

## 1.1. Дефиниции, сфери и форми на корупцията

Андрей Нончев

### План

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

### 1. Дефиниции на корупцията

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

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

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

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

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

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

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

При провеждането на теоретични и емпирични изследвания корупцията се разглежда като сложно и многопластово социално, икономическо и политическо явление. В този контекст правните дефиниции не са достатъчни и се предлагат по-широкообхватни социологически интерпретации на корупцията. Едно от възприетите определения с такъв характер обозначава с понятието “корупция” злоупотребата с икономическа, политическа, административна и съдебна власт, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правото и законните интереси на личността, на конкретна общност или на цялото общество. Този широк обхват на дефиницията се базира на тезата, че противодействието срещу корупцията не само в национален, но и в глобален мащаб изисква координирани усилия, които да ангажират както държавата, така и гражданите, без да се изключва нито един сектор на обществения живот.

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

## **2. Типология на корупцията**

Корупцията се проявява преди всичко в зоната на взаимодействие на публичния сектор с гражданите и частния бизнес. Най-често се разграничават два основни типа корупция, които се различават по своите мащаби, субектите на извършване, механизмите на реализация и др:

- Първо, “голяма корупция”, в която са въввлечени висши държавни служители, политици и бизнесмени, които вземат решения за разпределение на значителни ресурси.
- Второ, “малка корупция”, обикновено осъществявана от служители с по-нисък ранг, които непосредствено контактуват с гражданите и с представители на малкия и средния бизнес. Тя има по-масов и ежедневен характер и е свързана с по-малки мащаби на плащания, подаръци и услуги.

Разграничават се и два общи случая на корупция:

- Първо, ситуациите, при които незаконно се извлича лична облага от служителя, задължен служебно да извърши определени дейности или административни услуги, т.е. “в съответствие със закона”. Този тип корупция понякога се определя като “смазка”, която съдейства за по-бързото, по-доброто или по-сигурното решаване на проблема на даващия подкуп.
- Второ, случаите, при които служителят извършва действия, осигуряващи на даващия подкуп облаги, на каквито той няма право, т.е. “в нарушение на закона”.

Общото и в двата случая е, че се “купуват” благоприятни решения и действия на държавния служител от заинтересовани лица, групи или организации, като се създава корупционен квази-пазар на административни и политически услуги.

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

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

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

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

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

<sup>2</sup> Пак там, с. 18

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

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

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

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

### 3. Причини и фактори на корупцията

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

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

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

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

Като обществено отношение корупцията се проявява във форма на нерегламентирана социална размяна. От икономическа гледна точка разпространението на корупцията се подчинява на класическите пазарни принципи. По-голямото търсене (изразено чрез броя на даващите подкуп и размера на предлаганите суми) и ограниченото предлагане (наличието на оперативна самостоятелност на служители в обществения сектор за вземане на решение) индуцират и по-голяма корупция. “Корупционната цена” (големината на подкупите) естествено се намира и в пряка връзка със стойността на очакваната изгода. Механизмите на корупционно поведение се различават и в зависимост от служебния статус на овластените лица, който по правило е тясно свързан с притежаваните от тях правомощия и власт. Принципът тук е: “колкото по-висок етаж от йерархията обитава един служител, толкова по-голям е мащабът на извършваната корупционна сделка”. Еквивалентът за исканата услуга може да бъде пари, материални ценности, услуги с особена стойност и др. В този смисъл корупционните действия могат да се разглеждат като специфични икономически взаимоотношения, от които в повечето случаи и двете страни имат интерес. Те са алтернативни на легалните пазарни механизми, ерозират нормалните икономически отношения и деформират критериите за ефективност на икономическите решения и действия.

#### 4. Сфери на разпространение на корупцията

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Източник: СМК на Коалиция 2000

## 5. Форми на корупцията

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

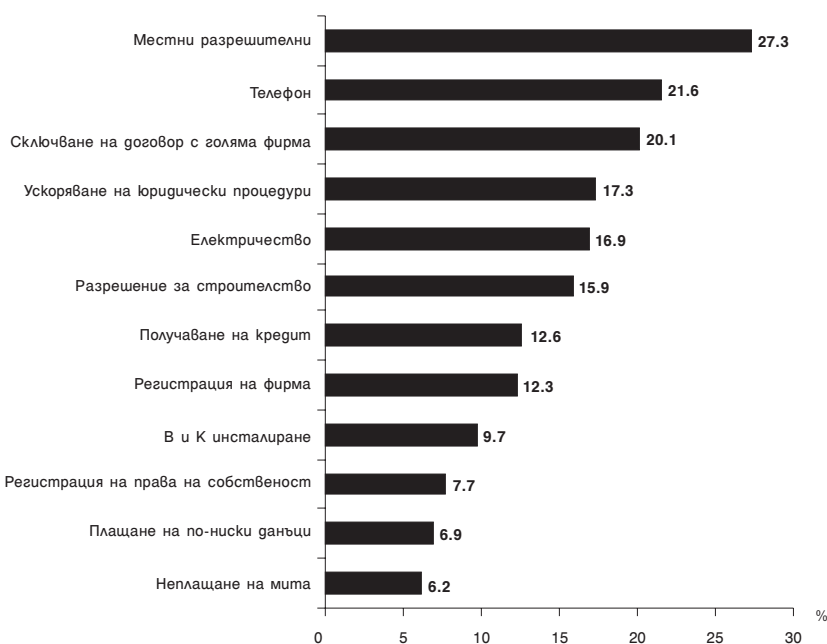
### 5.3. Форми на икономическа корупция

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Разпространението на корупционните практики се подкрепя по няколко важни мотива:

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

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

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

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

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

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

## Литература

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

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

## Въпроси

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

## Ключови термини

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

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

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

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

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

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

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

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

### Основни тези

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