпросите на отбраната е избрана жена - Клер Мариенфелд.

Така се създава една институция, която няма аналог в германската Конституция и по своя замисъл води началото си от институцията на шведския омбудсман.

## **Правен статус на пълномощника по въпросите на отбраната**

С характеризирането му в Конституцията и федералния закон като „помощен орган към Бундестага“ и „пълномощник по въпросите на отбраната“ той недвусмислено е определен като орган на Бундестага, т.е. пълномощникът е част от законодателната власт.

Следните разпоредби уреждат принадлежността на пълномощника по въпросите на отбраната:

- Бундестагът и парламентарната комисия по отбрана имат право - разбира се в определени граници - да дават указания на пълномощника към федералния парламент по въпросите на отбраната.
- За пълномощник по въпросите на отбраната не може да бъде избрано лице, което е било разследвано от парламентарната комисия по отбраната.
- Пълномощникът по въпросите на отбраната се отчита пред парламента.
- Бундестагът и парламентарната ко-

мисия по отбраната могат по всяко време да изискат присъствието на пълномощника по въпросите на отбраната.

Федералният министър на отбраната, който е част от изпълнителната власт, подлежи на контрол от страна на пълномощника по въпросите на отбраната. Съгласно конституционния принцип на разделение на властите министърът не може да нарежда на пълномощника по въпросите на отбраната, както и обратно - пълномощникът не може да нарежда на министъра.

## **Служебни отношения на пълномощника по въпросите на отбраната**

Пълномощникът по въпросите на отбраната не е член на Бундестага нито е държавен служител. Той е в публично-правни служебни отношения, регламентирани със Закона за пълномощника на Бундестага по въпросите на отбраната.

По време на своя мандат пълномощникът няма право да заема друга платена длъжност, да упражнява друга професия, както и да осъществява политическа дейност.

Пълномощникът по въпросите на отбраната се избира от Бундестага с тайно гласуване. Предложения могат да правят комисията по отбраната, както и парламентарните групи.

За Пълномощник на Бундестага по въпросите на отбраната може да бъде избран всеки германец/германка, гражданин на Германия, който е навършил 35 години. Знанията, придобити като войник не могат да бъдат формална предпоставка за избор. Не е задължително кандидатът да е отслужил военна служба в армията (след поправка в закона през 1990 г.).

След назначаването му от председателя на Бундестага, избраният пълномощник по въпросите на отбраната полага клетва пред Бундестага. Той встъпва в длъжност след връчване на заповед за назначение, а ако клетвата е била положена предварително - след нейното полагане.

Мандатът на пълномощника по въпросите на отбраната е 5 годишен, т.е. с 1 година повече от този на парламента. Така се гарантира неговата независимост от избирация го орган. Не се предвиждат ограничения в броя на мандатите.

Мандатът на пълномощника по въпросите на отбраната се прекратява след изти-

чането му, при смърт, при отзоваване от федералния парламент и по собствено желание.

## **Задължения на пълномощника, предвидени в закона**

Конституцията възлага на пълномощника по въпросите на отбраната да следи за спазване на основните права и да бъде помощен орган на Бундестага при упражняването на парламентарен контрол.

Правомощията на пълномощника са детайлно описани в Закона за пълномощника на Бундестага по въпросите на отбраната. Пълномощникът предприема действия, когато узнае обстоятелства, свързани с нарушаване на основните права на войниците или с нарушения на принципите на вътрешното командване. (Понятието войник се използва за лица от мъжки и женски пол).

„Основни права на войниците“ и „Основни принципи на вътрешното командване“ са понятията, които определят кръга на компетенциите на пълномощника по въпросите на отбраната и обхвата и съдържанието на парламентарния контрол.

Правомощията на пълномощника не се ограничават с контрол върху въоръжените сили по указание на федералния парламент. Пълномощникът изпълнява ролята на особена инстанция по петициите и всеки войник има право да се обърне непосредствено към него, без да спазва установената в армията йерархия.

### **Основни права на войниците**

Понятието „Основни права на войниците“ обхваща основните права, гарантирани от Конституцията. Всеки войник е в йерархически отношения, основани на принципа на заповедта и подчинението, който се характеризира с конфликт между свободата и другите права на всеки войник от една страна, и специфичните изисквания, характерни за военната служба, от друга. Основен конституционен принцип е гарантиране на гражданските права и свободи и на войниците, независимо от това дали са на наборна военна служба или са професионални военнослужещи. Войникът е гражданин на държавата, но гражданин в униформа.

В рамките на Конституцията и доколкото военната служба изисква това, правата на войниците могат да бъдат ограничавани, но само със закон. Следните принципи са в сила за войниците:

- Универсалният принцип за зачитане и закрила на човешкото достойнство. Войникът не може да бъде унижаван, например, по време на трудното обучение в армията.

- Основното право на свободно изразяване на мнения. Свободата на мнение може да бъде ограничена поради оперативното функциониране на въоръжените сили. На войника обаче не може да му бъде отнето, например, правото на участие в политическа дейност извън военната служба.

- Основното право на правна защита срещу неправомерни действия от страна на държавата. Войникът, както и всеки друг гражданин, при подобни случаи, може да потърси защита в съда.

## **Основни принципи на вътрешното командване**

При изграждането на Бундесвера с понятието „принципи на вътрешното командване“ се свързва концепцията за реформа във въоръжените сили, отграничаваща се от предишните традиции.

С това понятие, без да го дефинира, си послужи и Законът за пълномощника на Бундестага по въпросите на отбраната. До неотдавна оживено се дискутират същността и обхватът на вътрешното командване. В хода на дискусиата се стига до включването на основните принципи на вътрешното командване в основната концепция за вътрешния ред в Бундесвера, за самия Бундесвер, а също и за интегрирането на въоръжените сили в държавата и обществото.

Вътрешните отношения във въоръжените сили трябва да са изградени върху съвременните принципи за управление на човешките ресурси. Вътрешното командване трябва да изглажда или да помага за решаването на конфликтите, които възникват между индивидуалните права и свободи на гражданите от една страна, и военните задължения на войниците, от друга. По своята същност и форма поведението на командирите към войниците трябва да се основава на зачитане на човешкото достойнство като основа на конституционноустановения ред и в същото време да отчита състоянието на политическото, общественото и социалното развитие на Федерална Република Германия, както и настъпващите промени във военнотехническата област. Вътрешното командване се проявява „в ръководството и обучението, в прилагането на дисциплинар-

ната власт, в политическото обучение и осведомяване на военнослужещите, в поощряването и човешката загриженост, в задружния живот извън казармата“. (Граф фон Бодисен, духовен баща на концепцията за реформата, 10.01.1953 г.)

Допълнително изискване към съвременното ръководство на човешки ресурси в условията на военното ежедневие - организационни форми, основни принципи на ръководство на хора, подходяща инфраструктура - е хората да са защитени като самостоятелни и отговорни личности.

В отношенията си с/към външния свят въоръжените сили като институция и войниците като индивиди, както всички останали, трябва да намерят своето място в установения държавен и обществен ред. Те трябва да бъдат възприемани и на тях да се гледа като на съставна част от цялото общество. Това ще намали безпокойството в обществото, че въоръжените сили могат да съществуват сами за себе си, да се превърнат в „държава в държавата“ - опасност, която всяка армия носи латентно в себе си.

Дискусията в Бундесвера по понятието вътрешно командване приключва през февруари 1993 г. с приемането на наредба 10/1 „Вътрешно командване“, в която е залегнала описаната концепция за вътрешно командване.

Цели на вътрешното командване са:

- Политически и правно да опосреди консолидирането на военната служба и да направи понятен и ясен нейния смисъл.
- Да поощрява социалната интеграция на Бундесвера и служещите войници, а също така и възприемането на задачите на Бундесвера от обществото.
- Да укрепва готовността на войниците за добросъвестно изпълнение на техния дълг и да запазва дисциплината и сплотеността им.
- Да формира вътрешния ред на въоръжените сили при спазване на човешкото им достойнство в съответствие с правния ред и изискванията за ефикасно изпълнение на задачите.

В поредица от закони, наредби и служебни разпоредби е определено какво конкретно означава вътрешно командване във военното ежедневие и каква е неговата цел преди всичко.

Определящ в тази насока е Законът за военнослужещия, в който са определени пра-

вата и задълженията на войниците, и особено в качеството им на командири и подчинени. Вътрешното командване обаче не се изчерпва само с конкретното прилагане на съществуващите предписания и това с особена сила важи за поведението на командирите към техните подчинени във войнишкото ежедневие. Подчинените трябва да бъдат командвани не само по буквата на закона, но и със „сърце и разум“. Войниците като граждани в униформа са свободни личности, които действат както високоотговорни граждани и се отнасят към изпълнението на своите задължения съзнателно. От тях не се изисква сляпо подчинение, а подчинение по убеждение.

## Служебни права

За изпълнение на неговите конституционни задължения, на пълномощника по въпросите на отбраната законът предоставя правото на информация и правото на инициатива.

## Право на информация

Пълномощникът по въпросите на отбраната има право на информация и достъп до документи на Федералния министър на отбраната и подчинените му служби. Това му дава възможност при обработката на данни да изисква от войсковата част и от другите служби да извършат проверка на дадени случаи, да вземат отношение по резултата от проверката и да предоставят необходимата документация. Правото на информация за него и неговите сътрудници е основа за събиране на данни и осъществяване на контакти по служебни въпроси с Федералния министър на отбраната.

При прилагане на парламентарни указания и разследване на сведения, които се отнасят до оплаквания от страна на подателя, пълномощникът по въпросите на отбраната може да изслушва както свидетели, така и вещи лица.

Пълномощникът по въпросите на отбраната може по всяко време и без предварително оповестяване да посещава всички войскове части, щабове, административни служби на Бундесвера. Това право е предоставено лично на пълномощника по въпросите на отбраната.

При посещенията си на войскове части пълномощникът по въпросите на отбраната в лични разговори с войниците може да добива лични впечатления и си изгражда правдива картина за вътрешното състояние на

Бундесвера. Така той получава сведения за някои трудности в ежедневието на войсковите части, а също и за исканията и грижите на войниците, които са посочени в жалбите им непълно или изобщо липсват. Като предава своите констатации непосредствено на Федералния министър на отбраната пълномощникът по въпросите на отбраната може да действа превантивно.

Правото на информация обхваща и правото да се изискват доклади за наличието на дисциплинарно насилие във въоръжените сили, както и присъствието на пълномощника по въпросите на отбраната в наказателно-дисциплинарни процедури като процесуален наблюдател.

### **Право на инициатива**

Пълномощникът по въпросите на отбраната може да препоръча на компетентните органи да уредят определени случаи. След привършване на дадена проверка, при която е било установено погрешно поведение или недостатъци, той може да отправи молба до компетентните органи да бъдат взети мерки за избягване на бъдещи рецидиви.

Освен това той може да предостави даден случай на институцията, която е компетентна да провежда определено наказателно или дисциплинарно производство. Като използва правото на инициатива пълномощникът по въпросите на отбраната оказва съдействие на вътрешното командване на войсковите части. Предложенията му нямат характер на указания или заповеди. Ограничаването на правото на информация и правото на инициатива на пълномощника по въпросите на отбраната може да доведе до убеждението че възможностите му за влияние са ограничени. Практиката обаче показва друго. Съществуването на независим парламентарен пълномощник, когото всеки войник - от редника до генерала - може да потърси по телефона, дава положителен пример за поведението на началниците. За това допринася особено разпространето на пълномощията на пълномощника по въпросите на отбраната до висшестоящи органи, вкл. до Федералния министър на отбраната и възможността да запознае парламента с констатираните недостатъци в годишния доклад и в специалните доклади. Възможностите за влияние на пълномощника по въпросите на отбраната се дължат не толкова на регламентиран задължителен авторитет, а на тежестта на морала, от която споменатите инс-

титущии трудно биха се освободили.

### **Пълномощникът по въпросите на отбраната като петиционна инстанция за войниците**

Всеки войник има право да се обърне към пълномощника по въпросите на отбраната самостоятелно и без да спазва служебната йерархия и без да е обвързан със срокове - може да доведе до знанието на пълномощника всичко, което счита за неправилно и несправедливо. За разлика от общия ред за подаване на жалби, при обжалване в сферата на отбраната не е необходимо да се подаде такава жалба. Сведенията могат да се отнасят до цялата палитра от служебни, лични и социални проблеми на военния живот, към които спадат обширни области на човешките взаимоотношения (напр. права и задължения на войниците, стил на ръководство и поведение на началниците, военно обучение, прилагане на дисциплинарното право, право на жалби, както и право на участие, определяне срока на служба), личното ръководство на професионалните войници и временно служащите (напр. въпроси на кариерата, премествания, командировки, оценка), лични въпроси на подлежащите на военна служба (напр. мобилизация, място и вид на прилагане, уволнение), въпроси на здравните грижи, настаняване, облеклото, подпомагането, но също така и правото на заплащане, както и служебното снабдяване. Не се изисква войникът да докладва лично своята жалба на пълномощника по въпросите на отбраната. Към него, с молба в полза на войника, могат да се обърнат приятели, доверени лица или членове на семейството. Много съпруги на войници отправят молби за семейните трудности, произтичащи от службата на съпрузите им. Преди извършване на проверка на случая се взема съгласието на войника.

Всички войници биват запознавани, при първоначалното им обучение и по-късно след преместването им в определено подразделение, със задачите и правата на пълномощника по въпросите на отбраната. Войникът не трябва заради това, че се е обърнал към пълномощника по въпросите на отбраната да бъде служебно дисциплинарно наказван или оцетяван. Той има право да отправя петиции. Това право естествено не се отнася за твърдения, умишлено неотговарящи на истината, или пък такива с оскърбителен или клеветнически характер. В такива случаи молителят носи дисциплинарна и съдебна

отговорност. Разбира се при предявяването на искания се имат предвид широките граници на допустимото изказване на мнение. Отправлящият петицията има право да открие сърцето си в нея и поради това не трябва да бъде ощетяван. При наличие в нея на преувеличения и прибързани заключения, той трябва да бъде защитен както когато заявленията са писани под влияние на емоции.

Цивилни сътрудници на Бундесвера не могат да се обръщат с петиция към пълномощника по въпросите на отбраната. Разбира се, случаите, станали достояние чрез тях могат да бъдат повод за пълномощника по въпросите на отбраната да започне да действа. Същото важи и за сведения, получени от лица извън Бундесвера.

Процедурата за подаване на молба е следната:

Пълномощникът по въпросите на отбраната проверява дали случаят, описан в дадена молба, може да се третира като нарушение на основните права на войниците или правилата на вътрешния ред. Ако случаят е такъв, пълномощникът се обръща към службите от ресора на Федералния министър на отбраната с молба да вземат отношение, което би спомогнало за безпристрастно, справедливо и бързо обработване на молбата, а в определени случаи за отстраняване на недостатъците. При заявления, засягащи отношенията началници - подчинени във войскова част, това в повечето случаи се решава на ниво батальон. При съдебно заплетени или важни случаи, по принцип се ангажира и дивизията.

След като необходимите становища и заключения от проучването са представени, се проверява дали решенията са справедливи, дали доказателствата са преценени правилно, дали изложението е оценено законосъобразно, и дали погрешното поведение е съответно санкционирано. Ако това е така, на подалия петицията се съобщава резултата от проверката. Войсковата част получава копие от заключителния документ.

В преобладаващия брой случаи извършените проучвания и представените становища отговарят на поставените от пълномощника по въпросите на отбраната изисквания. Въпреки това има множество случаи, при които на друг висшестоящ орган се възлага да извърши повторна проверка и да представи самостоятелно становище. В редки случаи по въпроси, които имат принципно или особено политическо значение, лицето за контакт на първо място естествено е пълномощникът по

въпросите на отбраната.

Ако при подаване на молбата е налице висш военен, дисциплинарен, наказателен или административен спор, то според постоянната практика на пълномощника по въпросите на отбраната той, спазвайки основния принцип за разделение на властите, не се намесва с преценка. Той спира собствените си разследвания, докато спорът не бъде решен окончателно. Възможни са изключения, ако по повод на конкретен случай могат да се изкажат съображения и да се направят заключения, които излизат извън неговите рамки.

Поемането на двете функции - орган за контрол върху въоръжените сили и петиционна инстанция за войниците - разбира се не винаги е безконфликтно. Като контролен орган пълномощникът по въпросите на отбраната е задължен да следи спазването на правото и закона. Може обаче да се каже, че спазването на разпоредбите, които трябва да гарантират готовността за действие на въоръжените сили, биха могли да бъдат в противоречие с индивидуалните интереси на отделния молител.

## **Годишен доклад на пълномощника по въпросите на отбраната**

Военият защитник е задължен да представи общ доклад (годишен доклад) за календарната година. Към съдържанието на доклада не са поставени подробни изисквания. То се предопределя от задълженията на пълномощника, предоставени му от Конституцията, а именно да бъде едновременно контролен орган и петиционна инстанция за войниците. Затова в доклада се обръща внимание на негативни явления във въоръжените сили и се възприема най-вече като „доклад за недостатъците“. Това не е доклад за общото състояние на Бундесвера.

Парламентарният контрол - наред с осъществяването на надзор за спазването на правото и законите от изпълнителната власт - има за цел да запознае парламента с неуредици и грешки в развитието и да го мотивира за политически действия. Съгласно това разбиране, изложенията в годишните доклади на пълномощника по въпросите на отбраната наред с информацията за нарушенията на основните права и правилника за вътрешния ред, извършени от началници и служебни инстанции, съдържат и подробно описание на общите рамкови условия за въоръжените сили и военната служба. Освен това има и важни указания за влиянието на съществуващи

законови и други разпоредби дотолкова, доколкото те засягат принципите на вътрешното командване. Така че този доклад играе за парламента и ролята на система за ранно предупреждение. Поради характера на проблематиката, докладът винаги има политически и парламентарен аспект.

Така оформените доклади се използват от парламента и най-вече от комисията по отбраната като основа за консултации и решения за вътрешното развитие на Бундесвера. Годишните доклади допринасят за това да привлекат вниманието на парламента към особените искания и грижите на отделните войници и същевременно да подпомогнат управлението на въоръжените сили. Така чрез своите доклади пълномощникът по въпросите на отбраната се превръща от критичен контролор в един вид свързващо звено между войниците и Бундестага.

Годишният доклад отдавна намира признание сред медиите. Представянето му прави исканията и проблемите на Бундесвера достояние на широката общественост и изисква разбиране за необходимите мерки за решаване на тези проблеми. Едновременно с това годишният доклад е в центъра на вниманието на парламента.

Представянето с доклада на негативните явления и процеси във въоръжените сили крие в себе си опасността информацията за Бундесвера да бъде отразена в медиите едностранчиво негативно, а в определени случаи само като сензация. Това все пак не може да бъде причина за пълномощника по въпросите на отбраната, противно на повелята на закона, да се откаже от обширно, правдоподобно излагане на своите констатации. Освен това основният закон е предоставил на медиите големи свободи по отношение на този доклад в интерес на свободната демократична Конституция. Отделни необективни отражения в медиите трябва да се разглеждат като цена за наличието на такава една Конституция.

Адресат на годишния доклад е парламента. Докладът се предава през първото тримесечие на всяка година на Бундестага и се публикува като негово печатно издание. Непосредствено след това докладът се разпространява във войсковите части. Председателят предава доклада на комисията по отбрана, която изисква от Федералния министър на отбраната да вземе отношение. Когато той изрази позиция, докладът се обсъжда в комисията по отбрана, при което Федералният министър на отбра-

ната и пълномощникът по въпросите на отбраната могат да изяснят и допълнят своите становища.

Консултациите приключват с доклад на комисията по отбрана и една заключителна препоръка, която се предава на пленума за открито обсъждане и вземане на решения. При тези обсъждания се дава дума на пълномощника по въпросите на отбраната, ако това бъде поискано от някоя фракция или от пет на сто от присъстващите членове на Германския Бундестаг.

При оценката на годишния доклад Федералният министър на отбраната се застъпва за вземане на мерки, които са необходими за отстраняване на недостатъците, констатирани от пълномощника по въпросите на отбраната. Парламентът трябва да бъде информиран до една година след това за осъществяването на тези мерки.

### **Петиция до пълномощника по въпросите на отбраната и други възможности за защита на правата**

Молбата до пълномощника по въпросите на отбраната не изключва възможността войникът да използва и други възможности за защита на правата си, като например рапорти, жалби според Правилника за подаване на жалбите във въоръжените сили, молба до парламентарната комисия по петиции. За молба до пълномощника по въпросите на отбраната няма срокове каквито например са предвидени в Правилника за подаване на жалби във въоръжените сили. Затова войникът трябва да спазва законните срокове, особено за дисциплинарните и административните дела, ако не иска да загуби своите формални възможности да защити правата си.

Възможността войникът да предизвика парламентарна проверка по даден сигнал чрез подаване на молба както до комисията по петиции, така и до пълномощника по въпросите на отбраната, изисква сътрудничество между двете служби. То е регламентирано в специални принципи за процедурата и методите на работа. За да се избягнат дублиране в работата и противоречиви решения, в тях се предвижда взаимно информиране. Ако комисията по петиции и пълномощникът по въпросите на отбраната се занимават с един и същи случай, пълномощникът има предимство при извършване на проучването.

## Служба на пълномощника по въпросите на отбраната

При създаването на институцията се изхожда от това, че един малък персонален работен щаб би бил достатъчен, за да бъде пълномощникът по въпросите на отбраната в състояние да изпълнява служебните си задължения. На базата на бързо растящия брой молби службата скоро трябваше да бъде кадрово подсилена. Само така пълномощникът по въпросите на отбраната би бил в състояние да се справи със задачата си да осъществява парламентарен контрол спрямо такава голяма организация каквато е Бундесверът.

Понастоящем службата се състои от 50 сътрудници, от които около 2/3 заемат висши постове и непосредствено се занимават със специализирани проучвания.

Сътрудниците на пълномощника по въпросите на отбраната се причисляват към ръководството на Германския Бундестаг и формират отдел „Пълномощник на Германския Бундестаг по въпросите на отбраната“. Персонално те са подчинени на пълномощника по въпросите на отбраната, служебно - на директор при Германския Бундестаг в качеството му на шеф на администрацията на Бундестага.

Отделът на пълномощника по въпросите на отбраната, съобразно организационните принципи и структура по дирекции по сфери на дейност, чийто брой и компетентност са съобразени със съответните задачи, понастоящем има пет дирекции.

Пълномощник на Германския Бундестаг по въпросите на отбраната

Площад на Републиката

11011 Берлин, Германия

wehrbeauftragter@bundestag.de

tel. 0049 30-7261 600

fax 0049 30-7261 60283

## Извлечение от Основния закон на Федерална република Германия

**Член 17 (Право на петиции)** Всеки има право самостоятелно или съвместно с други лица да подава писмени молби или жалби до съответните компетентни органи и до народното представителство.

**Член 17а (Ограничаване на отделни основни права чрез закони за целите на отбраната и заместването на военната служ-**

**ба чрез други форми на служба)** (1) Законите на военната служба и заместването ѝ с други форми на служба може да предвиждат ограничения на правото на свободно изразяване и разпространяване на мнението устно, писмено и чрез изображение (чл.5 ал. 1, изр.1, първата половина) и правото на петиции (чл.17), доколкото то предоставя правото да се подават молби и жалби съвместно с други лица по отношение на служещите във въоръжените сили и отбиващите друг вид служба вместо въоръжената за периода на мобилизацията им.

(2) Законите относно отбраната, в това число и защитата на цивилното население, може да предвиждат ограничения на основните права на свободно движение (чл.11) и на неприкосновеност на жилището (чл.13).

**Член 45б (Пълномощник по въпросите на отбраната)** За защита на основните права и като помощен орган на Бундестага при упражняването на парламентарен контрол се назначава пълномощник на Бундестага по въпросите на отбраната. Подробностите се уреждат с федерален закон.



# ТРАНСГРАНИЧНА КОРУПЦИЯ. УЯЗВИМИ МЕСТА И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА РЕФОРМА

Майкъл Джонстън\*

Департамент по политология  
Университет Колгейт Хамилтън, Ню Йорк, САЩ

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Глобализацията на пазарите и неравенството в степенята на развитие поставя проблема за „трансграничната корупция“. Този вид корупция, която обхваща международни интереси, изгради, капитал и икономически процеси, както законни, така и незаконни, придобива нарастващо значение като проблем, еднакво сериозен в богатите и в развиващите се страни. Тя повдига съществени въпроси към аналитиците и привържениците на реформи. Мониторингът, контролът и набрането на достоверна информация са доста трудни що се отнася до законната международна търговия. В случаите на вътрешна корупция тези предизвикателства са още по-големи. Трансграничната корупция обаче се наблюдава както в рамките на различните юрисдикции, така и между тях, и всяка от тях може да се изправи само пред част от целия сложен процес. Свят, в който капиталът, хората, информацията и икономическите субекти се придвижват свободно и бързо от едно място на друго, предлага много различни възможности, но също така затруднява отчетността. Фактът, че проводниците на трансгранична корупция имат възможност да извършват икономическата си дейност почти във всяка точка по света, затруднява упражняването на контрол върху тях където и да било. Дори когато местните правителства или международните организации вземат решение да атакуват проблема резултатът може да бъде неравносетен противопоставяне - възможно е правителствата на развиващите се страни и международните организации с ограничените си ресурси и мандат да нямат съответния политически или икономически капацитет, за да се изправят пред мощните икономически интереси, работещи често пъти под повърхността и стоящи зад трансграничната корупция.

Най-притеснителният аспект на трансграничната корупция не са толкова похватите, които използва, въпреки че и те от своя страна са достатъчно основание за притеснение. Много по-тревожно е влиянието ѝ върху сигурността, тъй като може да компрометира политиката и честността на граничните пунктове, да изложи местните политически и икономически процеси на външно влияние и да постави под въпрос надеждността на законовата уредба, като по този начин застраши неприкосновеността и сигурността на страната и на обществото. Напредъкът в технологиите и възможността средствата да се прехвърлят по целия свят само с натискането на един клавиш прави откриването, проследяването и прилагането на законите все по-трудно. Опитите да се противостои на тези заплахи се сблъскват с огромна необходимост от координация, информация и стабилни институции.

Има все повече доказателства, че корупцията спъва икономическия растеж (Ades and di Tella, 1994; Mauro, 1995, 1997; Murphy, Shleifer and Vishny, 1993; Rose-Ackerman, 1996, 1997; Rose-Ackerman and Stone, 1996; World Bank, 1997) и играе ролята на непосилен данък, наложен върху инвестициите (Wei, 1997). Освен това, корупцията подрива икономическото развитие, подкопава качеството на националните институции (Knack and Keefer, 1995) и отслабва политическата воля, необходима за провеждане на ефективни реформи. С повишаването на независимостта на икономиките и на пазарите корумпираните длъжностни лица и операции могат бързо да спечелят позиции в страни, които се намират далече от тяхната собствена. С помощта на новите технологии не се налага те да се намират физически в някоя страна, за да могат да извършват дейността си, да оперират със средствата си (и средствата на други лица) и да печелят влияние. Освен всичко, откриването

\* *Cross-Border Corruption. Points of Vulnerability and Challenges for Reform.* Michael Johnston, Department of Political Science, Colgate University. Докладът е изнесен на международна конференция на тема „Корупцията в силите за сигурност: заплаха за националната сигурност“, организирана от Европейския център за изследване на сигурността „Джордж Маршал“, Федералното бюро за разследване на САЩ (ФБР) и Министерството на вътрешните работи на Федерална Република Германия (ФБР), проведена се от 14 до 18 май 2001 г. в Гармиш-Партенкирхен.

на преки доказателствата за корупция става все по-трудно. Трансграничната корупция улеснява и се подкрепя от незаконния трафик на парични средства, наркотични вещества, технологии, оръжие и хора. При тези обстоятелства корупцията в една страна може бързо да се превърне в регионален или глобален проблем, свързан със законността в тази страна. С отрицателното си влияние върху политическото и икономическото развитие тя може да възпрепятства усилията на донорски и международни организации, насочени към развитието на страната, да намали ефективността на проекти, финансирани с външни средства (IMF, 1995; Isham, Kaufmann, and Pritchett, 1995, 1996; Rauch, 1995) и допълнително да ограничи политическата подкрепа за донорски програми в страните, които ги организират и финансират. Страните, в които се наблюдава трансгранична корупция, не могат да използват пълноценно човешките и природните си ресурси или да реализират собствени ефективни стратегии за развитие. Вместо това те ще бъдат застрашително уязвими и зависими от външни интереси, технологии и пазарни тенденции. Вътрешната политика и законосъобразните действия на лидерите и институциите обикновено се подриват там, където трансграничната корупция е най-сериозна - най-често в общества, в които има най-голяма нужда от устойчиво развитие.

#### *Международно влияние върху вътрешната корупция*

Трансграничната корупция е причина за сериозно притеснение сама по себе си, но тя заслужава внимание и поради значителния си потенциал да взаимодейства с местната корупция. Резултатът в много случаи е увеличаване и на двете и допълнително затрудняване на процеса на провеждане на реформи. Причините и последствията от трансграничната корупция до голяма степен са сходни с тези, свързани с вътрешната корупция. Страните, които имат значителни проблеми с вътрешната си корупция, са много по-уязвими и към трансграничните ѝ форми. Поради тази причина стратегиите за реформа трябва да бъдат интегрирани по особено внимателен начин, тъй като едновременно с борбата с корупцията само в рамките на националните икономики и границите на страните, така и да се полагат усилия да се контролира трансграничната корупция, без да се обръща внимание на ефективните мерки срещу вътрешните злоупотреби.

В редица случаи връзките между трансграничната и вътрешната корупция са елементарни и директни, тъй като участниците в трансгранична корупция почти винаги изискват съдействие от страна на местни лица при изпълнението и прикриването на своите схеми. Това, в крайна сметка, стои в основата на това явление - ако местните власти не са податливи на корупция или ако длъжностните лица нямаха достатъчно власт да подпомагат или възпрепятстват корумпиращите интереси на първо място, трансграничната корупция нямаше да съществува. Докато обаче съществуват подкупни длъжностни лица (или условия, които ги поощряват или защитават), в много случаи те ще бъдат податливи както за местни, така и за международни клиенти. В случаите, където бедността задържа възнаграденията на ниско ниво, изкушенията да се опитат външни потоци от капитали могат да бъдат непреодолими.

Други връзки могат да бъдат дългосрочни и системни. Ако икономически групировки прибягват до трансгранична корупция с цел да постигнат нелоялно предимство спрямо конкурентите си както на местно, така и на международно равнище, вероятно ще се наблюдава икономическа неефективност (Rose-Askerman, 1996, 1997). В развиващите се страни местните участници на пазара ще бъдат поставени в изключително неблагоприятни условия или ще бъдат изключени от дейността изобщо. Ще бъде нарушено икономическото развитие по отношение на общия растеж, ще се увеличат пречките пред балансираното устойчиво развитие в страната. Законните икономически възможности ще бъдат по-малко и те ще бъдат строго контролирани, повечето хора и фирми ще имат по-малко възможности да се справят с корумпиращи интереси и това ще доведе до ръст в местната корупция. На политическата арена лицата, които се облагодетелстват като улесняват трансграничната корупция, няма лесно да отстъпят от благоприятните си позиции като за целта ще спъват политическата конкуренция чрез заплахи, изборни измами, обширен патронаж и други подобни методи. Това от своя страна води до отслабване на ефективната борба с корупцията и политическия натиск за отчетност и контрол. И там където се срещат политиката и икономиката - на границата между държавата и обществото или между политиката и бюрократичните и правосъдните институции, които провеждат избраната по-

литика и тълкуват законите - много вероятно е обикновените граници и канали за достъп (Johnston and Hao, 1995) да бъдат разрушени. Вероятният краткосрочен резултат от това би бил още по-голяма корупция, а вероятната дългосрочна последица - слаби възможности за борба с нея. Тази комбинация от фактори - намалена политическа и икономическа конкурентноспособност и компрометирани институционални граници и връзки между тези сфери - може да спомогне вътрешната и трансграничната корупция да пуснат дълбоки корени (Johnston, 1997) и да възпрепятстват сериозно устойчивото политическо и икономическо развитие.

## 2. РАЗЛИЧНИТЕ ПРАКТИКИ И ПРОБЛЕМИ

Ако има нещо очевидно в сегашното състояние на международната корупция, то това е значителното разнообразие от проблеми, свързани с трансграничната корупция. В някои случаи международното влияние се упражнява по съмнителни, понякога очевидно корумпирани начини, посредством установени политически процеси. Да дадем два известни примера - гаренията за политически кампании от чуждестранни източници са се превърнали в спорен въпрос в Съединените щати през последните години, където те са незаконни, и във Великобритания, където (в момента) не са. Подобен вид гарения могат да се превърнат в предмет на разгорещени диспути между различните привърженици и понякога да доведат до обществени протести. Фактът обаче, че те са превърнати в обикновена предизборна конкуренция между политическите партии, а медиите и политическите опоненти могат свободно да критикуват подобна практика, предполага, че е малко вероятно те да нанесат значителни политически и икономически вреди. Този политически механизъм може да функционира и по обратния ред - години наред основни политически сили наливат средства в политически партии със сходни идеологии с цел да ги задържат във властта (или да държат други сили извън нея), вместо да полагат усилия да оказват влияние върху политиката. Резултатът от подобни действия никога няма да бъде напълно известен, но те със сигурност не допринасят за налагането на ясна и открита политическа конкуренция, а допълнително улесняват навлизането на групи действащи лица и външно влияние.

Други държави се откриват за трансгра-

ничната корупция посредством политиката, която избират. Толерирането или поощряването на стриктна поверителност на банковата информация, офшорни банкови услуги или банки без физическо присъствие в страната и неофициални пазари, разрешаването на слаб граничен и митнически контрол, базирането на растежа върху преследване на стоки или създаване на данъчни убежища и предлагането на слаби или привидни регулаторни режими - всичко това би могло да послужи като покана за значителни потоци от парични средства и стоки със съмнителен произход. Държавите могат да бъдат уязвими към влиянието на различни интереси (някои от които свързани със законна дейност, а други - със съмнителен произход), които търсят начини да укриват или „изперат“ незаконните средства и стоки и да ги предпазят от данъчно облагане, оповестяване, контрол или конфискация. Границите между законното и незаконното начинание и между законните стратегии за растеж и тези, насочени към натрупване на капитали от сенчести операции, са трудно откриваеми. В най-добрите случаи икономическата и политическата цена на корупцията частично елиминира дивидентите, които биха се получили от официалната икономика. В най-лошите случаи корумпирани интереси могат да придобият значителна мощ в страната и да използват управляващите и институциите за собствените си цели. Подобна ситуация не води директно до общ срив и дори би могла да бъде доста рентабилна за навлезлите интереси, на които да помогне да отблъскват потенциални политически и икономически конкуренти (Johnston, 1997). Малко вероятно е обаче такова развитие да доведе до устойчиво политическо и икономическо развитие.

### *Най-сериозните случаи*

„Страни-източници“. Съществуват два вида случаи, които са особено тревожни. На първо място са страните, които са *източници* (а в редица случаи и цел) на трансгранична корупция. Пример за това са страни, които са убежище на мощни *мафии* или наркокартели, както и на незаконни организации. Извършвайки и защитавайки незаконната си дейност, подобни групировки могат да разпространят влиянието си в доста отдалечени страни. Дори и една малка част от „приходите“ им е достатъчна за да се купи законова и политическа протекция, както в собствената, така и в други страни. Това разбира се повишава вътрешната корупция в страната-източник

и в страната-приемник. Друг основен проблем при страните-източници са чуждестранните подкупи от лица, които упражняват *законна* дейност. Страни с развита оръжейна промишленост и технологии, които изнасят тези продукти или международни строителни компании, например, биха могли да преразгледат политиката си по отношение толерирането (и дори признаването за данъчни цели) на подкупи и „комисионни“, платени в чужбина. Тези явления са тревожни не само защото представляват директна трансгранична корупция с всичките ѝ негативни последици за развиващите се общества. Поради факта, че допринасят за слабо и неефективно управление и бавно и неравномерно развитие в другите страни, те могат да подкопаят и развитието на законните експортни пазари в собствените си страни, да поставят в неблагоприятна ситуация международните инвестиции на други компании и да обезсмислят средствата, които страните им заделят за международна помощ. Поради всички тези причини трансграничната корупция може да бъде сериозен глобален проблем, който да наложи различни инициативи за сътрудничество. Възможно е „страните-източници“, които смятат, че международната корупция е безвредна - или дори полезна - за икономическата им стабилност, да променят възгледите си след като придобият обща представа за състоянието на нещата.

**Уязвими страни.** На второ място като сериозен проблем са страните, които са предмет на значителна трансгранична корупция поради политическата и икономическата си уязвимост. Ширещата се вътрешна корупция (спомената по-горе), бедността, политическата и икономическата немощ и зависимостта от външни пазари и технологии биха могли да улеснят този вид злоупотреби. Трансгранични злоупотреби, подпомагани от местни длъжностни лица, които участват в нечистите операции, пречат на растежа на стабилни пазарни институции и надеждни основни икономически права (Knack and Keefer, 1995). Резултатът от това е допълнително задълбочаване на вътрешната корупция, забавено и изкривено икономическо развитие и отклоняване на способности и инвестиции от продуктивните предприятия и обществените услуги, насочени към развитие на човешкия капитал, към дейности, носещи единствено печалба (Rose-Ackerman, 1997; Murphy, Shleifer, and Vishny, 1993) - път, който не води към устойчиво развитие.

### 3. ТОЧКИ НА УЯЗВИМОСТ

При какви условия международните интереси биха сметнали за рентабилно да използват корупцията с цел оказване на влияние в дадена страна и при какви условия е вероятно те да имат възможността да го направят? Каква част от източниците на корупция са отворени за основна промяна или поне за подобрене?

Тук става въпрос за трансграничната корупция, свързана със законна (или до голяма степен законна) международна дейност и потоци от парични средства и стоки, а не толкова за дейностите, извършвани от престъпни синдикати или незаконни компании, които функционират на международната сцена. Трябва да се признае, че това разграничение не винаги е точно и че горните два вида групи са друг съществен проблем. Законните компании и пазари обаче са основата на стратегиите за устойчиво развитие и поради тази причина с тях рано или късно трябва да бъдат установени открити, прозрачни и ефективни отношения. Тяхната дейност е основна за международната търговска политика и е по-лесна за контрол от страна на международните организации, които я разработват и реализират. Незаконните синдикати също създават голяма част от проблемите, свързани с прилагането на нормативните изисквания както в собствените им страни, така и на международната арена. Някои от възможните решения, които ще бъдат разгледани по-долу, биха могли да помогнат на страните да контролират влиянието на международни престъпни интереси.

Необходимо е да се подчертае, че стратегиите за ограничаване на трансграничната корупция не са отделни от тези, насочени към вътрешната корупция. В страна, в която единият тип е в големи размери, обикновено се наблюдава и другият тип корупция, както вече беше отбелязано. Обикновено те се хранят една от друга, както е общоизвестният случай с диктатори, които извършват собствени нечисти операции с мултинационални икономически интереси и след това изнасят натрупаното състояние в секретни банкови сметки в други страни. Редица причини, каквито са слабият надзор върху финансовите институции, липсата на прозрачност в икономическата политика и нейната реализация и местната данъчна и разходна политика са често срещани варианти както при местната, така и при трансграничната корупция. Хората в незавидно материално състояние и застрашените опозиционни групи

обикновено не са в състояние да направят разлика между вътрешна и външна корупция. Въпреки това могат да бъдат назовани някои от основните точки на уязвимост, които допринасят за трансграничната корупция, като по този начин бъдат потърсени евентуални стратегии за реформа. И тъй като мерките могат да бъдат еднакви и за двата вида синдром, те ще могат да бъдат атакувани едновременно.

#### *Точки на институционална уязвимост*

Както при вътрешната корупция, наличието на слаби и недобре управлявани институции повишава уязвимостта към трансгранична корупция. Някои от точките на уязвимост са свързани с международните граници като географски факти. На местата, където митническите инспектори са зле платени и недобре обучени, е много вероятно да се шири корупция. Това е особено валидно в случаите, когато съответното ръководство също е въввлечено и е изградена вертикална система за колективна корупция и споделени плащания, където дисциплината се налага с помощта на заплахи за уволнение или насилие. Военни и изпълнителни агенции, които отговарят за граничния контрол също са рисков фактор. „Защита“ за трафик на стоки и парични средства, за толерантно отношение към престъпни или терористични групировки, които действат в съседни страни и за незаконен, нелицензиран или прекомерен добив на природни ресурси може да бъде купена и продадена. Наистина съществува обширен диапазон от възможности. Общото между тях е фактът, че правомощията, свързани с неприкосновеността на държавните граници и географската цялост, оказват влияние върху движението на стоки, парични средства и стопански субекти и поради тази причина те могат да бъдат продавани. Това от своя страна допълнително затруднява и оскъпява законния контрол върху вноса и износа, а понякога и сигурността на гражданите и териториалната цялост на страната.

Държавните граници съществуват и по формата на административни процедури и политически процеси, които също биха могли да станат предмет на значителни суми. Разрешителни за внос и износ, данъчно облагане, обмяна на валута при благоприятни валутни курсове, регламентация на инвестиции в страната и смесени дружества, нормативни актове за трудови отношения и опазване на околната среда, задължения по международни договори и редица други изис-

квания и процеси придобиват изключителна важност, когато икономически групировки се опитват да влязат в дадена страна или когато местните предприятия извършват дейност в чужбина. Тези правила и изисквания могат да отразяват законни цели и процеси, но могат и да бъдат купувани, продавани и да станат предмет на злоупотреби. Съответната страна трябва да преразгледа търговската, данъчната и регулаторната си политики с оглед на възможностите за корупция, съществуващи на нейните граници (законови и географски), а така също с оглед на мястото на тази политика в цялостната стратегия за развитие. Законите и продуктивни правила трябва да бъдат подкрепени от ефективни персонални, организационни и институционални реформи (Rose-Askerman, 1987, Klitgaard, 1988), а тези, които са остарели, двусмислени, податливи на злоупотреби или непродуктивни поради корупцията, която поощряват, трябва да бъдат преработени основно или да бъдат отменени.

Местните институции също са част от общата картина - слаби съдебни или корумпирани правопривагащи органи обикновено не прилагат законите ефективно след навлизането на корупцията в страната, а зле платената, обезсърчена и слабо организирана администрация на практика отваря вратите към корупцията. Тези конкретни източници на трансгранична корупция не се различават особено от вътрешните варианти, но те са основание за притеснение, тъй като улесняват институционализацията на трансграничната корупция в страната и госта затрудняват изкореняването ѝ.

#### *Точки на политическа уязвимост*

Всеки, който се опита да окаже вътрешна съпротива на трансграничната корупция, ще се сблъска с мощни врагове както от правителството, така и от стопанския сектор. Ето защо реформаторите ще имат нужда от политически средства, както и от възможности за тяхното използване. В случаите, когато тези възможности са ограничени - било поради липса на граждански и политически свободи или поради факта, че определени лица обслужват външни интереси - провеждането на реформи ще бъде много трудно. Ниското равнище на политическа конкуренция означава, че пред корумпираните служители стоят малко опасности, ако извършват нечистите си дела и че съществува сравнително малък риск да загубят правомощията си в резултат на злоупотребите.

Слабата конкуренция намалява и стимулите за необходимия респект спрямо независимостта на съдилищата и магистратите и за упражняване на стриктен надзор върху местната бюрокрация и гранични служби. Корупцията в политиката и администрацията може да бъде обединена (Johnston, 1997) с различни нечисти лостове и стимули, поделени между политическите и бюрократичните структури. При подобни обстоятелства потенциалните реформатори ще бъдат застрасани или лишени от влияние, а съществуващите антикорупционни правила и органи ще се превърнат в кухи обвивки.

Политически *несигурни* длъжностни лица - тези, които не знаят колко дълго ще се държат на високия си пост - могат да бъдат точно толкова опасни, колкото и политическият елит, който няма никаква конкуренция, тъй като са склонни да присвояват колкото могат повече и колкото се може по-бързо (Scott, 1972; Knack and Keefer, 1995) и да спестяват всичко в сигурни убежища извън страната. Когато загубят властта те могат да напуснат страната, за да запазят състоянието си, свободата си или живота си. Поради тази причина те са много по-склонни да приемат да служат на нечисти чужди интереси, като в замяна получават сигурно убежище за себе си и за своите средства. И в този случай слабо интегрираният политически процес може да открие вратата за значителна трансгранична и местна корупция.

Нестабилното гражданско общество е друг източник на уязвимост. Стабилната стопанска дейност, търговията и професионалните асоциации могат да помогнат да се наложи дисциплина сред служителите, когато се работи с правителства и висши служители от други страни, а също и помежду им. Активният самоорганизиран обществен сектор обикновено е в състояние да формира и прилага силни обществени норми (Cooter, 1997), които биха могли да помогнат на държавните служители и частния сектор да противостоят на изкушенията и нечистите чужди интереси и да настояват за реформи в страната. Частните лица и сдружения в едно активно гражданско общество могат да получат известна подкрепа и защита, когато подлагат на критика корупцията в държавата. Силното гражданско общество е особено важно за структурирана политическа конкуренция, която може да реши политическите проблеми, посочени по-горе и да възстанови политическата воля, необходима за провеждане на реформи. По подобен начин ак-

тивното гражданско общество зависи от отворената и конкурентна икономика и до известна степен може да подпомогне нейното укрепване. Никое от тези предимства, взето само по себе си, не може да бъде решаващо в борбата срещу трансграничната корупция, всички посочени проблеми са неразривно свързани. Без задълбочено разбиране на факторите, които водят до сериозна корупция, успех не може да бъде постигнат.

#### *Икономическа уязвимост*

Икономическата политика и действителност също могат да стимулират трансграничната корупция. Всеки нормативен или подзаконов акт или процедура, които блокират, забавят или оскъпяват движението на стоки, информация и капитали през международните граници е потенциална възможност за „изстискване“ от страна на корумпирани бюрократи или за подкупване на икономически интереси. Както беше отбелязано по-горе, тези процедури могат да бъдат част от установени важни политики - напълно безпрепятственото преминаване през границите например може да се превърне в реална икономическа и социална заплаха за здравето и сигурността на гражданите в държавата. Потенциалът на подобни политики обаче трябва да бъде взет предвид при оценка на тяхното значение и ефективност и докато някои трябва да бъдат запазени и прилагани особено внимателно, други може би не оправдават разходите си. Различните обменни курсове и системи за ценови контрол например поощряват растежа на неофициалните пазари и обширната корупция. Както беше посочено по-горе, прекалено отворените икономики могат да се превърнат в убежища за нечисти интереси. От друга страна, отдаването на предпочитания на някои предприятия или търговски партньори за сметка на други може да стимулира корупцията. Дори законоустановените правила могат да се превърнат в източник на корупция и служебни злоупотреби, ако бъдат прилагани неравномерно, ако са зле разписани, двусмислени или ненужно усложнени. В нашата все по-глобална и взаимозависима търговска среда за страните ще става все по-важно да следят стриктно политиката, която провеждат и да обръщат внимание на потребността от определени правила и на честотата на тяхното прилагане.

Типът икономика на страната е друг съществен фактор. Страна, която зависи от чуждестранни технологии и опит или от про-

гажбата на природни ресурси на световните пазари, е податлива към влиянието на външни спекуланти и посредници. Слабата вътрешна икономическа конкуренция или изключването на определени региони или сегменти от населението от основната икономика могат да отключат възможности за международни интереси и да направят цели общества или сегменти от тях неспособни да противостоят поради бедност, зависимост или липса на икономически алтернативи. Подобна ситуация може да подкopaе устоите на гражданското общество и политическата конкуренция - два от проблемите, описани по-горе.

Състоянието на пазарните процеси и икономическите права в дадена страна също заслужават внимание. На места, където имуществените права и светостта на договорите са несигурни, международните компании и инвеститори могат да търсят други, понякога неправомерни, средства за защита на интересите си. Друга възможност за тях е да гържат капитала и дейностите си възможно най-мобилни, в готовност да бъдат изтеглени, ако се появи заплахата за тях. Кийфър (1996) твърди, че неустановените законови права и капризните или неправомерни гържавни правила (условия, които често пъти съпътстват сериозната корупция) поощряват предприемачите да настояват за бързи печалби, вместо да правят дългосрочни инвестиции. Несигурните перспективи за бъдещето могат да увеличат краткосрочните стимули за въвличане на длъжностните лица в корупция. Когато банковите системи, валутите, капиталовите пазари и други подобни институции са отворени за манипулации или произволна политическа намеса, инвеститорите отново ще бъдат склонни да търсят протекции и гаранции извън закона и/или да бъдат постоянно на старт за бързо оттегляне, ако изобщо решат да извършват дейност в съответната страна. Тези проблеми се припокриват с точките на институционална уязвимост и провеждането на реформи би изисквало стабилна и независима съдебна система и администрация, както и политическа воля на най-високо ниво. Тези взаимосвързани проблеми не само биха довели до повече възможности и изкушения за нечисти сделки между международните интереси и местните лица. Те представляват лоша рецепта за устойчиво развитие и поради това могат да доведат страната до състояние на икономическа зависимост и уязвимост.

#### 4. КАКВО МОЖЕ ДА БЪДЕ НАПРАВЕНО?

На определено ниво възможните мерки за борба с трансграничната корупция са много сходни с тези за борба с вътрешната корупция. В идеалния случай техният списък би могъл да включва, без да бъде ограничен, следните мерки - агресивно, но честно и контролируемо прилагане на законите; прецизен политически контрол върху бюрокрацията; съдебни и административни институции, независими от политически злоупотреби, отворени и подотчетни на обществото като цяло; прозрачност в гържавните и частните дела; адекватно обучение и реалистично възнаграждение на гържавните служители; активна ангажираност на масовата общественост; свободна преса и защита на гражданските права и (може би преди всичко) лидерство на най-високо ниво, което да институционализира политическата воля за противодействие на корупцията сред гържавните служители и частните лица. Дори в случаите, когато са налице само някои от тези условия, антикорупционните сили могат да започнат изграждането на реформаторски коалиции.

В борбата срещу трансграничната корупция е необходима силна структурирана конкуренция в икономическата и политическата сфера. Когато определени лица се стремят да спечелят *или да загубят* значителна власт посредством обикновена политическа конкуренция, те ще трябва да работят за нуждите както на местните избиратели, така и за потребностите на международните интереси. Възможно е върху тях да бъде оказан натиск да работят по проблемите на трансграничната корупция. Лицата, за които се установи, че са замесени, трябва да бъдат освободени от длъжност и санкционирани. Политическата конкуренция може да възпре произволната политическа намеса в администрацията, като по този начин стимулира упражняването на истински контрол и поддържа здравословна опозиция на политическите опити за компрометиране на съдебните и регулаторните институции. В случаите, когато икономическата конкуренция е достатъчно силна, за да упражнява натиск за ефективност и достатъчно добре уредена, така че компаниите и инвеститорите да могат да погледнат отвъд преките обстоятелства към дългосрочните разходи и ползи, корупцията започва да изглежда като по-неуместна форма за постигане на целите. Корумпираните служители не са „купени“ завинаги, а дадените подкупи не отстраня-

ват всички препятствия. Веднъж разбрали, че подкупите могат да бъдат добър източник на средства, служителите ще измислят нови и нови начини да ги получават. От друга страна, след като веднъж са платили подкуп, компанията или лицето дават доказателствен материал в ръцете на корумпирания служител, който може да бъде използван срещу тях. Без стабилно структурирана политическа и икономическа конкуренция възможностите да се противопостави на корупцията ще бъдат ограничени и корупцията може да изглежда като форма на застраховка срещу непредвидимия свят. При наличието ѝ обаче цената на корупцията не може да се пренебрегва. Лицата, които са въввлечени в корупция, могат да бъдат привлечени в силите за борба с корупцията, а дългосрочните стимули, които ги мотивират и насочват към правилния избор, могат да се обърнат в подкрепа на реформата.

Икономическата и политическата конкуренция едва ли може да реши всички проблеми. Ползите от нея зависят от свободното движение на информация (следователно и от гражданските права и относително свободната преса), липсата на насилие в ежедневието, активността на гражданското общество, надеждните гаранции за основни икономически права и политическата воля и решителност на правителството и опозиционните лидери. Разбира се, тази конкуренция може да създаде собствени възможности за определени видове трансгранична корупция, както личи от аргументите за чуждите политически гарения и намеса, посочени по-горе. Следователно с политическа конкуренция борбата срещу трансграничната корупция може да бъде трудна и рискована, но без нея задачата би била още по-непосилна.

Прозрачността в икономическата и гържавната сфера затруднява прикриването на корупцията и може да подпомогне хората в борбата срещу нечистите интереси и по този начин да ги предпази от експлоатация. Ефектът от прозрачността обаче зависи от гражданските права, свободната преса и силното гражданско общество, тъй като прозрачността се обезсмисля, ако няма кой да погледне резултатите или да вземе мерки в зависимост от тях. В тази връзка актуализацията на търговската политика също заслужава внимание. При наличие на прозрачност, прикриването на възможностите за блокаж и корупция става по-трудно, процедурите се прилагат по-бързо и изискването на подкуп се затруднява. Както беше отбелязано, при

основното преразглеждане на политиката трябва да се вземат предвид и редица други проблеми, освен корупцията. Провеждането на реформи изисква значително количество ресурси, тъй като повишаването на възнаграждението на служителите може да се окаже необходима (и дори достатъчна) мярка. При наличие на силна политическа воля трябва да има възможност да се увеличи общественият контрол и отчетността, като се намалят възможностите на длъжностните лица да създават гребни (или по-едри) монополи и/или да вземат облагодетелстващи ги решения (Klitgaard, 1988). Когато това бъде направено, корупцията в рамките на географските и административните граници на страната вероятно ще бъде намалена.

Много от аргументите, посочени по-горе, са валидни не само за трансграничната корупция, но и за корупцията въобще. Трансграничната корупция обаче изисква специфични регионални и международни мерки. Регионалното сътрудничество в банковите и валутните системи, в митниците и правоприлагащите органи може да повиши разходите или да намали възнаграждението за неправомерно движение на хора, стоки и капитали и да затрудни укриването на нечисти капитали и незаконни начинания. Хармонизацията на нормативната уредба по отношение на контрабандата и забранените вещества може по подобен начин да помогне на страните да намалят заплахата по границите си. Регионалното икономическо сътрудничество, което отваря границите и намалява административните търговски разходи може да намали възможностите за корупция, а правилата, чиято цел е широкообхватното икономическо развитие, могат с течение на времето да подпомогнат група страни да се освободят от зависимостта си от определени ресурси или износ и от външни пазари, инвестиции и технологии. Регионалното икономическо развитие би могло също да подобри цялостната икономическа (и вероятно непряко - политическа) конкуренция и да намали изкушението пред някои страни да преследват растеж, превръщайки се в убежища за сенчестата икономика. Подобно на някои други стратегии регионалните инициативи носят своя риск - корупцията може да проникне вътре в регионалните митнически съюзи и правоприлагащи консорциуми и по този начин да се разпространи в обширни регионални пазари. Ако обаче малките страни и тези, които зависят от отделни ресурси или пазари, обединят усилията си, техните шансове да противопоставят на трансграничната корупция се увеличават.



В заключение може да се каже, че богатите държави и големите международни организации трябва да предприемат някои важни инициативи. Дори сега, 25 години по-късно, Законът за чуждата корупция в САЩ, приет през 70те години, остава единственият национален нормативен акт по този въпрос. Цялостната оценка на неговото влияние е извън обхвата на настоящия материал, но прекият и очевидният ефект от неговото действие е, може би, намаляване до голяма степен на корупцията в американските корпорации - понякога самите те се позовават на него с цел да избегнат оказвания натиск. Ако страните - основни износителки, които до голяма степен са източник на корупция и оказване на натиск, приемат и *започнат да прилагат* подобна нормативна уредба, сравнителните недостатъци биха престанали да бъдат основен проблем и стимулите за трансгранична корупция биха намалели. Поради тази причина новото споразумение на ОИСР за антикорупция е изключително важна инициатива, както и конвенцията на Организацията на американските щати, чиято цел е да криминализира корупцията в северното полукуло. Резултатите от подобни реформаторски стратегии могат да се очакват след доста време и те носят със себе си редица въпроси относно съдържанието и реализацията си. Разгаря се спор, например, дали споразумението на ОИСР не дава прекалено голяма свобода за *политическа* корупция от страна на чужди интереси под формата на партийни вноски. Ако обаче страните, които са *домакини* на трансгранична корупция започнат да вземат мерки за борба с проблема, прогресът и значителните икономически придобивки се превръщат в реална възможност. Съществуват и допълнителни възможности за международните организации като програми за техническа помощ, изучаване на най-добрите практики и резултатите от тях (при рутинни административни услуги, като митнически процеси, както и в сферата на антикорупционните реформи) могат да бъдат особено полезни за реформаторите в много страни. Внимателното преразглеждане на правилата с цел да се премахнат възможностите за корупция в транспортирането на селскостопански продукти в рамките на Европейския съюз например също трябва да бъде част от поставените приоритети.

Не съществува универсална рецепта за изкореняване на трансграничната корупция. Практиките, засегнатите интереси и въввлечените страни, както и тяхната политика трудно могат да бъдат разгледани в тяхна-

та цялост. Ясно е обаче, че борбата с корупцията само в рамките на отделните държави е начинание, обречено на провал, а усилията за борба с трансграничната корупция трябва да бъдат обединени с провеждането на вътрешни реформи. Международното и регионалното сътрудничество предлагат реални възможности за реформа особено в съществуващия климат на глобализация и регионална интеграция на пазарите. Високата политическа и икономическа цена на трансграничната корупция не позволява тези възможности да бъдат пропуснати.

## БИБЛИОГРАФИЯ:

Ades, Alberto, and Rafael di Tella. 1994. „Competition and Corruption.“ Working paper, Oxford University Institute of Economics and Statistics, Oxford, United Kingdom.

Cooter, Robert D. 1997. „The Rule of State Law Versus the Rule-of-Law State: Economic Analysis of the Legal Foundations of Development.“ In *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*. Washington, D.C.: World Bank.

IMF (International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department). 1995. *Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis*. Washington, DC: IMF, Pamphlet Series 48.

Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, and Lant Pritchett. 1995. „Governance and Returns on Investment: An Empirical Investigation.“ Policy Research Working Paper 1550. World Bank, Policy Research Department, Poverty and Human Resources Division, Washington, D.C.

\_\_\_\_\_. 1996. „Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects.“ World Bank, Policy Research Department, Poverty and Human Resources Division, Washington, D.C.

Johnston, Michael. 1997. „What Can Be Done about Entrenched Corruption?“ Washington, DC: The World Bank. Paper presented at the 9th Annual Bank Conference on Development Economics.

Johnston, Michael, and Yufan Hao. 1995. „China's Surge of Corruption.“ *Journal of Democracy* 6(4): 80-94.

Keefer, Philip. 1996. „Protection Against a Capricious State: French Investment and Spanish Railroads, 1845-1875.“ *Journal of Economic History* 56(1): 170-92.

Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1995. „Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures.“ *Economics and Politics* 7(3): 207-27.

Mauro, Paolo. 1995. „Corruption and Growth.“ *Quarterly Journal of Economics*. CX(2), No. 441: 681-712.

\_\_\_\_\_. 1997. „The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis.“ In Kimberly A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

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

Rauch, James. 1995. „Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from US Cities During the Progressive Era.“ *American Economic Review* 85(4): 968-979.

Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.

1996. „When is Corruption Harmful?“ World Bank, Washington, D.C.

1997. „The Political Economy of Corruption.“ In Kimberly A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Rose-Ackerman, Susan, and Andrew Stone. 1996. „The Costs of Corruption for Private Business: Evidence from World Bank Surveys.“ Washington, D.C.: The World Bank.

Scott, James C. 1972. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

Wei, Shang-Jin. 1997. „How Taxing is Corruption on International Investors?“ Cambridge, MA: Harvard University, Kennedy School of Government, Mimeo.

World Bank. 1997. *The State in a Changing World: World Development Report 1997*. Oxford: Oxford University Press.

# КОРУПЦИЯ, МЕДИИ И ПРАВОПРИЛАГАЩИ ОРГАНИ

## Генерал-майор (о.з.) Владимир С. Овчински, доктор по право Русия\*

Когато става дума за криминални влияния върху информацията се визират основно явления като пропагандата на криминалната субкултура, която включва:

- изграждане на бляскав имидж на престъпния свят;
- информация и морално-психологическа помощ за определени видове и насоки на престъпната дейност;
- изграждане на положителна представа за представителите на престъпните структури и корумпираните държавни служители;
- разпространяване на престъпна идеология.

Криминалните влияния върху информацията, осъществявани чрез медиите, в някои случаи са насочени към постигането на конкретни цели, някои от които са:

- информационна подкрепа за навлизането на лица от престъпния свят в органите на властта;
- информационно-психологическа подкрепа от медиите (информационно лобирание) за икономически и съдебни интереси на престъпните структури;
- дискредитиране на проекти в сферата на икономическото законодателство, които противостоят на интересите на престъпните групировки;
- информационна подкрепа за споразумения и договори, рентабилни за „полу-мафиотите“, т.е. легализираните престъпни структури;
- информационна опозиция на приемането на нормативни актове за борба с престъпността.

Криминалните влияния върху информацията могат да приемат формата на активни атаки, които използват възможностите, осигурени от медиите, за борба между криминалните структури и органите за правоприлагане. Подобни влияния могат да бъдат:

- разпространение на умишлено фалшифицирана информация и публикуване на информация и факти с цел заблуда на наказателното преследване при дела, свързани с едромасабни кражби и наемни убийства;
- медийно влияние върху общественото

мнение, което улеснява провала на наказателни процедури с широк отзвук;

- публикуване на поверителна информация, вкл. професионални тайни;
- компрометиране на правоприлагащи органи и техни отделни представители, които са участвали активно в борбата с престъпността.

Подобна ситуация изисква извънредни решения от страна на правоприлагащите органи, както и специална организация и технически мерки, които биха могли да се нарекат „Система за информационни контрамерки.“

Тази система би трябвало да изпълнява следните функции:

- да посочва случаите на криминално влияние върху медиите с аргументирана оценка на обществените последици от тях;
- да разработва контрамерки според социалната заплаха от криминални влияния върху медиите;
- да използва възможностите на медиите, за да взема превантивни информационни мерки срещу организирания престъпни групировки и лица.

От практическа гледна точка планът за една подобна система би могъл да се състои от три основни части.

Задачите на първата част включват: подбор на публикации, телевизионни програми и радио предавания, които представляват оперативен интерес, установяване на самоличността на авторите и поръчителите на съответните материали, оценка на социалните последици и опасността за обществеността.

Задачите на втората част включват: разработване на адекватни контрамерки по отношение на разкритите факти и изработване на стратегия за превантивно информационно влияние върху организирания престъпни групировки.

Третата част следва да осигури реализацията на одобрените контрамерки или действия за предоставяне на превантивна ин-

\* *Corruption, Media and the Law Enforcement Agencies*. Major General (ret) Vladimir S. Ovchinsky, Russia, Doctor of Law .

Докладът е изнесен на международна конференция на тема „Корупцията в силите за сигурност: заплаха за националната сигурност“, организирана от Европейския център за изследване на сигурността „Джордж Маршал“, Федералното бюро за разследване на САЩ (ФБР) и Министерството на вътрешните работи на Федерална Република Германия(ФБКР), проведена се от 14 до 18 май 2001 г. в Гармиш-Партенкирхен.

формация със защита на източниците на информация и с контрол върху ефективността на приложените мерки.

Същевременно информационното противодействие по отношение на медиите не би трябвало да се превръща в самоцел за правоприлагащите органи. Не би трябвало всяка една публикация, която съдържа негативна информация за милицията и други силови структури, да се смята за „поръчана от мафията“. Подобни публикации обикновено съдържат истински факти за корупцията в правоприлагащите институции.

Анализ на централната и регионалната руска преса помогна да бъдат разграничени повечето типични форми на корупция в милицията към настоящия момент. Умишлено са пропуснати традиционните форми като изнудване от пътни полицаи или подкупи, платени по време на разследвания.

Новите тенденции в корупцията могат условно да бъдат наречени „приватизация на милицията“.

Този процес има различни лица, някои от които скрити, други явни. Последните са особено видими в икономическите конфликти между различни финансови и индустриални групировки. Никой не може да разбере защо милицията трябва да участва в дебати, защо специалните сили извършват операции за изземване на административни сгради, фабрики и офиси например.

Една по-малко очевидна форма на приватизация на милицията е учредяването на фондове и асоциации. Те се превръщат в „банка“, в която определени финансови групировки правят парични вноски, които след това намират пътя си към джобовете на определени звена или висши длъжностни лица. Този факт се обяснява с незавидното финансово състояние на милицията, с липсата на достатъчно финансиране, технологии и средства за транспорт.

Механизмът за приватизация на милицията е особено активен по време на местни избори, които са се превърнали в добре познат сценарий. Схемата е следната: местен или често пъти „внесен“ кандидат - голяма финансово-индустриална групировка - ръководството на местната милиция. Ако ръководството на милицията откаже да подкрепи съответния кандидат, то бива принудено да подаде оставка след изборната „победа“.

Приватизацията на милицията се проявява в най-висша степен в участието на висши длъжностни лица (на съответното ниво) в ре-

ализацията на конкретни икономически проекти в замяна на част от печалбата.

Приватизацията на милицията не може да бъде извършена без подкупи и изнудване. Този процес представлява корупция на системно ниво. Понастоящем никоя финансово-индустриална групировка не би могла да получава значителни печалби без наличието на приватизация на милицията. В провинцията, където една или друга предприемаческа групировка владее всичко - а такива примери има в изобилие - местната милиция просто се превръща в неделима, макар и неофициална част от нея.

При подобни ситуации медиите често са единственият, и поради това необходим елемент от обществената система, който може да противостои на корупцията.

# НЕЗАКОНЕН ТРАФИК И КОНТРАБАНДА НА ХОРА

г-р Луиз Шели

Американски университет, Вашингтон\*

Директор на Центъра за трансгранична престъпност и корупция

Незаконният трафик и контрабанда на хора са сред най-бързо разрастващите се форми на организирана престъпност. Въпреки че приходите от този вид дейност все още са значително под нивото на приходите от наркотици, бързият растеж се дължи на високата рентабилност на дейността и на факта, че санкциите са ограничени и се налагат изключително рядко. Ограничените възможности за налагане на наказание правят тази форма на престъпност предпочитаната дейност за организираните престъпни групировки. Търсенето на услугите на трафикантите е значително, тъй като много хора желаят да се преместят от развиващите се страни и страните в преход в развитите страни.

Съществуващите условия, които са довели до феноменалния растеж на този вид престъпна дейност, ще продължат да се развиват в резултат на сериозните различия в раждаемостта в развитите и развиващите се страни. При съществуващата концентрация на материални блага в развитите страни с ниска раждаемост желанието за придвижване към материалноосигурените общества ще нараства. Богатите държави по света с ниската си раждаемост са зависими от развиващите се страни по отношение на наличната работна ръка, въпреки че не са склонни да приемат тези хора по легален начин.

Незаконният трафик и контрабандата са две различни явления. В случай на контрабанда извършителите получават възнаграждение за услугите, извършвани на лица, които желаят да се преместят в друга страна. Между тези две лица съществуват доброволни взаимоотношения. В някои случаи извършителят просто прехвърля лицето през границата. В други случаи обаче, когато разстоянията са значителни и пътните разходи са по-високи, лицето може да дължи пари при пристигането в съответната държава. Поради тази причина лицата могат да бъдат под контрола на трафикантите след пристигането им в новата им страна.

Трафикът на хора включва измама и при-

нуда спрямо лицето, което се премества. Много рядко жената заплаща „услугите“ на извършителите предварително, но често пъти тя е принудена да ги заплати след пристигането си, като в редица случаи е поставена в ситуация на постоянно „заробване“. В други случаи измамата стои в основата на тази дейност. Например, жена може да бъде наета да извършва сексуални услуги или да работи като танцьорка в чужбина. Въпреки че вероятно не храни илюзии по отношение на задълженията си, тя може да бъде погведена относно условията, които я очакват там. Например може да не бъде уведомена, че паспортът ѝ ще бъде отнет и че няма да получава заплащане за услугите, които извършва. В други случаи измамата може да бъде още по-голяма. Възможно е жените да бъдат наети за сезонни селскостопански работнички, а след това насилствено да бъдат отведени в публични домове.

И трафикът, и контрабандата на хора са незаконни в страната-приемател, тъй като лицата пребивават нелегално в нея. Проблемът е особено болезнен за много страни поради насилието и принудителните действия, които се прилагат спрямо лицата, които влизат на територията им. Проблемът с нелегалната миграция е особено тревожен, тъй като миграцията се смята за заплаха за националната идентичност. Отношението е коренно различно от това, което се наблюдава в Съединените щати, тъй като тази страна се основава на емиграцията. Препробяването, проведено през 2000 г., показва, че броят на нелегалните емигранти в Съединените щати е с няколко милиона повече от предвижданото. Ръстът на нелегалната емиграция е резултат както от затрудненията по охраната на такива големи и слабоохранявани граници, така и от корупцията по границите, в митниците и полицията от двете страни на границата.

Наблюденията, изложени в този материал, се основават на проучване, проведено съвместно с американски правоприлагащи органи, които разследват тези случаи, както и на подобни случаи в Русия, Украйна, Грузия

\* *Trafficking and Smuggling in Human Beings*. Dr. Louise Shelley, American University.

Докладът е изнесен на международна конференция на тема „Корупцията в силите за сигурност: заплаха за националната сигурност“, организирана от Европейския център за изследване на сигурността „Джордж Маршал“, Федералното бюро за разследване на САЩ (ФБР) и Министерството на вътрешните работи на Федерална Република Германия (ФБКР), проведена се от 14 до 18 май 2001 г. в Гармиш-Партенкирхен.

и Молдова. Проучването в много от бившите съветски републики е възможно благодарение на добросъвестните правоприлагащи органи, които предоставят необходимата документация за анализ.

Анализите на нелегалния трафик на китайски граждани в САЩ могат също да се отнасят към други страни, тъй като китайските трафиканти работят в редица бивши съветски републики, опитвайки се да преведат граждани от тези страни в Западна Европа. Следователно трафикът на хора в бившите съветски републики се контролира не само от местни групировки, той отразява и корупционните взаимоотношения между чуждестранни групировки и местни правоприлагащи органи и гранични служители.

### **Контрабанда на китайски граждани**

Обширно проучване на групировка от трафиканти на хора дава възможност на правоприлагащите органи да придобият добра представа за финансовите дела на подобни групи. Това е направено посредством конфискация на финансови документи на китайски трафиканти, преведени на английски и въведени в компютърна програма, която позволява анализа на тези подробни записи. Документите са конфискувани в резултат на използвани похвати под прикритие като дешифриране на разговор на фуциански диалект между двама заподозрени, които са разговаряли с техен съучастник за това.

Анализът на документацията доказва рентабилността на тази дейност. Тя съдържа информация от етапа на подбор на лицата за прехвърляне до момента на изпирене на парите в края на операцията. Става ясно, че тази групировка от трафиканти е реализирала печалба от 90%. Според корабните книги 95% от лицата са били мъже, а останалите - жени. Това потвърждава факта, че китайските трафиканти извършват пренос на хора само за целите на пазара на труда, а не за проституция. Най-големите им разходи са свързани с корупция в двете транзитни страни и в САЩ - крайната точка на пътуването.

Корупцията включва плащане на суми на гържавни служители по пътя, които да си затворят очите за движението на хората. Например служители в Карибския регион са получили подкуп, за да допуснат преминаването на плавателните съдове близо до бреговете им или зареждането с гориво на тяхна територия. Най-значителният разход е

възнаграждението на американски адвокат, който по-късно е подведен под отговорност за съучастничество. Този адвокат, възпитаник на Харвард, който е обслужвал интересите на трафикантската организация, не само е взимал подкупи, за да подава фалшиви искове за политическо убежище, но също така е давал подкупи за пускане под гаранция на задържани лица, както и на други служители при необходимост. При задържането на адвоката са били иззети 13 милиона долара, свързани с престъпната му дейност. Корупцията е била основен фактор за успеха на трафикантите.

Печалбата от тази дейност е върната в страната им посредством банкови преводи. След задържането на адвоката обаче трафикантите отново прибегват към системата на подземно банкиране, което е традиционният метод за пране на пари на китайската организирана престъпност.

### **Случаят „Файнберг“: Връзката между националната сигурност и нелегалния трафик на хора**

Един конкретен случай на трафик на хора илюстрира връзката между трафика и нарушаването на националната сигурност. Този случай обединява организираната престъпност и корупцията във военния сектор на Русия. Руските правоприлагащи органи оказват съдействие при разследването на този случай, което води до успешното задържане и осъждане на няколко лица от организираната престъпност в Съединените щати.

Лудвиг Файнберг, известен и под името Тарзан, притежава стриптийз бар в близост до летището в Маями. Членове на колумбийски нарко-организации посещават клуба, за да гледат програмата и да се възползват от услугите на жените, които са станали жертва на трафика на хора. По време на срещи в клуба Файнберг договаря продажбата на руски хеликоптери на картела. След това той и останалите наркодилъри решават да закупят подводница или друго тежко военно оборудване. Разследването, проведено под прикритие, води до задържане на Файнберг преди да бъде извършена продажбата. Файнберг решава да сътрудничи на федералните следователи в замяна на по-лека присъда. Той предоставя снимки от посещенията си в Русия за закупуване на оръжията, които в последствие се използват като доказателствен материал по време на процеса. На снимките той е с високоставени военни служители, с които договаря продажбата на руски подводници от

балтийския флот. На снимките въпросните служители са прегърнали Файнберг. Неговият вид не позволява той да бъде взет за легален бизнесмен. Той изглежда като гангстер с големите си бицепси и златни вериги.

Тарзан е осъден по няколко обвинения, но не и за търговията с жени в клуба му, въпреки че това е споменато по време на процеса. Според агента под прикритие, който е работил по случая, много от жените в клуба са жертва на нелегален трафик, тъй като по телата им е имало видими следи от физическо насилие и принуда. Следователно гаген случай на нелегален трафик на хора би могъл да бъде свързан със случаи, които засягат националната сигурност на страната. Освен това този случай показва връзката между корупцията във военните среди и нелегалния трафик на хора, той илюстрира различните измерения на транс-националната корупция в наши дни.

## Ролята на корупцията

Проучвания, проведени от неправителствени организации, както и центрове за изследване на организираната престъпност в пет града на Русия (Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Иркутск и Владивосток) и в Украйна, потвърждават централната роля на корупцията в трафика и контрабандата на хора. Не само че съществува международна търговия с жени от страните от бившия Съветски съюз, но се наблюдава и сериозна контрабанда на хора през бившите съветски републики и Източна Европа. Присъствието на стотици хиляди хора от Индия, Пакистан, Афганистан и Китай в Русия, Украйна и други страни показва значението на тези страни като транзитна зона. Проучвания на западна Украйна и полско-украинската граница доказват сериозните проблеми с корупцията в местната полиция, граничните и митническите служители, които позволяват трафика на хора през границата. Това движение на хора включва не само жени, които могат да пътуват с привидно легални документи, но и много азиатски граждани, чиито физически черти не могат да убедят съответните органи, че тези лица са законни пътници, които преминават границата. Хиляди други чакат в редица бивши съветски републики да бъдат преведени в Западна Европа, без да бъдат обезпокоявани от органите на реда, дори и без да имат законно право да пребивават в тези страни. Небезпокояването им пребиваване там често пъти е резултат от незаинтересованост или пасивност от стра-

на на полицията, но много често е и плод на корупцията в правоприлагащите органи.

Неуспехът на правоприлагащите органи в ОНД в борбата с този проблем е резултат и от много други фактори. Според проучване, проведено в Русия от „МираМед“, неправителствена организация която работи в областта на борбата с нелегалния трафик, голяма част от гражданите нямат доверие в служителите на органите на реда и смятат, че те са силно корумпирани. В действителност корупцията в правоприлагащите органи в ОНД допринася по различни начини за нелегалния трафик на жени. Паспортен отдел под контрола на Министерството на вътрешните работи издава фалшиви паспорти за улесняване на трафика. Издават се например фалшиви документи на жена, с които се удостоверява еврейския ѝ произход с цел да се улесни прехвърлянето ѝ в Израел, където съгласно закона за връщане в родината тя може незабавно да получи израелско гражданство. Плащанията се правят на границата, където се подкупват граничните служители, които си затварят очите. Плаща се и на местната полиция, за да се купи толерантността им към публичните домове в съответната общност или към лицата, които набират жени за проституция. Навлизането на групировки от организираната престъпност в Интерпол и информационните ѝ канали означава, че борбата с международните връзки на престъпните групировки може да бъде подкопана и от корупцията в руските правоприлагащи органи.

Центърът за проучване на организираната престъпност в Иркутск в сътрудничество с американската служба „TraCCC“ във Вашингтон (Център за трансгранична престъпност и корупция) е извършил проучване на бивши държавни служители и служители в правоприлагащи органи в специализиран трудов лагер относно механизмите на корупцията. То показва, че 90 процента от тях са предавали подкупи по командната верига. Следователно централните правоприлагащи органи са се облагодетелствали от плащанията, правени на местно ниво и следователно в техен интерес е да вземат подкупи в замяна на толерантно отношение към подобно поведение.

Тези разкрития са много сходни с констатациите, направени в резултат на разследването на трафик на жени в Тайланд. Органите на реда са дълбоко замесени в търговията с жени, а получават и значителни суми от публичните домове, които след това се предават вертикално по веригата на коман-

гването в полицията. Ниските заплати на съответните служители и институционализираната корупция не позволяват да се започне борба с нелегалния трафик на жени, тъй като полицейските служители са основни играчи в тази дейност. Тъй като по-голямата част от руската търговия с жени е в чужбина, а не толкова за вътрешния пазар и за чуждестранни туристи, както е в Тайланд, финансовите измерения и компонентите на корупцията са различни до известна степен. И в двете страни обаче местният капацитет за разрешаване на проблема е възпрепятстван от това, че органите са част от самия проблем.

В страните от ОНД въвличането на настоящи и бивши служители на КГБ и ФСБ (Федерална служба за безопасност) е основен елемент на корупцията и стабилността на престъпните организации, които се занимават с нелегален трафик на жени. Телефоните на служителите на американските правоприлагащи органи в посолството на САЩ в Москва се подслушват от ФСБ. В един подслушан разговор например се споменава провинциален износител на матрьошки за САЩ. Без това да е известно на американците, „матрьошка“ означава не само традиционна многопластова кукла, но е и жаргонен термин за трафик на жени. Служители на ФСБ съвсем скоро се явяват при съответния износител на „матрьошки“ и отправят питаня относно дейността му, свързана с трафик на жени. Техният интерес не е мотивиран от желанието да спрат това явление, а от желание да участват в разпределянето на печалбата. За тяхна изненада въпросното лице продава само кукли и е изключително изненадано от посещението им. Подобни истории, както и разследваните случаи в САЩ, показват силната обвързаност между бивши служители по сигурността и нелегалния трафик на жени. Това е уникален елемент от пост-съветския трафик на жени, който включва не само корупция на органите на реда, но и дълбокото участие на бивши оперативни работници по сигурността с техните международни връзки и опит в прането на пари.

Съветската практика включва и нов елемент, тъй като тя показва по какъв начин технологичният потенциал на пост-съветската организирана престъпност облагодетелства дейността ѝ по различни начини. ФСБ се радва на сравнително предимство в пост-съветския период, тъй като се ползва от специален достъп до телекомуникационните мрежи. Способността на ФСБ да прос-

ледява телефонни разговори и електронна поща, която влиза в страната, дава възможност на служителите ѝ да се поставят в идеалната позиция да бъдат запознати с трафика на хора и да се облагодетелстват от съществуването му. Правомощията на ФСБ да разследва организираната престъпност, свързана с наркотрафик и контрабанда на оръжия, ѝ дава достъп до редица многопластови големи престъпни организации, които участват и в трафика на жени. Поради тази причина служителите по сигурността имат несравнимо преимущество да използват новите технологии, за да поощряват най-грешната професия - проституцията.

Въпреки тези проблеми, неуспехът в борбата с нелегалния трафик на хора не може да бъде адресиран само към правоприлагащите органи на страните от ОНД и Източна Европа. С изключение на няколко града в Европа, тези органи не са особено мотивирани да се занимават с проблемите на нелегалния трафик на жени. Тези, които правят подобни опити, се сблъскват с непреодолими трудности. Голяма част от жените не желаят да сътрудничат на властите, тъй като не съществува почти никаква защита за тях и те са изправени пред опасността от депортиране или заплахи за семействата им. Много често органите на властта дори не знаят страната, от която произхожда съответната жертва, тъй като в повечето случаи паспортите на жените са отнети от престъпните групировки. Много западни представители на тези органи са се сблъскали със сериозна корупция между колегите им от Източна Европа. Този вид корупция поставя под заплахата живота на тези жени и много често прави успешните разследвания невъзможни.

Участието на правоприлагащите органи, паспортните отдели и консулските служби в корупцията не се ограничава само до страните от бившия Съветски съюз или Източна Европа. Следователи от Държавния департамент на САЩ са установили, че чешки гражданин, който работи във визов отдел в посолството на САЩ в Прага е издавал визи на чешки трафиканти, които осигуряват жени за Съединените щати. Въпреки че това е единственото завършено разследване в посолството то не е единично явление. Канадски експерти в момента разследват корупцията сред визовите си отдели в чужбина и са повишили обвинения срещу консулските отдели в няколко страни от Западна Европа, към които се трафикират жени.



## **Заклучение**

Неотгавна през американско-мексиканската граница е пренесен цирков слон - незаконна операция, улеснена от подкупи. Възможността толкова голямо животно да бъде пренесено, без да предизвика внимателна проверка от страна на съответните органи показва, че е възможно безпроблемно да бъдат пренасяни хора през националните граници, като се подкупят техните пазители. Слонът е най-добре видимият връх на айсберга. Преброяването, проведено през 2000 г., показва, че броят на нелегалните емигранти в Съединените щати е с няколко милиона повече от предвижданото. Това показва степента на нелегална емиграция в САЩ. Възможността да се пренесе слон през границата на Съединените щати, страна със сравнително ниска корупция сред граничните служители, показва, че всичко е възможно там, където възнаграждението на граничните и митническите служители е ограничено. Проблемът е още по-сериозен на места, където граничните служители не получават възнаграждението си от собствената си държава. В тези страни контрабандата на хора се превръща в основен източник за хората, които нямат възможност да получат легално възнаграждение в замяна на изпълнението на задълженията си.

## **ЛИТЕРАТУРА**

Penelope Turnbull, „The Fusion of Immigration and Crime in the European Union: Problems of Cooperation and the Fight Against Trafficking in Women,“ *Transnational Organized Crime*, 3,3, 1997, pp.189-213.

# КОРУПЦИЯТА В ПРАВОПРИЛАГАЩИТЕ ОРГАНИ - ПРАКТИЧЕСКИ КАЗУСИ\*

*Тези практически казуси са подготвени с цел да стимулират и насочват дискусията в работната група. Те не се базират върху практиката на никоя конкретна страна, нито имат за цел да отразяват подобна практика. Всички имена на лица и географски обекти са измислени и не са свързани с истински лица, живи или мъртви.*

*Разглеждането на практическите казуси се състои от три части. Първата от тях описва корупцията сред силите за сигурност, втората разглежда разследването и съдебното преследване на този вид корупция и третата е посветена на конкретни закони или административни мерки за борба с нея. За да бъдат постигнати целите на това занятие, в казусите са включени нереалистично висок брой случаи на корупция, следствени похвати и мерки за борба с корупцията, повече отколкото биха могли да се наблюдават в реални случаи на корупция, въпреки че всеки един случай, похват или мярка биха могли да бъдат реалистични сами по себе си.*

*Във всяка работна група един участник трябва да прочете определената част от казусите преди груповата сесия. Участникът трябва да има готовност да оцени постъпките на действащите лица в казуса и да разгледа аспектите, по които казусът съответства на ситуацията в страната на участника, елементите, по които се различава, дали и по какъв начин описаните мерки действат (или биха подействали) в страната на участника и какво би трябвало да се промени, за да може казусът да описва по-реалистично ситуацията в неговата страна.*

## Част 1

Корупцията<sup>1</sup> има дългогодишни проблеми с престъпността и съпътстващата я корупция в сферата на прилагането на законите на страната. Корупцията е страна с парламентарна система. Главният прокурор е органът на държавната администрация, който се назначава и освобождава от министър-председателя. Той е подчинен на Министъра

на вътрешните работи, който взема решенията, касаещи прилагането на законите. Полицейските операции на местно ниво се изпълняват от полицията на Корупцията, а Федералната служба за разследване (ФСР) отговаря за националните разследвания. Един от клоновете на ФСР, наречен клон „Пи“, е определен за борба с корупцията.

Неотдавна бюджетът на полицията е мален и числеността на полицейските служби в цялата страна е намаляла застрашително. Моралът е на доста ниско ниво, а недостатъчното възнаграждение отблъсква нови попълнения, докато старите служители търсят възможности за допълнителен доход.

През последните години престъпността нараства, а заедно с това и съучастничеството на длъжностните лица в правоприлагащите органи. На местно ниво случаите на дребни престъпления, търговия с наркотици и рекет, организирани от полицейски служители, са толкова често явление, че границата между прилагането на законите и нелегалните действия е доста размита.

1. През миналата година полицията в Корупцията е получила анонимен сигнал, че Лавитски е получил пратка от крадени стоки, които са складираны в дома му. На 14 август 2000 г. лейтенант Костинуй в компанията на колежата си Достинту посещава дома на Лавитски. След пристигането си Костинуй и Достинту от управление 9 извършват обиск и изземат част от предполагаемата контрабандна стока. По това време Лавитски не е въкъщи, но по-късно научава за конфискацията от съпругата си, която с нежелание го пуска полицейските служители да влязат в дома им. Тя казва на Лавитски имената и управлението им.

2. По пътя си към дома на Лавитски полицейските служители Костинуй и Достинту минават през месарницата на Мистки, автосервиза на Агонис и кафенето на Мари. На всяко едно от тези места те получават „подаръци“ и пари в брой в замяна на оказване на влияние върху агентите от инспектората по здравеопазване и безопасност на труда и

\* *Corruption in Law Enforcement - Case Studies*. Материалът е представен на международна конференция на тема „Корупцията в силите за сигурност: заплахата за националната сигурност“, организирана от Европейския център за изследване на сигурността „Джордж Маршал“, Федералното бюро за разследване на САЩ (ФБР) и Министерството на вътрешните работи на Федерална Република Германия(ФБКР), проведена се от 14 до 18 май 2001 г. в Гармиш-Партенкирхен.

предлагат „защита“ от местните престъпни банди. Костинуй прави подобни „обиколки“ всяка седмица.

3. По-късно същата вечер Лавитски се обажда в управление 9 и търси Костинуй. Лавитски иска да знае защо гомът му е бил претърсен и защо някои стоки липсват. Тогава Костинуй предлага да се срещнат отново „за да поговорят“.

4. Когато Костинуй отива в дома на Лавитски, зам. главен командир Зета го придружава. Костинуй докладва, че Лавитски е притежавал крадени стоки, които са били иззети и че той ще бъде подведен под отговорност. Костинуй се извинява и отива да се обади по телефона, като през това време Зета остава с Лавитски и му казва: „Помисли си колко ти струва това.“ След като Костинуй се връща, Лавитски казва: „Колко трябва да ви дам, за да разрешим този проблем?“ Костинуй поглежда Зета и отговаря: „Най-малко 2000 щ. д.“ Лавитски казва, че не разполага с такава сума и тримата мъже продължават да се пазарят докато накрая се договарят за сумата от 1000 щ. д. Лавитски обяснява, че ще му бъде необходим един ден, за да набави парите. Тримата се уговарят да се срещнат отново на следващия ден, за да се осъществи предаването им.

5. Костинуй получава пари и от Омар - конкурентът на Лавитски. Омар плаща на Костинуй да подхвърли доказателства срещу Лавитски, за да може да го изнудва. Когато Костинуй попълва протокола за обиск в дома на Лавитски, той си дава сметка, че поне част от крадените стоки произхождат от фирмения склад на Омар. Костинуй пропуска да отбележи този факт в протокола, за да не запостави Омар. Въпреки че Достинту разбира, че Костинуй е скрил доказателства срещу Омар, той запазва мълчание.

6. След това Костинуй е извикан за случай на злоупотреба с наркотици. Костинуй открива заподозряното лице в безсъзнание, претърсва джобовете му и прибира наркотиците, които открива в него на местопрестъплението и ги оставя в багажника на автомобила си.

7. Костинуй успява да продаде наркотиците, които е прибрал от местопрестъплението.

8. Зета и останалите началници в полицейското управление знаят за нечистите сделки на Костинуй. Те обаче не предприемат нищо, тъй като смятат, че цената на един скандал ще надвиши цената на гребната корупция и освен това според тях тези приходи

на Костинуй и други длъжностни лица като него представляват необходима добавка към недостатъчното държавно възнаграждение, което получават.

## Част 2

1. В резултат на разговора си с Костинуй, Лавитски се обажда в звеното за борба с корупцията към ФСР, за да подаде анонимно оплакване. Той не желае да се представи, тъй като се бои, че това допълнително ще усложни престъпните му деяния.

2. Служителите от отдела „Пи“ изискват среща с Лавитски, за да определят детайлите на операция „Жило“ - план за залавяне на полицейските служители по време на опити за изнудване. При пристигането си в „Пи“ Лавитски получава инструкции да вземе от „Пи“ плик, посипан с антрацен. Агентите от „Пи“ ще го следват докато предаде парите. Освен това Лавитски ще носи подслушвателно устройство и ще се опита да поведе уличаващ разговор с Костинуй преди предаването на подкупа, докато агентите от „Пи“ провеждат електронна проверка в дома на Костинуй. Лавитски трябва да се обади на Костинуй от домашния си телефон, на който ще бъде поставено подслушвателно устройство.

3. Освен това „Пи“ ще потърси и заплати на информатори, които да се опитат да проучат рекета, който Костинуй допълнително налага на търговци и други лица (въпреки че бюджетът за подобни дейности е силно ограничен).

4. „Пи“ ще започне и разследване на банковите дела на Костинуй и Омар. Ако законите за неприкосновеността на банковата информация възпрепятстват дейността им, „Пи“ планира проверка на банките без предизвестие в извън работно време с помощта на полицейски служители.

5. След като набава парите Лавитски се прибира и оставя съобщение в полицейското управление с молба Костинуй да му се обади. Костинуй се обажда и пита дали всичко е уредено. Лавитски отговаря, че му е трудно да набави такава голяма сума и му трябва още един ден. Той го пита също дали ще бъде в състояние да му върне стоките. Костинуй отговаря, че той е имал „късмет да се отърве от повдигане на обвинение“ и пита „дали Лавитски иска да влезе в затвора или предпочита да се прибере при семейството си“.

Костинуй казва на Лавитски, че ще го посети на следващата сутрин и че той „ще плати или ще отиде на съд“.

6. На следващата сутрин Костинуй отива в дома на Лавитски и след това му нарежда да кара към Алфавет Сити. Микробус на „Пи“ следва Костинуй през последните два дни като записва всяко едно негово движение, както и телефонните му разговори. В този момент Костинуй е сам. Той пита дали Лавитски носи парите. Лавитски спира и предава на Костинуй парите. След предаването им Лавитски се преструва, че има проблеми с колата и вдига капака, за да провери двигателя. Това е сигнал за агентите на „Пи“, че предаването на парите е извършено. Когато агентите на „Пи“ пристигат, Костинуй стои извън колата, а парите са оставени на шофьорската седалка. Агентите откриват следи от антрацен върху ръцете на Костинуй и по левия преден джоб на панталона му. Той е задържан незабавно. Конфискуваното имущество обаче не е върнато на Лавитски, очевидно в замяна на свободата му.

### Част 3

1. Действащият наказателен кодекс на Корупцията гласи:

Чл. 210а. Финансова облага представлява лично облагодетелстване, облагодетелстване на друго физическо или юридическо лице, на организация, която няма юридически статут и група от лица, които участват в извършване на криминални деяния.

Чл. 210б. Облага по смисъла на този раздел може да бъде финансова, политическа или с друга стойност, получена с цел подобряване на състоянието на дадено лице.

Чл. 211. Лице, което във връзка с изпълнение на обществена функция приема финансова облага в значителни размери или обещание за такава облага, подлежи на наказание лишаване от свобода от 2 до 12 години.

Чл. 212. Лице, което във връзка с влиянието си в държавна институция или териториално управление на местна власт приема да посредничи в решаването на даден проблем в замяна на финансова облага или друга ценност или обещание за такива, подлежи на лишаване от свобода за период до 3 години.

Чл. 213а. ФСР има право да извършва наблюдение за целите на набирание на доказателствен материал по нареждане на Висшия съвет или при мотивирано становище, че методите на наблюдение са необходими за це-

лите на набирание на доказателствен материал и изчакването на официално разрешение би направило наблюдението безполезно.

Чл. 213б. „Наблюдение“ за целите на този член включва действия за събиране на информация по възможно най-ненасилствения начин, без да се злоупотребява с целите на техниките за набирание на информация.

2. Законодателните органи в Корупцията предлагат следните нови закони:

а) за създаване на агенция за борба с корупцията, която да има правомощия да получава и регистрира оплаквания, свързани с корупция;

б) за амнистия на всички членове на полицията на Корупцията, които признаят участие в корупция (дефинирана в Наказателния кодекс) по време на полицейската си служба, при условие, че се съгласят да свидетелстват за подобна корупция и за лицата, които са били замесени в нея;

в) за разрешаване на конфискация в полза на държавата на средства, придобити по нечестен начин (корупция, дефинирана в Кодекса);

г) за поставяне на изискване за всички служители на полицията ежегодно да декларират източниците и размера на доходите си и да осигуряват пълен достъп на държавните власти до финансовите им документи, без оглед на мястото им на съхранение под заплахата от освобождаване от длъжност;

д) за налагане на ограничения върху служителите на полицейските управления, които упражняват и други професии по време на стаж си в полицията, налагане на изискване за одобрение на подобни странични дейности, налагане на забрана върху определени видове дейност и налагане на ограничение от 15 часа седмично за одобрената странична дейност.

3. Новият началник на полицията също внася значителни промени по отношение на персонала. Той изисква:

а) всеки кандидат за длъжност в полицията да бъде подложен на проучване, проведено от ФСР;

б) обучение, насочено към постигане на висок морал по време на служба;

в) полицейският персонал да получава задачи на ротационен принцип по секретен график, определян от началника;

г) полицейският персонал да подава годишни декларации за материално състояние, без право на конфиденциалност, което може

да важи за подобни имуществени декларации;

г) полицейският персонал да приеме да спазва новоприетия Кодекс за етично поведение.

4. Новият главен прокурор приема ФСР да провежда произволни неочаквани проверки на честността и морала на полицейските служители с помощта на агенти на ФСР под прикритие, действащи като търговци, които предлагат подкупи на служителите с цел избягване на контрола върху притежавани контрабандни стоки. Тези операции се провеждат без предварителното знание на полицейските служители вкл. на новия началник.

## **БЕЛЕЖКИ**

<sup>1</sup> Общовалидна страна, измислена за целите на практическите казуси. Ударението се поставя върху „-ца-“.

# КОРУПЦИЯТА ВЪВ ВЪОРЪЖЕНИТЕ СИЛИ - ПРАКТИЧЕСКИ КАЗУСИ\*

С края на Студената война въоръжените сили в Корупцията губят както традиционните си мисии, така и традиционните ресурси, отпуснати за целите им. Военният бюджет е намален, числеността - свита, а в повечето случаи наличните средства се изплащат със закъснение и нередовно. Неблагоприятните икономически условия обаче предлагат малко възможности за заетост на войниците. Освен това централизираният контрол върху военните поделения е отслабнал и в някои случаи контролът върху някои поделения изглежда се упражнява само от местния командир. Дори и преди края на Студената война съществува интензивна подземна търговия с военно оборудване от малки оръжия до изтребители и бронирани превозни средства. Помагайки уреждането на законни държавни сделки с оръжие, понякога длъжностните лица получават за направеното „подаръци“, възможности да пазаруват с валута или други покупки. Сега обаче много по-голям брой офицери, редници и сержанти крадат храна и оборудване от поделенията си. Те продават оръжия на организираната престъпност, както и на всеки друг, готов да заплати за това.

## Част 1

1. През изминалата година, за да компенсира недостатъчния си и нередовен доход, полковник Домир Алфа ангажира войници под командването си да работят без възнаграждение в дома му. Когато Михаил Омега, местен „бизнесмен“ вижда резултатите, той плаща на полковника, за да изпрати войници, които да работят в неговата къща.

2. Михаил участва в различни дейности, някои от които нелегални. След като един път е получил строителни услуги на ниска цена, той прави на полк. Алфа ново предложение. „Дай ми пет от най-едрите и най-добре обучените си мъже, ще ги използвам, когато ми се налага да събирам определени дългове от моите гоставчици; аз ще им платя, а на теб ще дам комисионна.“ Полк. Алфа се съгласява с готовност. Много скоро

след това, не само че пет от служителите в неговото поделение редовно придружават Михаил, когато „посещава“ гоставчици и други партньори, но и самият полк. Алфа отива с Михаил в столицата като негов бодигард. В редица случаи този служител на военните сили за сигурност използва сила от името на Михаил, а в един случай той убива негов конкурент по нареждане на Михаил.

3. Ефрейтор Богдан Бета е член на военна транспортна група, която превозва висши военни служители и дипломатическа поща в чужбина. Тъй като не е в състояние да осигури прилично жилище за семейството си, което живее в едностранен апартамент близо до въздушната база, той често посещава бар, известен като пазар на наркотици. Там той дава да се разбере, че може дискретно да пренесе „ценни пратки“ срещу определено възнаграждение. Не след дълго търговец на наркотици осъществява връзка с него с молба да вземе малък пакет при следващото му пътуване в чужбина и да му го донесе в Корупцията. Той получава месечна заплата в твърда валута в замяна на услуги за гоставка на пакети. Не след дълго той започва да извършва тези услуги при всеки полет извън страната.

4. Действайки внимателно, той решава да разшири дейността си и да закупува собствени наркотици в чужбина като плаща на пилота и членовете на екипажа да работят за него. Като група те са в състояние да пренесат по-големи количества наркотици.

5. Полковник Бета разширява дейността си, така че да включи разпространение на стоката, като използва членовете на поделението си, които получават малки, но редовни суми, за да пренесат големи количества наркотици до различни складове в страната. Дистрибуторската мрежа функционира основно с помощта на длъжностни лица на ниско ниво, които се намират в различни градове из цялата страна. Всеки един офицер, който участва в продажбата на наркотици, предава определено количество от гоставката на определени лица от организираната престъпност. В замяна на постоянната гостав-

\* *Corruption in Military Services - Case Studies*. Материалът е представен на международна конференция на тема „Корупцията в силите за сигурност: заплаха за националната сигурност“, организирана от Европейския център за изследване на сигурността „Джордж Маршал“, Федералното бюро за разследване на САЩ (ФБР) и Министерството на вътрешните работи на Федерална Република Германия (ФБКР), проведена се от 14 до 18 май 2001 г. в Гармиш-Партенкирхен.

## Част 2

ка на наркотици, лейтенантите, замесени в нелегалната дейност, получават възможността да координират реалните продажби на наркотици на улицата. Равното разделяне на печалбата осигурява облаги за всеки един от тях. Някои офицери дори изоставят задълженията си като такива, за да могат да задълбочат личните си връзки с организираната престъпност и по този начин да увеличат печалбите си.

6. Богдан подкупва митнически служител, „да си затварят очите“. В други случаи той или неговите съмишленици заплашват цивилни граждани и открито подкупват местни полицейски служители да подминават нелегалните им дейности. Богдан използва нарастващия си резерв в чужда валута, за да подкупи полк. Домир Ц. от военното разузнаване, за да може да използва достъпа му до поверителна информация, с цел да раздава подкупи в градове и бази, в които местните власти залавят нарушителите или са в процес на успешно разследване. Ако „недостижим“ цивилен или военен следовател се доближи прекалено много до разкрития, полк. Ц. може да бъде доста убедителен с помощта на изнудване или заплаха.

7. Като не по-малко важна личност Богдан подкупва генерал Влад Д. да му помага в процеса на изпиране на печалбите. Задачата на ген. Д., началник на Националната агенция за доставка на оръжия, е да договаря закупуването на оръжия за военните. Когато продажбата е завършена, генералът просто прехвърля „чисти“ пари, които не са изразходвани за доставката, в неговата сметка, а мръсните пари се оставят в ръцете на производителите на оръжия. Некоректното водене на счетоводство прикрива следите на генерала.

8. Невъзможно е, разбира се, да бъдат прикрити всички тези дейности от лицата, които не участват в нечистите начинания. Един офицер обаче, изпратен от централната квартира да се запознае с оплакванията, че войници се използват за строителни дейности или разпространение на наркотици, е подкупен да изготви фалшив протокол, в който да се казва, че не е открил никакви доказателства за подобна дейност. Друг открива доказателства, че войниците са осигурявали охранителни услуги на Михаил и в резултат на това те са били освободени от дължност. Тогава обаче те просто стават постоянни служители на Михаил.

1. Неотдавна разочарован войник от поделението, описано по-горе, анонимно подава сигнал за дейностите на полк. Алфа и ефр. Бета до Аня З., юрист в Главна прокуратура, която отговаря за разследването на престъпни дейности. Нейният началник ѝ казва, че тяхната служба не може да действа по анонимни сигнали. Когато войникът се обажда отново, тя му разяснява проблема си. Тогава той приема да отиде и да разкрие самоличността си, ако получи възнаграждение и гаранции за сигурността си. Главна прокуратура има право да заплаща на свидетели и да осигурява тяхната защита, но разполага с ограничени ресурси и едва осигурява плащанията на собствените си служители.

2. Войникът се съгласява да отиде, но казва на Аня само това, което е чул. Той отрича да е ставал свидетел или сам да е участвал в каквато и да е престъпна дейност. Въз основа на това, което твърди, че е чул, Аня иска разрешение да започне цялостно разследване на Бета. Началникът ѝ нарежда да започне и независимо разследване на Алфа, който по една случайност е съперник на сина му в борбата за по-висок военен чин.

3. Преди да започне обаче, Аня е известна, че основната отговорност за разследванията ще бъде поета от военните, тъй като предполагаемата корупция е във въоръжените сили. Аня се противопоставя, тъй като военните не са направили нищо преди тя да получи сигнала и тъй като тя не желае да докладва пред служители, които е възможно да познават или да работят със заподозрените. Началникът ѝ се съгласява с нежелание.

4. Аня започва разследването и открива войник, който извършва охранителни услуги за Михаил и един, който помага на ефр. Бета да разпространява наркотиците. Заплашвайки всеки от тях със затвор, тя успява да ги принуди да носят подслушвателно устройство с надеждата, че ще успеят да запишат уличаващи изявления. Тя иска разрешение от началника си да постави подслушвателни устройства на телефоните във военния кабинет на полк. Алфа и в дома му, както и в ресторанта, където ефр. Бета обича да ходи.

5. Аня научава, че ефр. Бета използва „Интер-Файненшъл Банк“, за да прехвърля приходите си в сметки в чуждестранни банки. Първоначално тя възнамерява да изиска от банката да ѝ покаже документацията на

Бета, но дори и това да е позволено от законите за защита на неприкосновеността, тя се бои, че банката ще подправи или унищожи документацията преди да ѝ я предостави, след като е получила подобно искане. Вместо това тя нарежда въоръжена проверка без предизвестие, използвайки служителите на федералната полиция.

6. Въз основа на доказателствен материал, набран с помощта на методите, посочени по-горе, Аня успява да постигне задържането на пилота, който работи с ефр. Бета. Тя го подлага на разпит в продължение на 36 часа като му осигурява само няколко чаши вода и го лишава от храна. След 36 часа тя прекъсва, за да поспи, но нарежда пилотът да бъде държан буден, след което възобновява разпитите. Отслабнал от липсата на храна и сън, пилотът признава и посочва ефр. Бета и другите за участници в нелегалния трафик на наркотици.

7. Аня обещава на един от войниците на полк. Алфа, който е пребил и обезобразил бизнесмен по нареждане на Михаил, да му осигури имунитет в замяна на показанията му срещу Алфа и Михаил.

### Част 3

1. Законодателните органи предлагат следните закони:

а) да се смята за престъпление от страна на член на въоръжените сили, който по време на служба влиза във взаимоотношения с частен работодател или приема финансови средства или други ценности за положен труд или дейност, за която лицето е получило военно обучение или за която използва военно оборудване или военна униформа;

б) да се обяви амнистия за член на военните органи, който признае престъпление, свързано с корупция (дефинирана в Наказателния кодекс) по време на военна служба, ако той приеме да свидетелства за подобна корупция и за лицата, въввлечени в нея;

в) да се позволи конфискация в полза на държавата на парични средства, получени в резултат на корупция (съгласно дефиницията);

г) да се забрани влизането в служебни взаимоотношения след военна служба, ако подобни взаимоотношения изискват изпълнението на военни функции, включително използване на сила;

г) да се въведе изискване за всички военни служители ежегодно да декларираат източниците и размера на доходите си и да осигуряват пълен достъп на държавните власти до финансовите им документи, без оглед на мястото им на съхранение, под заплахата от освобождаване от длъжност.

2. Военните приемат процедура за войниците от всякакъв ранг, която позволява докладването на случаи на корупция директно на Командването за борба с корупцията с гаранция за поверителност, и която дава право на това командване да разследва подобни сигнали и да набира доказателствен материал за военно производство.

3. Същата мярка като в т. 2 по-горе, с единствената разлика, че секретното докладване се извършва до гражданска Служба за борба с корупцията, която има законови правомощия да разследва и завежда дела срещу военни лица.

4. Въоръжените сили упълномощават Генерален инспектор да провежда неочаквани проверки и инспекции на военно оборудване, транспортни манифести и товари и на финансови документи за закупуване на военно оборудване, както и да докладва за получени доказателства за корупция на Командването за борба с корупцията или на гражданските следствени органи.



# КОРУПЦИЯТА В ГРАНИЧНАТА ПОЛИЦИЯ И МИТНИЧЕСКИТЕ ОРГАНИ - ПРАКТИЧЕСКИ КАЗУСИ\*

Корупцията граничи с няколко държави, една от които е нестабилна и с активна организирана престъпност, нарко-трафиканти и бунтовници. Границата е над 1000 км и минава през терени с гъсти гори и малко население, някои от които на голяма надморска височина. Корупцията разполага и с обширни равнини, които са проправили път на запад, селскостопански продукти и някои природни ресурси все още се транспортират през границите ѝ и през тези долини, както за вътрешно потребление, така и за износ на запад.

Гранична и митническа полиция на Корупцията (ГМП) са под едно общо командване и са под контрола на Министерството на вътрешните работи. Въпреки че военните органи в Корупцията понякога оказват съдействие на ГМП на някои конкретни гранични пунктове, ГМП носи цялата отговорност за контрола върху граничния трафик и за провеждането на митнически проверки. За съжаление ГМП разполага само с 300 служители, от които само 200 са по места и отговарят за 25 митнически служби и над 100 гранични пункта. Дори и в тази ситуация обаче митническите приходи на Корупцията формират 25% от общите ѝ приходи.

1. Алексей А. работи за ГМП на най-големия граничен пункт и митническа служба в най-големия град в Корупцията, на границата с нестабилната държава и друга държава. Той има 8 служители, които работят на смени. През този пункт преминава толкова голям трафик, че служителите му трябва да извършват произволни проверки, тъй като не са в състояние да проверяват целия трафик. Превозвачите редовно носят камиони с кутии, маркирани с етикет „обувки“ през този пункт и когато това става, Алексей се старее да бъде винаги на смяна. В действителност кутиите съдържат части за компютри. Митническата ставка за обувки е многократно по-ниска от тази за компютърни части. Първоначално Алексей получава възнаграждението си в компютърни части, но след това преминава на „комисионна“ за всяка пратка.

2. Друго лице, което извършва международен превоз, внася селскостопански продук-

ти на следващия по големина граничен и митнически пункт. Сергей Б. е началник на този пункт. Въпреки че митото върху тази пратка е малко, Сергей търкува непубликуван акт на Митниците, за да изисква голямо количество документация и проверка на пратката. Ако Сергей и подчинените му работят бавно и правят дълги почивки, превозвачът може да се забави с часове и дори с дни. Ако Сергей настоява за документи, които превозвачът не е донесъл (и за които понякога не е уведомен предварително), той може - и понякога дори го е правил - да забрани цялата пратка като принуди превозвача да върне стоката в страната, откъдето тя произлиза. В резултат на това сега превозвачът редовно плаща на Сергей „такса за обработване“ за да ускори проверката и да си спести документацията.

3. И Алексей, и Сергей приемат плащания в твърда валута за митата, които налагат. Друг служител на ГМП събира тези суми периодично и ги депозира в Централната банка в столицата на Корупцията на около 650 км от границата. Тъй като записите на тези плащания се извършват ръчно от Алексей и Сергей, те редовно предават по-малки суми от реално получените.

4. Карим В., редник в отдела на Сергей, неотдавна извършва проверка на пратка гуми от нестабилната страна. В гумите той намира значително количество наркотици. Шофьорът на камиона обаче му дава 125 копи (местна валута), което се равнява на тримесечната му заплата, за да си затвори очите (и да ги подели с колегите си на смяна). Сега Карим В. редовно получава същата сума, за да си затваря очите, когато по време на проверка бъдат намерени наркотици.

5. Карим В. разширява дейността си по искане на нарко-трафиканти. Тъй като е запознат с графика на граничните патрули в региона, той информира трафикантите предварително за времето, в което патрулите ще посещават определен район. Той започва да проявява интерес и към вноса на наркотици, ако може да намери пласьор в нестабилната страна. Защо в крайна сметка да получава са-

\* *Corruption in Border Police and Customs Services - Case Studies*. Докладът е изнесен на международна конференция на тема „Корупцията в силите за сигурност: заплаха за националната сигурност“, организирана от Европейския център за изследване на сигурността „Джордж Маршал“, Федералното бюро за разследване на САЩ (ФБР) и Министерството на вътрешните работи на Федерална Република Германия(ФБKR), проведена се от 14 до 18 май 2001 г. в Гармиш-Партенкирхен.

мо гребна комисионна, когато може да реализира значителни печалби като извършва сам дейността с пълни гаранции срещу разкритие от ГМП?

6. Карим В. проверява и паспортите, и визите на отделни пътници, които преминават през пункта, в който работи. Неотдавна нарко-трафикантите, с които той работи, са започнали организацията на имиграция за групи от млади жени, които да работят като проститутки в столицата на Корупцията и на запад. Карим В. е уредил гранични пропуски от ГМП, които издава нелегално на подобни групи в замяна на услугите на една от жените, както и на такса на човек. В резултат на това броят на лицата, които минават границата през пункта, на който работи Карим, е непропорционално висок.

## Част 2

1. Превозвачът, чиито пратки се забавят от Сергей Б., анонимно подава сигнал за дейностите на Сергей до Аня З., юрист в Главна прокуратура, която отговаря за разследването на престъпни дейности. Нейният началник ѝ казва, че тяхната служба не може да действа по анонимни сигнали. Когато превозвачът се обажда отново, тя му разяснява проблема си. Тогава той приема да отиде и да разкрие самоличността си, ако получи възнаграждение и гаранции за сигурността си. Главна прокуратура има право да заплаща на свидетели и да осигурява тяхната защита, но разполага с ограничени ресурси и едва осигурява плащанията на собствените си служители.

2. Превозвачът се съгласява да отиде и казва на Аня не само за дейностите на Сергей, но и това, което е чул за нечистите дейности на Карим В. Той отрича да е ставал свидетел или сам да е участвал в каквато и да е престъпна дейност. Въз основа на това, което твърди, че е чул, Аня иска разрешение да започне цялостно разследване на Сергей В., но и на Карим В. Началникът ѝ нарежда да започне и независимо разследване на Алексей А., който по една случайност е съперник на сина му в борбата за по-висока длъжност в ГМП.

3. Преди да започне обаче, Аня е известна, че основната отговорност за разследванията ще бъде поета от ГМП, тъй като предполагаемата корупция е сред служителите на ГМП. Аня се противопоставя, тъй като ГМП не е направила нищо преди тя да получи сиг-

нала и тъй като тя не желае да докладва пред служителите, които е възможно да познават или да работят със заподозрените. Началникът ѝ се съгласява с нежелание.

4. Аня започва разследването и открива служител на ГМП, който получава гребни суми, за да оказва съдействие на Карим В. в прекарването на пратки с наркотици. Заплашвайки го със затвор, тя успява да го принуди да носи подслушвателно устройство докато работи на митническия пункт с Карим В. с надеждата, че ще успеят да запишат уличаващи изявления. Тя иска разрешение от началника си да постави подслушвателни устройства на телефоните в офиса на Карим В. и в дома му, както и в ресторанта, който той обича да посещава.

5. Аня научава, че Алексей А. използва местен клон на „Интер-Файненшъл Банк“, за да прехвърля приходите си в сметки в чуждестранни банки. Първоначално тя възнамерява да изиска от банката да ѝ покаже документацията на Алексей А., но дори и това да е позволено от законите за защита на неприкосновеността, тя се бои, че банката ще подправи или унищожи документацията преди да ѝ я предостави, след като е получила подобно искане. Вместо това тя нарежда въоръжена проверка без предизвестие, използвайки служителите на федералната полиция.

6. Въз основа на доказателствен материал, набран с помощта на методите, посочени по-горе, Аня успява да постигне задържането на друг служител на ГМП, който работи с Алексей А. Тя го подлага на разпит в продължение на 36 часа като му осигурява само няколко чаши вода и го лишава от храна. След 36 часа тя прекъсва, за да поспи, но нарежда служителят да бъде държан буден, след което възобновява разпитите. Отслабнал от липсата на храна и сън, той признава и посочва, че Алексей А. и други лица позволяват погрешно категоризиране на стоки и намаляване на декларираната им стойност срещу заплащане.

7. Аня обещава на един от колегите на Карим В., който е допуснал контрабанда на наркотици, част от които е задържал за собствена продажба, да му осигури имунитет в замяна на показанията му срещу Карим В.

## Част 3

1. Законодателните органи предлагат следните закони:

а) да се смята за престъпление от страна на служител на ГМП да приема парични суми или безплатни стоки във връзка с пратки, проверки или оценка на стоки, които преминават през региона, за който отговаря;

б) да се обяви амнистия за служител на ГМП, който признае престъпление, свързано с корупция (дефинирана в Наказателния кодекс) по време на служба в ГМП, ако той приеме да свидетелства за подобна корупция и за лицата, въввлечени в нея;

в) да се позволи конфискация в полза на държавата на парични средства, получени в резултат на корупция (съгласно дефиницията);

г) да се въведе изискване за всички служители на ГМП ежегодно да декларират източниците и размера на доходите си и да осигуряват пълен достъп на държавните власти до финансовите им документи без оглед на мястото им на съхранение под заплахата от освобождаване от длъжност;

д) да се въведе изискване за публикуване и поставяне на публично място на всички гранични пунктове и митнически служби на всички закони и подзаконови актове, които регламентират митнически проверки и оценки и да се забрани налагането на което и да е физическо или юридическо лице на процедура, изискване за документация, проверка или мито, което не е публикувано или поставено на обществено място. (Същевременно законодателният орган опростява процедурите за митнически проверки и оценки и за налагане на митнически сборове.)

2. Новоназначеният директор на ГМП предлага използването на компютри за произволен подбор на пратки за проверка на граничните пунктове и митническите бюра, както и да се изиска пряк депозит/автоматично прехвърляне в Централната банка на Корупцията на митническите налози вместо извършването на плащания във валута на служителите на ГМП. За съжаление ГМП не разполага с достатъчно компютри за всички гранични пунктове и митнически бюра, а в две от тях в отдалечени планински региони няма електричество. Освен това няма оборудване за пряк депозит/автоматично прехвърляне на средства от повечето пунктове. Подобни договорености за плащане трябва да бъдат напавени предварително във всяка една столица.

3. Новият началник също внася значителни промени в политиката, насочена към подбор на персонала. Той изисква:

а) всеки кандидат за длъжност в ГМП да бъде подложен на проучване, проведено от федералната полиция;

б) пратките с висока стойност да бъдат проверявани от два независими екипа от инспектори;

в) персоналот на ГМП да получава задачи на произволен ротационен принцип по секретен график, определян от началника. Тъй като ГМП не е в състояние да осигури нещо повече от примитивни жилищни условия на повечето гранични пунктове, ротационният принцип създава госта затруднения за персонала на ГМП;

г) персоналот на ГМП да подава годишни декларации за материално състояние, без право на конфиденциалност, което може да важи за подобни имуществени декларации;

д) персоналот на ГМП да приеме да спазва новоприетия Кодекс за етично поведение.

4. Началникът наема частна контролна служба, която да извършва проверки преди превоза, както и произволни последващи проверки съгласно договор с Корупцията. Първият подобен договор е сключен с чуждестранна фирма от Западна Европа.

5. Съвместно с федералната полиция новият началник на ГМП постига споразумение с нея да провежда неочаквани проверки и инспекции на честността и морала на персонала на ГМП с помощта на агенти на федералната полиция под прикритие, действащи като превозвачи, които предлагат подкупи на служителите за определяне на по-ниски оценки на стоките или за да бъде процесът по експедитивен или с цел избягване на контрола върху контрабандни стоки. Тези операции се провеждат без предварителното знание на служителите в ГМП вкл. на новия началник.

## VIII. КОРУПЦИЯТА: АНОТИРАНА БИБЛИОГРАФИЯ

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

*Този доклад прави преглед на емпиричната литература по въпросите на корупцията, за да покаже как новите данни допринасят за извършване на значими изследвания и проверка на хипотезите.*

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

*Авторът смята, че и трите власти, както и обществеността, трябва да бъдат особено бдителни, за да не допуснат корупция в съдебната система. Изпълнителната власт трябва да предоставя достатъчно средства за дейността на съдебната система. Тя, заедно със законодателната власт, трябва да спомага за отстраняването на неподходящите магистрати от съдебната система.*

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

*Статията твърди, че подкупите не подобряват икономическата ефективност на една страна чрез създаването на търгоподобни условия. Обосновава се тезата, че протекционистичните порядки в по-слабо развитите страни ограничават достъпа до подкупи, но намаляват и възможността за засичането им.*

\_\_\_\_\_. 1997. „**An Empirical** Investigation of Bribery in International Trade.“ Мimeo, University of Gottingen, April.

*Според тази статия съществува връзка между степента на корупция в страните вносителки и износителки, които се допълват взаимно. Това се дължи на готовността на страната износител да предлага подкупи.*

\_\_\_\_\_. 2002. „**Anti-corruption** in Southeast Europe: First steps and policies“, Southeast European Legal Development Initiative (SELDI)

\_\_\_\_\_. 1995. „**A Theory** of Limits on Corruption and Some Applications.“ *Eyklos* 48, (3).

*Статията поставя въпроса защо корупцията се различава в различните институции на една и съща държава, а понякога дори в рамките*

*на една и съща институция. Отбелязва се, че литературата изхожда от гледната точка на печелещите от подкупите и поставя ударението върху принудата и натиска за участие в корупционни сделки. Авторът съветва да се възприеме гледната точка на губещите - на жертвите на корупцията. Въз основа на данни от Южна Азия той заключава, че корупцията е състезание между двама конкуренти. Разликите между администрациите и вътре в една и съща администрация зависят от политически, икономически, правни и културни фактори в съответната страна.*

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

*Авторите правят аналогия между централизираното планиране в икономиката на бившия Съветски съюз и грабителската политика в епохата на меркантилизма /XVII в./.*

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

*Този преглед обхваща предимно икономическа литература. Авторът я разделя на теми - ситуативни анализи, обществени договори, ред, статут на участниците, институционни обяснения, културни различия или нормативно обосновани обяснения, множеството точки на равновесие в корупцията, корумпираните социални икономики и емпиричното изследване на корупцията.*

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

*Статията аргументира становището, че едни и същи социално-икономически структури могат да доведат до различни равнища на корупция. Авторите разработват модел, който показва, че са възможни множество точки на равновесие.*

\_\_\_\_\_. 2000. „**Anticorruption** in Transition: A Contribution to the Policy Debate“, A World Bank Publication.

*В страните от Централна и Източна Европа, балтийските републики и в ОНД едновременно процес на изграждане на пазарна икономика, на демократични политически институции и на нови механизми за преразпределяне на държавните блага, създаде благоприятна*

среда за разпространяване на корупцията. Много правителства от региона си поставиха като приоритет противодействието на корупцията и се обърнаха за помощ към Световната банка. Този доклад обобщава предприетите антикорупционни проекти в страните от региона, техния ефект и изводите от тяхното прилагане.

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

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

Статия за цената на корупцията за търговията. Показва въздействието на приватизацията и либерализацията на икономиката за намаляване на корупцията. Накрая е препечатана Каракаската конвенция.

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

Много добър преглед на наличната литература за корупцията. Разделена е на пет големи теми: корупция и ефективност, корупция и растеж, разлики в корупцията по страни, политики за намаляване на корупцията и стимули за намаляване на корупцията. Отлично въведение в богатата и много разнообразна литература по темата.

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

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

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

Статията поддържа тезата, че корупцията е болест за африканските държави. Правителствата в Африка вече не действат като политически структури и с готовност се включват в широка гама корупционни и престъпни действия. Статията предлага шест индикатора за криминализирането на някои африкански държави: разширяване на принудата до обхващане на длъжностните лица; малка клика около властта, която печели от това разрастване; използване на служебното положение за международна търговия; наличие на международни престъпни мрежи; културна среда, която тър-

пи престъпната дейност и нарастващо значение на престъпната дейност за националната икономика. Въз основа на данни предимно от Заир статията заключава, че в Африка се увеличават държавите, чиято политика е в нарушение на законността.

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

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

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

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

Статията съдържа оценка на въздействието на корупцията върху управлението на обществените институции. Приложен е списък на корупционните практики в Африка. Завършва с предложения за мерки срещу корупцията, които биха подобрили управлението на държавния сектор.

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

Статията съдържа класификация на непродуктивните, насочени към печалба действия. Такива са използването на средства за лобирание за закрила, лицензи и монополни бариери на пазара. Основната особеност е, че такива дейности използват средства за монополизиране в условията на ограничен пазар и за подкупи с цел да се осигури печалба.

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

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

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

*Корупцията в Кения е тясно свързана с нелегитимността на правителството. Етническото съперничество и протекционистичните отношения подкопават и политическата стабилност, и изработването на политиката. Правителството използва ресурсите си, за да купува подкрепа и същевременно все повече потиска опонентите си. Вследствие на това в държавния сектор има прекалено много заети и корупцията е проникнала във всички услуги, които държавата предлага. Съответно Кения изживява икономически спад.*

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

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

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

\_\_\_\_\_. 2000. „**Борба** с корупцията и злоупотребите в публичната администрация“, Институт за икономическа политика/Коалиция 2000, София

На вниманието на читателите са предложени изследвания, препоръки и мерки за борбата с корупцията в държавната администрация, разработени от американския експерт Питър Джоунс. Разглежда се ролята на корупционната среда за появата и развитието на корупционни практики и злоупотреби в държавния сектор, както и ролята на одиторите и одиторските проверки за тяхното преодоляване. Специално внимание се отделя на принципите на административното право и европейското административно производство, които осветляват процеса на реформи в държавната администрация във връзка с преговорите за разширяване на Европейския съюз.

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

**Bowles**, Roger. 1999. „Corruption“. School of Social Sciences. University of Bath. <<http://allserv.rug.ac.be/~gdegeest/8500book.pdf>>

*Статията прави преглед на типовете корупция, последиците от нея и върху основата на икономически анализ предлага икономически модел на корупцията.*

**Boylan**, Scott P. 1999. „Organized Crime and Corruption in Russia: Implications for U.S. and International Law.“ *Fordham International Law Journal* [Vol. 19: 1999 1996]

*Тази статия е колкото предупреждение, толкова и препоръка. Тя е предупреждение към бизнесмените в Съединените американски щати, че подкупването на руските правителствени служители е рискована и нелегална дейност, както според руските, така и според американските закони. То е предупреждение и към американското правителство, че подкупването на руските правителствени служители от американски и чуждестранни бизнесмени сериозно подкопава демократичните процеси в Русия.*

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

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

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

*Статията изследва интернационализацията на корупцията и престъпността. Обръща особено внимание на четири области: измамите в строителството, измамите в морското дело, прането на мръсни пари и търговията с фалшиви предмети на изкуството.*

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

*Статията предлага модел на корупцията посредством игра, в която участват държавен служител, лицензия и подаващ заявление индивид. Показва, че корупцията може да действа при множество точки на равновесие.*

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

*Изследването на конкретни събития в Судан показва, че правителството на Нумейри пада поради изключително високото ниво на корупция. Анализирани са и възможните мерки в случай на провал на правителството.*

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

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

**Camdessus, Michel. 1998.** „Laundering: the Importance of International Countermeasures.“ Address by the Managing Director of the International Monetary Fund at the Plenary Meeting of the Financial Action Task Force on Money Laundering, Paris - February 10.

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

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

*Авторът твърди, че докато корупцията се задържа на някакви „скромни“ нива, тя може да бъде определяна като човешки порок. Нагхвърлянето на тези нива обаче предизвиква дегенеративен процес, който удря по институциите и икономиката. В Италия корупцията се превръща от „смазочно масло“ за дейността на държавната администрация до неин основен принцип на съществуване. Авторът предлага средства за излизане от тази ситуация.*

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

*Авторът излага тезата, че повечето изследвания на корупцията се съсредоточават върху отделни, неорганизирани случаи. Поради това анализът обхваща по-скоро мрежата от корумпирани лица, които действат по организиран начин. Изводът е, че изучаването на мрежите може да даде повече информация за корупцията от класическия политико-икономически подход.*

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

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

*Корупцията е отражение на по-дълбоки проблеми в управлението. Авторът твърди, че преходът в редица страни в Африка дава уникална възможност за положителна промяна към политически плурализъм, стабилност и информационна отвореност. Корупцията се разглежда като политическо състезание и мотив политиците да се стремят да запазят постове си.*

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

*Съсредоточавайки се върху икономиките в преход, статията приема, че всички държавни служители се стремят към максимално изграждане, което ги прави податливи на въз-*

*можностите за корумпиране. Отбелязва се, че там, където конкурентната среда в частния сектор ограничава подкупността, монополите в държавния сектор пораждат стимули за корупция. Статията заключава, че въвеждането на конкуренцията в икономиките в преход би намалила възможностите за корупция.*

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

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

*Тази статия разисква въпроса как организираната престъпност съпътства разрастването на глобалната икономика.*

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

*От появата си и досега този фундаментален труд по темата до голяма степен оформя представата на студентите и професионалистите за корупцията. В него се използват различни конкретни примери - Филипините, Сингапур, Хонконг. Една от важните поуки от нея е, че цената на премахването на корупцията е изключително висока, но е възможно да се постигне оптимално равнище на контролирането ѝ. Това е полезна книга за всеки, който иска да разбере явлението корупция и стратегиите за овладяването ѝ.*

\_\_\_\_\_. 1996. „**Corruption** and Countervailing Actions in Pakistan.“ Northeastern University, Department of Economics, Mimeo.

*Корупцията принудително поставя хората в положение на печеливши или губещи. Този доклад я изследва от гледната точка на губещите.*

\_\_\_\_\_. 1998. „**Corruption** & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries.“ UNDP and OECD Development Centre.

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

\_\_\_\_\_. 1998. „**Corruption** Around the World - Causes, Consequences, Scope, and Cures.“ IMF Fiscal Affairs Department Series: Working Paper WP/98/63

*Статията изследва причините, последици-*

те и размера на корупцията, както и възможните решения на проблема. Обръща се особено внимание на цената на корупцията и влиянието ѝ върху икономическия растеж. Подчертава се, че борбата срещу корупцията не винаги е евтина и че не е възможна без реформирането на държавата. Ако не бъдат предприети реформи, корупцията ще продължи да представлява сериозен проблем, независимо от действията, насочени към ограничаването ѝ.

\_\_\_\_\_. 1998. „**Корупцията** като проблем на прехода към устойчиви пазарни структури“, *Монитор на Центъра за изследване на демокрацията*, бр. 1. „Corruption as a Problem of the Transition to Sustainable Market Structures.“ *CSD Monitor*.

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

Този доклад съдържа заключителните препоръки и насоки за действие на Съвета на Европа и на Европейската комисия (в рамките на проекта „Октопод“) по отношение на борбата срещу корупцията и организираната престъпност в България. Докладът прави преглед и дава оценка на нивото на корупция и организирана престъпност в България, както и за прането на пари. Неговите препоръки включват: подобряване на методите за оценка на корупцията и организираната престъпност, подобряване на информираността на обществото за опасностите от корупцията, превенция на корупцията и организираната престъпност, повишаване ефективността на контрола, осъвременяване на следствието, подобряване на ефективността и ефикасността на съответните агенции и подобряване на ефективността на международното сътрудничество. Заключениеето на доклада е, че законовата рамка в България преминава през значителни промени. След съществените законодателни поправки в последно време българските прокурори, полицията и съдебната система вече имат на свое разположение практически инструменти за борба с организираната престъпност и корупцията. Основният проблем сега е новите закони да бъдат приложени на практика.

\_\_\_\_\_. 2000. „**Корупция** и контрабанда: мониторинг и превенция“, Център за изследване на демокрацията, София. „Corruption and Trafficking: Monitoring and Prevention.“ Center for the Study of Democracy. Sofia.

Нарастването на трансграничната престъпност като един от главните белези на „сивата“ икономика през 90-те години е резултат

от действието на редица международни и вътрешни фактори. Най-важният от тях е отслабването на посткомунистическата държава и разпространяването на корупционни практики сред държавните служители. Анализът разглежда контрабандата и свързаната с нея корупция в България, определяйки характерните ѝ форми и емпирични оценки, както и стратегии за тяхното предотвратяване, контрол и методологии.

\_\_\_\_\_. 1998. „**Corruption**: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research.“ *Finance & Development*. (March).

Тази статия разглежда различните хипотези за причините за корупцията и нейните последици. Проверява се твърдението, че тя може да бъде от полза в случай, че бюрокрацията действа твърде бавно. Статията поставя на дневен ред и по-нататъшните изследвания на корупцията, задавайки въпроси като: Ако корупцията има толкова висока цена, защо правителствата не я отстраняват? Корупцията поражда бедност, но бедността ражда ли корупция? Кои форми на корупция са по-лоши? Какво се прави за борбата с корупцията и какво още трябва да бъде направено? За да може обаче да бъдат измерени резултатите от борбата с корупцията, различните институции трябва да изработят критерии за оценка на антикорупционните усилия.

\_\_\_\_\_. 1996. „**Corruption** in Pakistan: Causes and Cures.“ Paper prepared for the Pakistan 2000 Report. (May).

Този доклад анализира причините за корупцията в Пакистан. Данните са от проучване, което показва, че в тази страна съществува значителна корупция в частния сектор. В резултат на това да се прави бизнес в Пакистан е скъпо, а правителството се възприема като нелегитимно. Докладът заключава, че макар корупцията в Пакистан да не може да бъде премахната, влиянието ѝ може да се намали достатъчно, за да се постигне икономически растеж.

\_\_\_\_\_. 1999. „**Корупцията** в парламентарната практика и законодателния процес“, Център за социални практики / Коалиция 2000, София.

В увода директорът на центъра Евгений Дайнов пише: „Без демокрация - т.е. без прозрачност при вземането на решения и без публичен контрол върху вземащите решения - развитие не е възможно. А корупцията вирее именно там, където не стига светлината на публичността.“ Сборникът предлага редица текстове, в които се дава отговор на въпросите около същността на понятието политическа корупция,



неблагоприятните последици от нея върху обществото и др. По-конкретно са разгледани проблемите на корупцията на фона на парламентарната практика в западните държави и преди всичко Великобритания и САЩ. Отделен раздел е посветен на прехода към пазарна икономика в страните от Централна и Източна Европа. В приложението са дадени някои случаи на политическа корупция в западната практика.

\_\_\_\_\_. 1997-2002. „**Корупционни** индекси в България“, Система за мониторинг на корупцията, Коалиция 2000, София. „Corruption Indexes in Bulgaria.“ Series. Corruption Monitoring System. Coalition 2000. Sofia; <<http://www.anticorruption.bg/eng/corindex/about.htm>>.

Корупционните индекси, периодично измервани чрез системата за мониторинг на корупцията в България на Коалиция 2000, включват практически и аналитични проучвания. Основната цел е периодичното представяне на информация, даваща възможност за изводи за разпространението на корупция в страната, както и за свързаните с нея нагласи, оценки и очаквания.

\_\_\_\_\_. 1997. „**Corruption: the Facts.**“ *Foreign Policy* 107 (Summer): 114-131.

Докладът анализира цената, която правителствата плащат за корупцията. Отхвърля се твърдението, че тя подпомага развитието, че реформите водят до подкупност и че корупцията не подлежи на овладяване. Разобличавайки митовете за корупцията, докладът изтъква, че намаляването на подкупността изисква намеса на гражданското общество и съвкупност от програми, включително либерализация и данъчни, бюджетни, институционни, административни и правни реформи.

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

Дава представа за мерките, които според МВФ могат да се предприемат за намаляване на корупцията в данъчната и митническата администрация.

\_\_\_\_\_. 2000. **Curbing** Corruption, edited by R. Staphenurst and S. Krundeh, Economic Development Institute.

Тази книга изследва зависимостта между корупцията и икономическата среда и многообразните подходи при реформирането ѝ. Представени са успехите и провалите на антикорупционни стратегии, приложени в различни държави, между които Хонконг, Сингапур, Боливия. Предложена е широка рамка на стратегия, ко-

ято обединява политическа воля, икономически реформи и засилване ролята на институциите в борбата срещу корупцията. Включени са и презентации и заключения от различни дискусии, организирани от Economic Development Institute във взаимодействие с много международни и местни организации.

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

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

Тази статия анализира как данъчните амнистии увеличават приходите на правителството и намаляват общия размер на приходите на сенчестата икономика на една страна.

**Davis, Ian, Chrissie Hirst and Bernardo Mariani.** 2001. „Organised crime, corruption and illicit arms trafficking in an enlarged EU. Challenges and perspectives“. <[http://www.online.bg/coalition2000/bg/bilb/organised\\_crime.pdf](http://www.online.bg/coalition2000/bg/bilb/organised_crime.pdf)>.

Този изследователски труд разглежда заплахите от транснационалната организирана престъпност за управлението и сигурността в Европа и връзките между организираната престъпност, корупцията и незаконната търговия с оръжие. Адекватните отговори на проблемите с незаконната търговия с оръжие и организираната престъпност варират от предотвратяване на конфликтите и икономическо развитие до социална политика и образование. Изследването е фокусирано върху мерките, свързани с правоприлагането и предизвикателствата пред разширяването на Европейския съюз, които произтичат от тях.

**Davoodi, Hamid.** 1997. „Corruption, Public Investment, and Growth.“ IMF Fiscal Affairs Department Series: Working Paper WP/97/39

**Davoodi, Hamid.** 1997. „Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.“ IMF Economic Issues.

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

Важен доклад на министъра на аграрната реформа на Филипините по проблемите, които правителствата срещат в ограничаването на корупцията.

**Deleon, Peter.** 1995. „Political Corruption in Con-

temporary American Politics." Paper presented at the Seventh IACC-. Beijing, China. (October), p. 9.

\_\_\_\_\_. 1996. „Democracy and „Grand' Corruption.“ *International Social Science Journal: Corruption in Western Democracies* 149 (September): 365-380.

*Статията излага тезата, че скандалите за корупция са признак, че се прави разлика между държавните и частни финанси. Докато в една демократична система облагодетелстването от държавни пари съставлява корупционен скандал, подобно разграничение е невъзможно в авторитарна система, в която управникът притежава държавата. Статията заключава, че демокрацията може да ограничи корупцията, тъй като политиките се страхуват да не загубят поста си, ако се замесят в скандали.*

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

\_\_\_\_\_. 1993. „Dictatorship, Democracy, and Development.“ *The American Political Science Review* 87, 3 (September).

*Тази статия изследва мотивите на авторитарите да извлекат възможно най-големи облаги от страните си, без да излизат извън границите на оптималните данъчни ставки. Диктатурата извлича от икономиката по-малко от обикновения грабител, но в по-дългосрочен план. Колкото по-малко се готви да прекара един лидер на поста си, толкова по-силно е мотивиран да граби от икономиката. От тази теза следва, че в дългосрочен план диктатурите са неефективни.*

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

*Тази статия разглежда въпросите на държавничеството, доброто управление и дейността на специализираните агенции против корупцията, използвайки доклад на Британския съвет от 1993 г. Като се позовава на Независимата комисия против корупцията в Хонконг, авторът се обявява в подкрепа на агенциите за борба с това явление.*

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

*Независимо, че иска промяна, българинът по навик продължава да смята корупцията за част от управлението, но напредъкът е, че вече няма толерантност към нея. Възможното решение на проблема е чрез намаляването на възможности за искане на подкуп, т. е. намаляването на контрола върху ресурси от страна на държавните чиновници. Борбата с корупцията е дългосрочно,*

*многопосочно усилие, което изисква радикално изтегляне на държавата от стопанските сфери, реформа на административния механизъм, образователни механизми в държавното тяло за навигацията, схващанията и практиките в него, образователни механизми в обществото, които да стимулират способността на гражданите да упражняват контрол над институциите.*

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

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

**Дуаз**, Херман Кореа. 1998. „Децентрализацията в България: обща оценка и препоръки“, София, ПРООН, 104 стр.

*Няколко основни тенденции оказват влияние върху съвременната държава: (а) глобализация на световната икономика, либерализация на националните икономики и регионализация на националното развитие; (б) кризата на социалната държава и преобразуването на ролята на държавата; (в) криза в отношенията държава „гражданско общество или криза в системата на политическо представителство; (г) увеличаване на сложност и „субективност“ на нуждите на хората. В резултат на това - особено в развиващите се страни - съществуват форма и роля на държавата, която вече не е жизнеспособна, както и форма на правене на политика и форма на управление, които вече не са нито възможни, нито ефективни. Това налага трансформация на държавата - чрез модернизация и реформи - и отваряне на обществения сектор към гражданското общество. Авторът смята, че последното може да се осъществи чрез децентрализация, планиране с участието на гражданите на местно и на регионално ниво, чрез институционализирани механизми на обществен контрол над местните или регионалните власти, както и чрез различни механизми на директна демокрация.*

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

*През април 1996 година Съветът на Европа и Европейската комисия се споразумяват за провеждането на съвместен проект, наречен*

„Октопод“, за борба с корупцията и организираната престъпност в страните от Централна и Източна Европа. За да отговори на изискванията на Европа, българското правителство трябва да направи оценка на обхвата на корупцията и организираната престъпност в страната. Необходимо е да се формира съзнание за опасностите от корупцията и да се работи за създаването на правово общество, нетолерантно към корупцията. Необходими са също така по-стриктен административен контрол, модерно следствие и ефикасни и компетентни национални служби за борба с организираната престъпност и корупцията.

**Eriksson**, Bjorn, Draft Speech by the President of the ICPO-Interpol, presented at Seventh IACC, Beijing, China, October 1995.

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

*Изследване в каква степен повишенията и набирането на кадри според достойнствата им подобряват функционирането на бюрократичната система. Заключение е, че по-добре действащият държавен сектор, където набирането и израстването на кадрите се подчинява на рационални съображения, се характеризира с по-малко корупция.*

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

*Статията се спира на проблема с корупцията в съдебната система. Два аспекта на проблема се разглеждат по-конкретно: първият се отнася до корупцията, в която са въвлечени съдиите, докато вторият засяга стратегиите и начините на контрол, използвани за намаляване на корупцията в съдебната система.*

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

**Fiorentini**, Gianluca. 1999. „Organized Crime And Illegal Markets“. Department of Economic Studies. University of Bologna.

<<http://allserv.rug.ac.be/%7Egdegeest/8400book.pdf>>.

*Авторът на изследването дава дефиниция и обяснява произхода и структурата на организираната престъпност и прави анализ на регулативните мерки срещу нея.*

**Fung**, Daniel. 1997. „Anti-Corruption and Human Rights Protection: Hong Kong's Jurisprudential Experience.“ Paper prepared for presentation at the 8th International Anti-Corruption Conference,

Lima - Peru, September 7-11.

*Статията анализира устава на Независимата комисия против корупцията в Хонконг.*

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

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

*Авторът разглежда видимото нарастване на корупцията в Бразилия след демократичния преход при управлението на Колар. Тя посочва, че парадоксалните корени на корупцията са в промените в електоралните закони и конституцията в момент на отслабване на държавния контрол. Държавните служители успяват да извлекат печалби за себе си, защото не се прилагат разпоредбите за тяхната дейност.*

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

*Предложена е концептуална основа за анализ на антикорупционните кампании на национално и международно равнище. Изследват се политическите фактори, които влияят върху тези кампании и помагат за осмисляне на дейността за ограничаване на подкупността.*

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

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

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

*Тезата на статията е, че кампанията срещу корупцията на международно ниво е предизвикала активен отзвук от страна на правителства и международни неправителствени организации. Усилията за прилагане на американския Закон за корупцията в чужбина на международно ниво свидетелства за глобализирането на нетърпимостта срещу корупцията.*

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

Against Corruption (March).

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

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

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

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

Статията изследва многобройните причини за корупцията и икономическата ѝ цена. Разглеждат се резултатите от теоретичните и емпиричните изследвания на корупцията от последните години. Авторите оспорват тезата, че тя може да има положителен ефект, предоставяйки на фирмите и отделните индивиди възможност да избягат от обременяващите разпоредби и неефективната правна система. Според тях корупцията е причина за по-силното регулиране на икономиката, което дава в ръцете на чиновниците още по-голяма власт. Корупцията може да бъде ограничена чрез реформи в икономиката и публичния сектор, включващи: намаляване на тарифите и другите бариери пред международната търговия; премахване на субсидиите за предприятията; намаляване броя на лицензионните режими и другите пречки пред навлизането на пазара на нови фирми и инвеститори; демонаполизация и приватизация на държавните активи; налагането на предпазливи правила за банкиране, а също и одиторски и счетоводни стандарти. Реформата на държавните институции може да включва административна реформа; подобряване на бюджетния и финансовия мениджмънт, както и работата на данъчната администрация; укрепване на правната и съдебната система. Предлаганите мерки за ограничаване на корупцията са особено подходящи за икономиките на разви-

ващите се страни и на страните в преход.

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

**Хайгуняк**, Марко. „Контрабандни канали в Югоизточна Европа“. Център за изследване на демокрацията, София 2002.

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

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

**Хейгър**, Майкъл. „Държавата и обществото могат да отрежат корупцията като с ножица“. В: „Труд“, 10.07.1998 г.

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

**Harriss-White**, Barbara and Gordon White. 1996. „Corruption, Liberalization, and Democracy“ *IDS Bulletin: Liberalization and the New Corruption*

27, 2 (April): 1-6.

*Анализира се появата на нов корумпиран елит, неограничаван от строгите управници от времето на студената война. Отбелязва се, че тази промяна издига ново предизвикателство пред борбата против корупцията.*

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

*Сборник от 56 класически изследвания върху корупцията, извлечени от академични списания и книги. Особено интересен поради интердисциплинарния подход.*

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

*Авторът - един от основателите на „Трансперънси интернешънъл“ - описва американския Закон за корупцията в чужбина и влиянието му върху международния бизнес. Според него, корупцията трябва да се атакува в две посоки: и в посока към искащите подкупи държавни служители, и в посока към готовите да дават подкупи бизнесмени. Една от основните организации, които водят борба срещу корупцията, е Международната търговска камара. Тезата на статията е, че Законът за корупцията в чужбина трябва да бъде въведен и в други страни и да се премахнат данъчните субсидии, които облагодетелстват конкурентните корпорации.*

\_\_\_\_\_. 2000. „Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank since 1997.“ OCS/PREM. (September).

*Тази стратегия, приета от Световната банка през 1997 година, постави началото на много дейности, които промениха отношението и действията на банката за предотвратяване на корупцията. В книгата се представят различните подходи, приложени от банката за борба с корупцията и ефектът от тези механизми след въвеждането им.*

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

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

\_\_\_\_\_. 1997. „Hong Kong: Policy Initiatives

Against Corruption.“ Paris: OECD Development Centre.

*Тази статия е подробен анализ на Независимата комисия против корупцията в Хонконг. Започва с изложение на историята на комисията, нейния статут и ефективност. Статията признава ключовото значение на прилагането на многостранни мерки против корупцията в Хонконг: закони, обучение, профилактика. Полезна е за всеки мениджър или правителствен съветник по въпросите на борбата с корупцията.*

\_\_\_\_\_. 2001. „Информационните технологии срещу корупцията.“ Фондация „Приложни изследвания и комуникации“ / Коалиция 2000, София.

*Христоматията разглежда основните сфери на промените в публичния сектор. В центъра на вниманието е информационната епоха и дневният ред на реформата в дългосрочен план. Поставя се акцент върху използването на информационните технологии като инструмент за реформи в общественото управление. Авторите разкриват някои от основните проблеми, които съпътстват процесите в публичния сектор и показват, че както държавният, така и частният сектор не са достатъчно добре подготвени за промените в информационната епоха.*

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

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

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

*Корупцията се оказва един от основните проблеми на прехода, включващ мащабна приватизация, отдаване на концесии и лицензи, навлизане на чужди инвестиции. България не може да очаква външните капитали да навлязат в страната, докато чуждите инвеститори срещат преградата на корупционния натиск. Група неправителствени организации, обединени в „Коалиция 2000“, работят за премахването на тази бариера. Те са разработили „План за действие срещу корупцията“, който предлага конкретни реформи в работата на съдебната система и публичната администрация, в политическата сфера, в приватизационната дейност, създаването на институции за борба с корупцията и на модел за мониторинг на обществените нагласи към нея. Изследването, проведено от социологическата агенция „Витоша рисърч“ за вре-*

мето от януари до юни 1998 г., показва, че 213 от българите са твърдо убедени, че повечето държавни служители и депутатите са корумпирани. Според изследването обществената нагласа към корупцията е подчертано негативна, но същевременно гражданите са свикнали да дават подкупи, за да решат по-бързо проблемите си.

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

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

\_\_\_ . 1999. „Измерване и наблюдение на корупцията: Световната практика и българския опит.“ Център за изследване на демокрацията/Коалиция 2000, София.

Сборникът включва както оригинални разработки, така и преводни текстове. Представена е Системата за мониторинг на корупцията на „Коалиция 2000“ с акцент върху корупционните индекси. Сред преводните материали са методологията на индексите на „Трансперънси интернешънъл“, както и разработените от тази международна организация Индекс за предлагане на подкупи и Корупционен индекс по страни. На читателя се предлага и превод на изследването на Граф Ламбсдорф „Емпирични изследвания на корупцията“. Сборникът съдържа и Глобална програма срещу корупцията на Centre for International Crime Prevention, the Office for Drug Control and Crime Prevention and the United Nations Interregional Crime and Justice Institute.

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

Докладът представя резултатите от проучването на общественото отношение към корупцията в Южна Африка.

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

Сенчестата икономика играе ключова роля в прехода на страните от Източна Европа и бившия Съветски съюз от социализъм към капитализъм. Статията предлага теория на сенчестата икономика в страните в преход. Според нея непривлекателното съчетание на данъци и нормативи може да доведе до изместване на стопанската дейност към сенчестия сектор и слаби общи икономически резултати. Статията показва, че изясняването на изместването от официалната към сенчестата икономика е особено важно за анализа на развитието на икономиките в преход.

Johnston, Michael. 1995. „Corruption Markets and Reform.“ Paper presented at Seventh IACC, Beijing, China. (October).

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

Статията защитава убедително тезата, че при всяка оценка на корупцията в една страна трябва да се вземат предвид политическите фактори. Авторът се обосновава с това, че е особено важно да се разбере кой разпределя облагите от корупцията. Заключениеето му е, че за целите на борбата с корупцията трябва да се направи анализ на разпределението на тези облаги, за да може да се формулират приложими и многостранни мерки.

\_\_\_ . 2002. „Корупция, контрабанда и институционална реформа“, Център за изследване на демокрацията, София.

\_\_\_ . 2000. „Съдебна власт и корупция.“ Съюз на съдиите в България / Коалиция 2000, София.

Сборникът съдържа аналитични сравнителноправни изследвания, посветени на противодействието на корупцията в съдебната система и нормите на съдебната етика. Той е предназначен за юридическата общност в страната, студентите по право и всички, които се интересуват от проблемите на държавната администрация, правоприлагането и борбата срещу корупцията. В него задълбочено се анализират съществуващите механизми за достъп до съдийската професия, особеностите на статуса на съдиите, гаранциите за тяхната независимост и механизмите за реализиране на тяхната отговорност. Преговорът е от

Владислав Славов - председател на Върховния административен съд и председател на Съюза на юристите в България.

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

*Докладът разглежда трите основни области, в които взема мерки Агенцията за борба с корупцията в Ботсвана - обучение, съдебно преследване и прилагане на законите. Оценката за напредъка на Ботсвана в борбата против корупцията е оптимистична.*

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

*Въз основа на данни от проучвания докладът твърди, че банките трябва да въведат борбата с корупцията като критерий при отпускането на заеми.*

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

*Докладът анализира различните приватизационни техники в икономиките в преход и тяхното влияние върху корупцията. Заключение е, че въпреки проявите на корупция след започването на приватизацията, тази политика е имала положителен ефект върху икономиките в преход.*

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

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

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

*Програмата за развитие променя акцентите от реформа на политиката към реформа на институциите. В доклада се твърди, че подобряването на стимулите и информацията, които са неделими от реформата на държавната служба, би ограничила корупцията в развиващите се икономики.*

**Klitgaard**, Robert, Ronald MacLean-Abaroa, H. Lindsey Parris. 2000. „Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention.“ Institute for Contemporary Studies. ISBN: 1558155112. (April).

*В книгата авторите дефинират корупцията на местно ниво. „Борбата с корупцията ще до-*

*веде до повишаване на приходите в местните бюджети, ще подобри обществените услуги, ще стимулира обществената ангажираност в политическите процеси и ще поощри изборителната активност“, заключават те. Чрез отделни изследвания за Ню Йорк, Хонконг, Ла Пас се илюстрира как изглеждащите нерешими проблеми могат да катализират успешни реформи. Дефинирани се механизмите, чрез които да се определи нивото на разпространение на корупцията, да се ангажират гражданите и държавните служители в прилагането на успешни антикорупционни мерки, да се атакува чрез икономически механизми корупцията.*

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

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

*Статията разглежда конкретно корупцията в Сиера Леоне и негативното ѝ отражение върху управлението.*

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

*Основополагаща статия, въвеждаща понятието за монополни квоти в условията на пазари, ограничени от държавен монопол. Конкуренцията за такива квоти е фактор в обществата, където правителството контролира някои сектори на икономиката. Статията анализира възможностите, които създават държавните предприятия, количествените ограничения и тарифите, водещи до подобна практика.*

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

*Статията показва недостатъците на така наречената от Курер „ревизионистичен подход към корупцията“. Според този подход - точно според Леф, Ние и др. - корупцията повишава пазарната ефективност. Авторът защитава убедително тезата, че ревизионистичният подход е подвеждащ и че корупцията струва скъпо особено на развиващите се икономики.*

**Kwok** Man Wai. 1995. „Hong Kong ICAC Experience in International Cooperation: Success and Failure.“ Paper presented at Seventh IACC, Beijing, China. (October): 1-2.

**Lambsdorff**, Johann Graf. 1997. „Corruption in Comparative Perspective.“ Paper prepared for presentation at the 8th International Anti-Corruption

Conference, Lima - Peru, September 7-11.

*Този доклад обобщава резултатите от изследвания в 102 страни - „проучване на проучванията“.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Работен доклад за опита със семинари по „национална почтеност“ в Танзания и Уганда.*

**Larrain, Claudio Orrego.** 1994. „Corrupcion y modernizacion del Estado.“ Mimeo. Banco Interamericano de Desarrollo (Agosto).

**Leak, Tan Ah.** 1996. „The Experience of Singapore in Combatting Corruption.“ International Conference in Uganda on Good Governance in Africa: Empowering Civil Society in the Fight Against Corruption, 151-158. Edited by Petter Langseth and Fiona Simpkins. Washington: The World Bank.

*Доклад, представен на конференцията на Института за икономическо развитие при*

*Световната банка в Уганда. Описва опита на Сингапур в борбата с корупцията.*

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

*Статията изследва отношенията между държавните предприятия в Китай и управата на провинция Шанси. Анализират се монополните квоти и честотата на държавната намеса на пазара. Статията изяснява въвеждането на монополни квоти в държавния сектор в Китай.*

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

*Взривообразното увеличение на корупцията е явление от световен мащаб. Причините са две: края на Студената война и разпространението на демокрацията.*

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

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

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

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

*Статията проследява процеса на упадък и рухването на държавния сектор в Нигерия след преврата през 1984 г. Тя показва как разпадането на управлението на този сектор води до създаването на хищническа държава, чиито лидери извличат от това лична печалба.*

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

*Една от първите появи на тезата, че корупцията повишава пазарната ефективност. Статията заключава, че корупцията е положителна двигателна сила, защото създава конкуренция и пазарни структури за действащите*



лица в частния сектор.

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

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

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

*Тезата на тази статия е, че корупцията има три аспекта: на първо място, от конкурентния пазар произтича борбата за монополни квоти; второ, тя е незаконна, и трето, корупцията е поквара на политическата власт.*

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

*Обръщение на Изпълнителния директор на „Енджиниърс Индия лимитид“ за влиянието на Централното бюро за разследване, създадено по силата на Закона за предотвратяване на корупцията от 1988 г.*

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

*Статията използва теорията на игрите, за да изследва плащането на подкупи на държавни служители. Показва как информационната асиметрия дава възможност на държавния служител да иска пари за услуги, които са част от задълженията му. Заключениеето на статията е, че за да се наруши равновесното положение, в което корупцията е често срещано явление, са необходими значителни институционални промени. Интересен е анализът на взаимоотношението между наличието на информация и корупцията.*

**Markus**, Marek, Monika Benfoddova and Allan Bussard. 2000. „The Problem of Corruption in Small and Medium Enterprises in Slovakia.“

<[http://www.online.bg/coalition2000/bg/publications/corr\\_manual\\_en.PDF](http://www.online.bg/coalition2000/bg/publications/corr_manual_en.PDF)>.

*Този доклад представя резултатите от изследване, проведено в Словакия от агенцията за консултантски услуги „Интегра“. То включва редица случаи от практиката и реалния опит на словашки компании, както и юридически становища по разгледаните случаи. Очертани са и някои проактивни подходи, които биха помогна-*

*ли да се разруши корупционния прочен кръг сред словашките малки и средни предприятия.*

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

*Тази важна статия анализира данни на „Бизнес интернешънъл“, които сочат, че корупцията, бюрокрацията, неефективната съдебна система и политическата нестабилност намаляват инвестициите и икономическото развитие. Тя показва, че дори минималното повишаване на административната ефективност води до увеличение на инвестициите. Статията убедително защитава тезата, че намаляването на корупцията и бюрокрачните пречки въздейства пряко върху инвестициите и икономическото развитие.*

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

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

\_\_\_\_\_. 1999. „Международни актове за противодействие на корупцията“, Информационния център на Съвета на Европа / Коалиция 2000, София.

*Сборникът включва основните актове за противодействие на корупцията на Съвета на Европа, Европейския съюз, Организацията на обединените нации и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.*

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

*Деформацията на ценностната система превръща корупцията в изключително сериозен проблем за правителствата. Корупцията е отражение на съществуваща криза в ефикасността на функционирането на държавния сектор и за правителствата става приоритетна задача да я овладеят.*

\_\_\_\_\_. 1993. „‘Micro’ and ‘Macro’ Possibilities for Reform.“ *Corruption and Reform*.

*Тезата на статията е, че демократичните промени водят до обновление на гражданското общество, което от своя страна придава по-голяма надеждност на администрацията, защото е предпоставка за по-малко корупция. Заключениеето е, че подобряването на управлението на държавния сектор е особено важно за*

правителство, което се стреми да ограничи корупцията.

\_\_\_\_\_. 1997-2002. „**Мнението** на българите за корупцията“, поредица от доклади на базата на проучвания на общественото мнение; социологическа агенция „Витоша ризърч“, София; „**Attitudes** of Bulgarians towards Corruption,“ Vitosha Research Agency. Opinion Poll Reports. Series.

<<http://www.online.bg/vr/sr-attitudes.htm>>.

Поредица от изследвания на социологическа агенция „Витоша ризърч“, която през март 1997 г. сложи началото на национален изследователски панел, фокусиран върху отношението на обществото към корупцията в България. Основната цел на изследванията е установяването на динамиката в равнището на толерантност сред обществеността към различни форми на корупционно поведение, социално-демографските и политическите различия в отношението към корупционното поведение, а също и евентуалните културологични елементи в отношението към корупцията в противовес на политическата конюнктура.

\_\_\_\_\_. 1996. „**Money** Laundering and the International Financial System.“ IMF Working Paper WP/96/55 (May).

Докладът изследва прането на мръсни пари от макроикономическа и глобална гледна точка и излага тезата, че то оказва въздействие върху международното разпределение на средствата и върху стабилността на международните финансови пазари.

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

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

Тази статия се опира върху презумпцията, че всяко делегиране на отговорност създава възможност за корупция. Като се съсредоточава върху длъжностните лица, които отговарят за прилагането на законите, авторът изследва взаимоотношението между наказанието и възможността. Заключение е, че само значително по-тежки наказания могат да доведат до ефективно намаляване на корупцията.

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

Статията изследва в каква степен правителствата на най-бедните страни в света ста-

ват финансово зависими от чужда помощ. Много от тях получават повече от половината от приходите си от помощи. Това ниво на помощите пречи на установяването на отговорно управление.

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

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

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

Статията подхожда антропологично към анализа на корупцията като широко обществено явление. Тя защитава социално-антропологичния подход към корупцията и предлага полезен икономически по характер поглед към това явление.

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

Статията твърди, че стремежът към придобиване на монополни квоти е вреден за развитието поради две причини. Първо, той води към повишаване на печалбата. В резултат на това високото ниво на монополизъм е самоподдържащо се. Второ, то е особено вредно за новаторството. Авторите твърдят, че новаторството е ключов елемент на икономическото развитие, а монополизирването на ограничения пазар струва скъпо на растежа.

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

Този доклад описва антикорупционното законодателство в Уганда.

\_\_\_\_\_. 1997. „**National** Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic.“ *The Economic Journal* 107 (July).

Статията излага тезата, че политиката на насърчаване на инвестициите, изследванията и развитието е предпоставка за корупцията. Затова ползата от подобни инвестиции намалява като нейно последствие. Авторите предупреждават, че извадката, която са използвали, е малка и заключенията им, макар и сериозни, произтичат от сравнително ограни-

чената фактологична основа.

**Нye Jr., Joseph S.** „Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis.“ *American Political Science Review*, No. 61, No. 2 (June 1967).

\_\_\_\_\_. 2001. „**Национална** стратегия за противодействие на корупцията“, приета с Решение № 671/01.10.2001 г. на Министерски съвет на Република България

<<http://www.government.bg/Priorities/PublicOrder/2001-10-01/596.html>>.

През последните години в центъра на вниманието на българското общество са проблемите, свързани с корупцията. Обществените дебати през 1997-2000 г. подказа и насоките за нейното ограничаване чрез засилване на правозащитната и регулативната функция на държавата, гарантирането на прозрачност и публичност на административно-управленските процеси, утвърждаването на гражданския контрол и на ценности като почитеност и морал в обществените отношения. Необходимостта от разработването на Национална стратегия за противодействие на корупцията произтича както от констатацията за сериозността на този проблем, така и от необходимостта от поставянето на усилията за неговото преодоляване в дългосрочната рамка на политическото и социално-икономическото развитие на страната в началото на XXI век.

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

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

**Николов, Йово.** 1997. „Комисията „Антимафия“ между хладката вода и подводните камъни“. В: „Капитал“, 1-7.12.

На среща на парламентарната комисия депутатите, магистратите и министрите се

споразумяват, че непременно трябва да има национална стратегия за борба с престъпността, изменения в частта за дисциплинарната отговорност на магистратите на Закона за съдебната власт и изменение на НПК. Необходими са единна информационна система за цялата отчетност и инструкция по повод на предварителното производство. Взети са решения и за Министерство на финансите и неговата борба с корупцията.

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

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

**Нончев, Андрей.** 1997. „Търпението към користта свърши“. В: „Труд“, 25.11.

Резултати от панелно национално социологическо изследване на нагласите на обществеността към проявите на корупция сред политическия елит и държавната администрация. Повече от 3/4 от българите считат, че корупцията сред държавните служители е широко разпространена, но предпоставките за корупцирането им до голяма степен се крият в благосклонността на общественото мнение. Най-оптимистична е констатацията, че обществената търпимост към проявите на корупция започва да се изчерпва.

**Obreja, Efim and Lilia Carasciuc.** 2002. „Corruption in Moldova: Facts, Analysis, Proposals“.

<[http://www.transparency.md/Docs/cor\\_mol\\_en.pdf](http://www.transparency.md/Docs/cor_mol_en.pdf)>.

Тази статия е задълбочен анализ на корупцията, проведен от асоциация „Прозрачност без граници - Молдова“. Корупцията е разгледана във всичките ѝ аспекти и през погледа на законови и контролни институции. В статията се обясняват ефектите на корупцията върху финансовите пазари и инвестициите, правителствената етика, устойчивото развитие, демократията и околната среда.

**Olivier de Sardan, J.-P.** 1996. „L'economie morale de la corruption en Afrique.“ *Politique africaine* 63 (Octobre): 97-118.

Статията твърди, че корупцията в Африка е резултат от културно обусловен стремеж да се помага на роднините и да се изгражда етич-

на икономика.

**Olowu**, Dele. 1993. „Roots and Remedies of Governmental Corruption in Africa.“ *Corruption and Reform* 7 (3): 227-236.

Тезата на статията е, че причината за корупцията в Африка е в свръхцентрализираността на държавата. В резултат на това обедняването на държавния сектор води до ендемична корупция. Статията е полезна като преглед на политическите причини за корупцията.

**Olson**, Mancur Jr. 1996. „Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Countries are Rich and Others Poor.“ *Journal of Economic Perspectives* 10, 2 (Spring): 3-24.

**Parfitt**, Trevor W. „Corruption, Adjustment and the African Debt.“ *Corruption and Reform* 6 (2): 25-44.

Статията опровергава тезата, че ендемичната корупция е виновна за кризата на дълговете в Африка. В нея се твърди, че са необходими демократични реформи, за да се постигне промяна в нивото на корупцията.

\_\_\_\_\_. 1992. „**Persistence** of Corruption.“ Institute for Policy Reform Working Paper 152 (October).

В тази монография се твърди, че корупцията се запазва във времето като следствие от исторически модели. Избягват се тавтологични дефиниции от типа на тази, че корупцията продължава да съществува, защото е съществувала преди, като се изтъква, че тя се разраства и намалява според възможностите за сработване между даващите и вземащите подкупи.

\_\_\_\_\_. 1992. „**Pervasive** Shortages Under Socialism.“ *RAND Journal of Economics* 23, 2 (Summer): 237-246.

Тази статия е полезен анализ на централизираните икономики, където бюрократите планират недостиг, за да създадат условия за подкупи. Те имат интерес да се произвежда по-малко и да има недостиг на стоки, за да искат подкупи за редките стоки. Нереално ниските цени и недостигът стават предпоставка за монополизирани квоти от бизнес ръководители. Получава се така, че бюрократите и бизнес ръководителите създават пречки пред регулирането и недостиг на стоки като предпоставка за корупция.

**Pieth**, Mark. 1997. „Contribution of Industrialised Countries in the Prevention of Corruption: The Example of the OECD.“ Paper prepared for presentation at the 8th International Anti-Corruption Conference, Lima - Peru, September 7-11.

Докладът описва антикорупционната инициатива на ОИСР, особено по отношение на данъчните отстъпки за подкупи.

\_\_\_\_\_. „**Political** Corruption and Public Policy in

America.“ Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company.

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

**Posner**, Richard A. 1975. „The Social Costs of Monopoly and Regulation.“ *Journal of Political Economy* 83 (4): 807-827.

Авторът твърди, че конкуренцията за придобиване на монополно положение превръща монополните печалби в обществени разходи. Разходите, свързани с регулирането, могат да надхвърлят обществената цена на монопола. В статията се застъпва становището, че корупцията насърчава конкуренцията.

\_\_\_\_\_. 1993. „**Prospects** in Contemporary Sierra Leone.“ *Corruption and Reform* 7, (3): 237-247

Статията разглежда способността на правителството на Сиера Леоне да намали корупцията в администрацията в период на политическа либерализация. Изтъква се влиянието на корупцията върху извършването на политическа и икономическа реформа.

\_\_\_\_\_. 2000. „**Противодействие** на корупцията в местната власт“ Асоциация АКСЕС / Коалиция 2000, София.

Христоматията съдържа разработки на български експерти с ценна информация за законовата рамка на местното самоуправление, за възможностите за пряко и непряко участие на гражданите, за експериментирани в общините нови форми на граждански контрол и участие в решаването на местните проблеми и в борбата срещу корупцията. В допълнение са включени примерен „Етичен кодекс“ на общинските съветници, изготвен от Фондация за реформа в местното самоуправление, и Европейската харта за местно самоуправление на Съвета на Европа. Основната цел на изданието е да послужи в ежедневната практическа работа на общините и местните неправителствени организации в усилията, насочени към засилване на прозрачността и публичността на местната власт.

**Przeworski**, Adam and Fernando Limongi. 1993. „Political Regimes and Economic Growth.“ *Journal of Economic Perspectives* 7, 3 (Summer): 51-69.

Статията оспорва идеята, че демокрацията по необходимост защитава правото на собственост. Тя представлява отражение на поширокия дебат за отношението между демократичното управление и икономическото развитие. Заключение е, че политиката стои в основата на способността на правителството да провежда реформи и да насърчава икономическото развитие.

**Quah**, John ST. 1997. „Singapore’s Experience in Curbing Corruption.“ In *Political Corruption: A Handbook*, 841-853. Edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T. Le Vine. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, fourth edition.

*Този доклад анализира антикорупционната кампания в Сингапур. Описва приемането на Закона за предотвратяване на корупцията и създаването на Бюрото за разследване на корупционните практики. Авторът твърди, че Сингапур е успял да намали корупцията благодарение на решимостта на политическото ръководство, на обширното антикорупционно законодателство и създаването на независима Агенция за борба с корупцията, която разследва и наказва нарушаването на Закона за предотвратяване на корупцията.*

\_\_\_\_\_. 1996. „**Redesigning** the State to Fight Corruption: Transparency, Competition, and Privatization.“ *Viewpoint* 75 (April).

*Равнището на корупцията често е функция на нивото на обществените облаги, на риска, на който се излагат държавните служители, вземащи подкупи, и на относителната сила на двете страни, участващи в сделката. Най-успешният начин да се намали корупцията, е интегриран подход, съчетаващ реформа на държавната администрация, повишена прозачност и създаване на омбудсман или друга антикорупционна агенция.*

\_\_\_\_\_. 2000-2002. „**Регионален** мониторинг на корупцията“ „Витоша ризърч“ София.

<<http://www.online.bg/vr/SELDI01.htm>>.

*Системата за регионален мониторинг на корупцията е разработена от експерти на социологическа агенция „Витоша ризърч“ и Центъра за изследване на демокрацията. Тя обхваща седем източноевропейски държави - Албания, България, Босна и Херцеговина, Хърватия, Македония, Румъния и Югославия. Периодичните сравнителни анализи показват степента на обществена значимост на проблема с корупцията и на негативното ѝ влияние в наблюдаваните страни.*

**Reichel**, Philip. 1994. „Comparative Criminal Justice System: A Topical Approach.“ Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, p.47.

\_\_\_\_\_. 1996. **Resolution** of the Council on the International Bar Association. Mimeo

**Riley**, Stephen P. 1993. „Post-Independence Anti-Corruption Strategies and Contemporary Effects of Democratization.“ *Corruption and Reform* 7 (3): 249-261.

*Този статия отхвърля тезата, че корупцията е следствие от особеностите на африкан-*

*ската култура. Разновидности на тази теза оправдават подаръците, взаимните услуги, протекционизма. Авторът опровергава тези съображения и обръща внимание на политическото ръководство като движеща сила на корупцията. Статията е полезна като преглед на политическите фактори на корупцията в Африка.*

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

*Тезата на доклада е, че международните организации могат да помогнат на отделните страни да се борят с корупцията, като съдействат за изготвянето на промени в законодателството, предоставят информация и оперативни знания и прилагат тактики за улесняване на промяната.*

**Root**, Hilton. 1996. „Corruption in China: Has it Become Systemic?“ *Asian Survey* 36 (August): 741-757.

*Статията е полезна за запознаване с ролята на неформалните мрежи и корупцията в Китай.*

**Rose-Ackerman**, Susan. 1997. „Corruption and Development.“ Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, April 30 - May 1.

*Корупция има по целия свят, но тя е особено сериозен проблем в бедните страни. Широкото ѝ разпространение е симптом, че държавата не функционира добре, а неефективната държава забавя и насочва в погрешна посока икономическото развитие. Икономическата цена и причините за корупцията се отразяват в емпиричните данни и в теоретичната литература. Добре е да се прави разлика между корупцията, която е концентрирана на върха на администрацията, и централизираната корупция, в която са многобройни даващите и получаващите подкупи. Изследват се възможните политики за развиващите се страни, чиито водачи са решени да осъществят реформи. Често е необходима структурна реформа в области като данъчното и митническото облагане, регламентирането на частния бизнес и развитието на финансирани от държавата инфраструктурни проекти. Освен това, често е необходима основна реформа на управлението за повишаване на прозрачността и надеждността на държавния сектор и за улесняване на създаването на независими групи с наблюдаваща функция. Повечето развиващи се страни са изправени и пред трудната задача да проведат реформа в държавната администрация и да подобрят при-*

лагането на законите. Световната банка може да подпомогне такива инициативи против корупцията, тъй като нараства интересът ѝ към създаване на институционни структури, благоприятстващи общото развитие.

**Rose-Ackerman**, Susan. 1999. „Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform“, Cambridge Univ. Press.

*Корупцията е симптом, който се проявява когато държавните механизми за контрол и преразпределение не функционират нормално. Държавата притежава дискреционната власт да разполага и оперира с голямо количество финансови и материални ресурси. Частните индивиди се стремят да се облагодетелстват в максимална степен при разпределението на тези ресурси между всички граждани. Книгата разглежда различни форми на проявление на корупцията - предлагане и получаване на подкупи, извършване на лични услуги, назначаване на определени хора на ключови позиции и т.н. Тезата на авторката е, че политическата среда, в която се развива корупцията, в никакъв случай не е определяща. Според нея най-важното условие за разпространение на корупцията са мащабите на държавна намеса в преразпределението на националните блага.*

**Rose Ackerman**, Susan and Andrew H. W. Stone. 1996. „The Costs of Corruption for Private Business: Evidence from World Bank Surveys.“ Mimeo. Washington: The World Bank, (July).

**Rubin**, Robert. 1998. Excerpt from Speech by the Treasury Secretary at the School for Monetary Studies. Nairobi, Kenya, July 17.

*Корупция съществува навсякъде, но тя е особено вредна за развиващите се страни, където води до отклоняване на оскъдните ресурси за здравеопазване, образование и жилищно строителство. Корупцията е и сериозна пречка пред чуждите инвестиции, особено при глобализацията на икономиката, където инвеститорите имат множество различни възможности. Африканските страни трябва да предприемат поредица от мерки, за да противодействат ефективно на корупцията. На първо място, те трябва да имат добри, ясни закони, които да бъдат бързо и лесно прилагани. На второ място, необходимо е създаването на силни и независими органи с реални правомощия и власт за борба с корупцията. На трето място, трябва да се приватизират държавните предприятия и да се ограничи контролът на държавата върху икономиката. На четвърто място, необходимо е създаването на добре регулирана и конкурентна финансова система, която оперира според законовите правила и не позволява раздаването на кредити на лична и политическа основа.*

*На пето място, трябва да се подобри функционирането на самата публична администрация. На шесто място, необходимо е въвеждането на по-голяма прозрачност.*

**Ruzindana**, Alex. 1997. „Building a National Integrity System in Uganda.“ In Good Governance for Sustainable Development; Final workshop Proceedings 13-14 March 1997, 1-5. Edited by Sahr J. Kpundeh and Petter Langseth. Washington: The World Bank.

**Sajo**, Andras. 1998. „Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe.“ *East European Constitutional Review*, Spring: 37-46.

*Авторът на този доклад твърди, че представите за корупцията в Източна Европа са изкривени и различни от понятията на Запада по този въпрос. Корупцията в Източна Европа съществува основно под формата на клиентелизъм - структурна корупция, която трябва да бъде разграничавана от индивидуалните актове на корупция. Клиентелистките структури, свързани с бившата комунистическа номенклатура, имат възможност да процъфтяват в посткомунистическото общество поради огромното по размер преразпределение на държавни активи и честите законодателни промени. Това е основната причина, поради която в Източна Европа има повече корупция, отколкото в западните икономики. В същото време свободната търговия и интегрирането в световната икономика заставят посткомунистическите правителства да работят постоянно върху мерки за борба с корупцията. Съществува обаче голям риск антикорупционната политика да бъде използвана за партизански борби с цел елиминиране на политическия противник.*

**Schleifer**, Andrei and Robert W. Vishney. 1993. „Corruption.“ *The quarterly Journal of Economics* 58, 3 (August): 599-617.

*Статията разглежда последиците на корупцията за разпределението на ресурсите. Тезата е, че политическите структури и процеси определят степента на разпространение на корупцията в една страна. За разлика от тясно свързаното с нея данъчно облагане, корупцията струва скъпо и затова има рушителен ефект върху икономическото развитие на страната. Докладът излага важни съображения за корупцията като дейност, развиваща се в условия на секретност.*

**Schrager**, Laura Shill and James F. Short, Jr. „Toward a Sociology of Organizational Crime.“ *Social Problems*, 25 (April 1978), pp. 401-419.

**Sherman**, Tom. 1995. „Combating Money Laundering in the Asia Pacific Region.“ Research

Institute for Asia and the Pacific Business Briefing, 27 September.

*Докладът разглежда разрастването на операциите за пране на мръсни пари в международен мащаб, обръщайки особено внимание на Източна Азия.*

**Schneider**, Friedrich and Bruno S. Frey. 2000. „Informal and Underground Economy.“ Elsevier Science Publishing Company. Amsterdam.

<<http://www.economics.uni-linz.ac.at/Members/Schneider/informal.PDF>>.

*Изследването представя различни подходи към сивата икономика, емпирични оценки за нейните размери и политическите последици от нейното разпространение. То е подкрепено със статистически данни от различни страни.*

**Seligson**, Mitchell A. 2001. „Transparency and Anti-Corruption Activities in Colombia: A Survey of Citizen Experiences“, University of Pittsburgh, Pittsburgh, PA 15260, October.

*Този доклад анализира резултатите от телефонно проучване, извършено в Колумбия в средата на 2001 година в четирите най-големи града на страната - Богота, Гали, Меделин и Баранкила. Целта на изследването е да определи оценката на гражданите за мерките за контрол и прозрачност на управлението, въведени в Колумбия, както и очакванията им за въздействието на тези мерки върху управленските институции.*

**Shihata**, Ibrahim F. I. „Role of the Judiciary in the Prevention and Control of Corruption“, International Seminar: „The Problem of Corruption: Prevention and Judicial Control.“ Rome, IDLI, April 1, 1998

*Авторът, който е вицепрезидент на Световната банка и председател на съвета на директорите на Международния институт за правно развитие, подчертава, че съдебната система играе ключова роля за предотвратяване на корупцията и за ограничаване на нейните публични прояви. Корупцията в съдебната система опорочава правосъдието и неговите основополагащи ценности. Следователно, всяко обсъждане на ролята на съдебната система в борбата срещу корупцията трябва да включва реформи, водещи до по-безпрепятствено съдопроизводство, до добре организирана система за обработка на делата, до обективност и справедливост в процеса на вземане на решения, до ясни и разбираеми процедури и до механизми за алтернативно разрешаване на споровете.*

**Standing Committee on International Legal Practice**. 1996. „Report: Survey of Law on Bribery of Public Officials.“ Mimeo.

**Svenson**, Jakob. 1997. „Foreign Aid and Rent-Seeking.“ Mimeo. Washington: The World Bank (March).

*Докладът излага модел, основаващ се на теорията на игрите, при който обществеността трябва да избира дали да изложи на показ широко разпространената корупция и търсенето на монополизирани квоти в условията на ограничен пазар.*

**Tanzania**, the United Republic of. 1996. Presidential Commission of Inquiry Against Corruption, Report on the Commission on Corruption, Volumes 1 and 2. Dar es Salaam: November.

*Двата тома, известни още като „Докладът Уориоба“, описват степента на корупцията в Танзания преди 1996 г.*

**Tanzi**, Vito. 1995. „Corruption, Governmental Activities, and Markets.“ *Finance and Development* (December): 24-26.

*Излага се тезата, че трябва да се предприемат специални мерки за страни, където съществуващите етични и обществени норми изискват да се помага на близките и приятелите. При такива обстоятелства от държавните служители се очаква да помагат на близките си, а това струва скъпо на правителството. Препоръчва се периодично преместване на държавните служители на друга работа, за да се избегне лансирането на близки и приятели.*

**Tirole**, Jean. 1996. „A Theory of Collective Reputations (With Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality).“ *The Review of Economic Studies* (63): 1-22.

*Докладът постулира, че колективната репутация е съвкупност от репутацията на отделните членове на групата и като такава може да се моделира. Тезата се основава на четири презумпции: а) репутацията на членовете на една група определя репутацията на групата; б) колективната репутация се гради на несвършени предхождащи наблюдения; в) практиките от миналото определят структурата на настоящето поведение; г) новите членове подражават на по-старите. Заключениеето е, че индивидуалната репутация произтича от колективната, която пък се опира на минали действия.*

\_\_\_\_\_. 1997. „The Economics of Corruption.“ In „Democracy and Corruption in Europe“ 148-165. Edited by Donatella Della Porta and Yves Meny. London: Pinter.

*В статията се очертава широк диапазон от икономически теории и показва по какъв начин техните постановки допринасят за изучаването на корупцията в демократичните държави.*

\_\_\_\_\_. 1999. „**Икономическата** цена на корупцията.“ Център за икономическо развитие / Коалиция 2000, София.

*Освен анализите на изтъкнати експерти в тази сфера като Пооло Мауро, Робърт Клитгард, Даниел Кауфман и др., сборникът съдържа и анализи от български автори. В своята публикация професор Георги Петров третира държавната намеса в стопанството и проблема за корупцията. От своя страна, зам.-главният редактор на в. „Капитал“ Любомир Василев разсъждава върху предпоставките, мащабите и следствията на корупцията в страната. В увода към книгата директорът на Центъра за икономическо развитие Георги Прохаски пише: „Пред българското общество сега стои въпросът да се намерят тези механизми, които ще обединят енергията на гражданите, неправителствените организации, бизнеса и държавната администрация в битката срещу корупцията. Очевидно един такъв механизъм е и „Коалиция 2000“, обединила представители на неправителствения сектор и държавните институции.“*

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

*Статията изброява редица причини за корупцията и последиците от нея, като анализира ситуацията в различни страни. Представя нови резултати за въздействието на корупцията, основаващи се върху по-широк комплекс от данни от предишната статия на същия автор. Резултатите показват, че корупцията води до понижаване на инвестициите и икономическото развитие, като променя структурата на държавните разходи.*

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

*Описание на дейността и опита на Независимата комисия против корупцията в Хонконг.*

\_\_\_\_\_. 1997. „**The Importance** of Leadership in Fighting Corruption in Uganda.“ In Corruption and the Global Economy, 133-145. Edited by Kimberly Ann Elliott. Washington: Institute for International Economics.

\_\_\_\_\_. 1997. „**The Political** Economy of Corruption.“ In Corruption and the Global Economy, 31-

60. Edited by Kimberly Ann Elliot. Washington: The Institute for International Economics.

*Корупцията е дисфункционално последствие от взаимодействието между държавния и частния сектор. Тя е практика, която нерядко отразява ролята на държавата. Макар че е неефективно да бъде премахната, защото цената би била прекалено висока, възможно е да се намалят размерът и влиянието ѝ.*

\_\_\_\_\_. 1996. „**The Political** Economy of Corruption - Causes and Consequences.“ Viewpoint 74 (April).

*Докладът твърди, че корупцията се появява във взаимодействието между държавния и частния сектор. Отбелязва се, че подкупите се дават, за да се получат облаги от държавата или за да се избегнат разходи. Произтичащата от това липса на ефективност струва скъпо на всички. Заключва се, че корупцията възпрепятства развитието и, в по-далечен план, икономическите резултати.*

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

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

\_\_\_\_\_. 1982. „**The System** of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India“ *Journal of Development Studies* 18 (3): 287-328.

*Хидроинженерите могат да си осигурят значителен доход, като контролират разпределението на водата за потребителите. Корупцията се подхранва от прехвърлянето на служители, работещи като инженери по напоителни проекти. Процесът е важна част от политиката в Индия.*

**Tullock**, Gordon. 1996. „Corruption Theory and Practice.“ *Contemporary Economic Policy* 14 (July): 6- 13.

*Статията екстраполира ситуация, в която държавните служители не получават заплати, а предлагат услугите си срещу заплащане. Това може да даде икономически ефективен резултат.*

\_\_\_\_\_. 1997. „**Unanticipated** Consequences“ in Anti-Poverty Programs. *World Development* 25, 12 (December): 1963-1972.

*Тази статия изследва неочакваните ефекти на програмите за борба с бедността, провеждани от хуманитарни организации. Твърдението е, че те не изключват различни порочни практики, включително нарастване на коруп-*



цията. Когато един служител получи правото да се разпорежда с някаква стока или услуга, обстоятелството, че не отговаря пред никого за тях, може да доведе до корупция.

**United Nations Development Programme.** 1997. *Corruption and Good Governance. Discussion Paper 3. Management Development and Governance Division.* New York: UNDP, July.

Изследването изхожда от презумпцията, че корупцията е симптом за нещо нередно в управлението на държавата. Представят се различни възможности за борба с корупцията. Когато тя е ендемична, според това изследване, разпоксаните реформи са неефективни. Препоръчва се многостранен подход, включително с помощта на даващите подкупи, като особено важен фактор за успеха на антикорупционната програма.

**Van Rijckeghem and Beatrice Weder.** 1997. „Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?“ IMF Working Paper WP/97/73.

Докладът развива и проверява два модела на ефективно заплащане във връзка с корупцията в държавните органи. При модела на справедливото заплащане заплатите на държавните служители са важен определящ фактор за корупцията. При „спестяване“ от заплати тяхното ниво е от второстепенно значение, защото потенциалните подкупи са несравнимо по-голям източник на доходи. Емпиричните данни показват отрицателна зависимост между корупцията и заплащането навсякъде в развиващите се страни.

**Vincke, Francois.** 1997. „The Business Community's Attitude towards Corruption. Special Focus on Private-to-Private Corruption.“ Paper prepared for presentation at the 8th International Anti-Corruption Conference, Lima - Peru, September 7-11.

Докладът анализира корумпирането на представители на държавата от представители на частния сектор в страните-членки на ОИСР.

**Vogl, Frank.** 1998. „The Supply Side of Global Bribery.“ *Finance & Development*, June.

Когато се разглежда проблемът за корупцията, медиите и повечето международни институции обикновено се спират само на искащите подкупи - държавни служители, които използват публичната си власт за извличане на лични облаги. Същевременно тези, които ги плащат, в повечето случаи са описвани като невинни жертви. Истината е, че и двете страни, въввлечени в корупционни практики, съвместно мамят обществеността, подкопават нормалната търговия, прехосват ресурси, забавят развитието и много често увеличават човешките

страдания. Санкционирането на даването на подкупи при международни сделки трябва да се превърне в част от антикорупционните усилия. В тази област вече са направени някои стъпки. През декември 1997 г. 29 правителства на страни, членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, подписаха Конвенция за борба с корупцията при международни сделки. Понастоящем Световната търговска организация проучва възможността за многостранно инвестиционно споразумение. Всички тези инициативи обаче са само начало на борбата с корупцията в световен мащаб.

\_\_\_\_\_. 1996. „**Взривът** на престъпността в България - причини и противодействия“. Фондация „Човещина“. София.

Този труд представлява сборник от доклади по въпросите на престъпността в България. Според авторите през последните години се наблюдава взрив на престъпността. Докладите разглеждат социално-икономическите и социално-биологическите ѝ корени, както и възможностите за противодействие на това явление. Книгата е полезна за политици, служители от правозащитната система, философи, психолози, педагози, политолози, криминолози и юристи.

**Waterbury, John.** 1976. „Corruption, Political Stability and Development: Comparative Evidence from Egypt and Morocco.“ *Government and Opposition* 11, 4 (Autumn): 426-443.

Статията постулира, че корупцията може да допринесе за икономическата, обществената и политическата стабилност в зависимост от това дали е ендемична, планирана или е резултат от развитието. Полезна за мениджъри, работещи в страни с много високо равнище на корупцията.

**Wedeman, Andrew.** 1997. „Looters, Rent-Scrapers, and Dividend-Collectors: The Political Economy of Corruption in Zaire, South Korea, and the Philippines.“ *The Journal of Developing Areas* 31, 4 (Summer): 457-478.

Статията се опитва да обясни различните модели на корупцията, които авторът определя като ограбване, изнудване, комисионерство и развитие. Статията е полезна, доколкото определя типовете корупция, с които е възможно да се сблъскате при различни обстоятелства.

**Werlin, Herbert H.** 1996. „Treating Political Illness: Using a Proactive Approach.“ Paper submitted to the World Bank World Development Report. Mimeo.

Докладът твърди, че подобряването на управлението е от решаващо значение за намаляването на корупцията.

\_\_\_\_\_. 1997. „**What** Can Be Done About En-

trenched Corruption?“ Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, April 30 - May 1.

*Корупцията е вътрешно обусловена за всяка страна и е признак на по-дълбоки конфликти. Дълбоко установената корупция в политиката и бюрокрацията са в равновесие. Според статията единствената възможност да се намали корупцията е да се насърчава конкуренцията и да се гарантират гражданските и икономическите права.*

\_\_\_\_\_. 1996. „**When** is Corruption Harmful?“ Background paper for the World Bank's 1997 World Development Report, The State in a Changing World. Washington: The World Bank (August). „The Political Economy of Corruption.“ Notes for World Bank Seminar. October 18, 1978. The Political Economy of Corruption. New York: Academic Press.

*Основополагаща книга за политическата икономия на корупцията. Излага идеята, че корупцията съществува във връзката между държавния и частния сектор. Основната теза е, че корупцията не може да се премахне напълно, защото цената би била изключително висока. Но може да се намали до ниво, където цената ѝ да се контролира и да не вреди на икономиката. Тази теза е оказала влияние на немалко по-късни проучвания на корупцията.*

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

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

\_\_\_\_\_. 1996. „**Why** Poor Economic Policies Must Promote Corruption.“ *Rivista di Politica Economica* 111, 3 (March): 9-51.

*Олсън твърди, че корупцията се обяснява най-добре, като се изследват икономическите институции и политиката. Тя е реакция на законодателството и правната уредба, които са „антипазарни“. Данните от Източна Европа и бившия Съветски съюз подкрепят тезата, че антипазарната политика води до широко разпространена корупция.*

**Wignjowijoto**, Hartojo. 1996. „Floods and Corruption.“ Mimeo. Asian Pacific Economic Consultancy Indonesia. February 11.

*Докладът твърди, че корупцията допринася за неефективното планиране на използването на земята от страна на индонезийското правителство. В резултат на това в рисковите райони наводненията все повече зачестяват.*

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

*Статията разглежда докладите на Съюзън Роуз-Акерман и Майкъл Джонсън на конференцията на Световната банка по икономика на развитието през 1997 г.*

**World Bank Policy and Research Bulletin: Reducing Corruption.** July/September 1997: Volume 8, Number 3.

<<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Bulletins/prb8,3.html>>.

**Zhao**, Dengju. 1995. „Punish Crimes of Embezzlement and Bribery in Accordance with Law: Promote Social Stability and Development.“ Paper presented at Seventh IACC, Beijing, China. (October).