

Наказателно-правни аспекти в борбата срещу корупцията

*КОАЛИЦИЯ 2000* София, 2000

Публикувано със съдействието на Американската агенция за международно развитие.  
Авторски колектив: доц. Лазар Груев, доктор по право Борис Велчев, доктор по право  
ISBN: 954-477-090-9 © Център за изследване на демокрацията Коалиция 2000  
ул. "Лазар Станев" 1, 1113 тел. (+ 359 2) 971 3000, факс (+3592) 971 2233  
www.online.bg/coalition2000, coalition2000@online.bg

## НАКАЗАТЕЛНО-ПРАВНИ АСПЕКТИ В БОРБАТА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА

доц. Лазар Груев, доктор по право д-р Борис Велчев, доктор по право

Корупцията е сложно социалноикономическо, административно, политическо и едва на последно място - правно явление. Тя не се е появила нито вчера, нито днес, а съпътства обществения живот поне от няколко хилядолетия. (Още когато Гай Светоний описва живота на божествения Юлий, той пише: "Цезар дори бил принуден да се крие, въпреки тежките пристъпи на треска, да променя почти всяка нощ скривалището си и да се откупва с пари от шпионите, докато накрая бил помилван . . .". Става въпрос за първи век преди новата ера. Вж. Гай Светоний Транквш, Дванадесете цезари, превод от латински, изд. Народна култура. С., 1981, с. 11. 2. Вж. М. Войнов, Ал. Милев, Латинско-български речник. Наука и изкуство, С., 1971, с. 161) Тя не е приоритет на отделен регион, група държави или отделно взета страна. И не случайно е предмет на анализ от различни гледни точки и обект на изследване от различни научни дисциплини. Проблематиката, свързана с корупцията, в крайна сметка е толкова богата, че всеки, захванал се с нейното разработване, е длъжен още в самото начало да конкретизира максимално ясно параметрите на тези свои усилия, да посочи гледната точка и изходната позиция на своето изследване.

Настоящата студия е посветена на правните аспекти в борбата срещу корупцията. Поради все пак ограниченият ѝ обем, акцентът е поставен преди всичко върху разработването на нака-зателноправните проблеми. Доколкото изложението изисква това и доколкото неговата вътрешна логика го налага, неизбежно се засягат и някои въпроси, свързани с други правни клонове. Последователно в работата се проследяват и анализират проблемите, свързани с юридическото понятие за корупция по българското право; престъпните състави по Наказателния кодекс, криминализиращи корупционно поведение; третирането на корупцията в международноправни актове и произтичащите от това необходими промени в националното ни законодателство.

Същевременно анализът позволява да бъдат направени в края на разработката някои предложения за бъдещи промени в действащи закони. Юридическото понятие за корупция. Няма съмнение, че при един по-общ подход към този въпрос, следва най-напред да се потърси етимологическото значение на думата корупция.

Произходът ѝ е от латински - *corruptio* -и в буквален превод означава разваленост, изхабеност, лошо състояние, а второто ѝ значение - лъжливост, разваляне, подкупване.

Следователно, етимологически корупция означава преди всичко разваляне и лошо състояние и едва на последно място подкупване, но според нас - в смисъл, на подкупване, водещо до развала, до разяждане и лъжливост. Дори от само езиковото тълкуване на понятието корупция е видно, че става въпрос за многопластово, разностранно и сложно социално явление. От една страна то указва за определено състояние на обществото - атмосфера на развала, изхабеност и лошо състояние, а от друга - за вид поведение (подкупничество) водещо и задълбочаващо това обществено състояние. Въпреки че в последно време "корупция" се употребява като синоним на подкупничество, ясно е, че понятието съдържа иманентно в себе си по-общ смисъл, за разлика от типично нака-зателноп равното значение на подкупа. Проблемът за правните аспекти на борбата срещу корупцията също така е сложен и многопластов. Погрешно е да се смята, че той се свежда единствено до наказателноправните методи и средства - до предвиждането на наказания и реалното наказване на субектите на корупционно поведение. Това би било една илюзия.

Наказателното право, макар и силно, е само едно от средствата, с които държавата разполага в тази посока. Твърде важно и може би от първостепенно значение сред законодателните приоритети са усилията за създаване на такава правна среда, която в максимална степен ще премахне условията и причините за съществуване на явлението корупция. Имаме предвид например премахването на многобройните разрешителни и лицензионни режими, съществуващи в българското законодателство, които основно се характеризират с това, че поставят в зависимост от волята на определени държавни служители (чиновници), съществуването и развитието на инициативата на гражданите, като по този начин по същество ограничават свободата им, спъват тяхната активност и ги поставят в положението на своеобразна подчиненост. Изследвайки юридическото понятие за корупция, по-нататък се налага да проследим, макар и накратко, употребата на този термин в нормативните актове. Думата корупция се употребява твърде често не само в ежедневието, но е и легален, законов термин. Съдържа се в няколко действащи нормативни акта, а така също и в други официални правителствени или съдебни документи и актове на Народното събрание. Ето част от примерите: В Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (чл. 40, ал. 2 т.8 - ДВ, бр. 122/1995, изм. и доп. бр. бр. 67/1996; 122/1997; 70 и 93/1998) се възлага на Инспектората към Министерството на отбраната извършването на проверки по сигналите за корупция, разхищения и злоупотреби с материални и финансови средства. В Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР - ДВ, бр. 122/1997, изм. бр. бр. 29, 70 и 73/1998 г.) терминът корупция се среща на три места:

Най-напред още в чл. 7, т. 3, определящ основните дейности на министерството, са посочени действия срещу организираната престъпност и корупцията;

След това този термин е включен в раздела, посветен на Националната служба за сигурност (НСС), която следва да разкрива и противодейства на посегателства срещу националната сигурност, свързани с корупция и други заплахи за сигурността на държавния апарат, с участие на чужди служби или организации (чл. 46, т. 9);

Най-накрая, терминът корупция е употребен във връзка със задачите на Националната служба за борба с организираната престъпност (НСБОП), която противодейства на

корупцията в държавната и местната администрация (чл. 90, т. 10). Терминът "корупция" е използван и в Правилника за приложение на ЗМВР (ППЗМВР), напр. в чл. 72 във връзка с конкретизация на задачите на НСБОП. Други важни правителствени документи или актове на Народното събрание, също използват този термин. Така например в Концепцията за национална сигурност на Република България (ДВ, бр. 46/1998) той е употребен общо четири пъти, а Единната национална стратегия за противодействие на престъпността му посвещава отделен член (21), озаглавен "противодействие на корупцията".

Понятието се среща и в решения на Конституционния съд (напр. р. № 5 от 1993 (ДВ, бр. 30/1993 г.) и р. № 5 от 1995 г. (ДВ, бр. 62/1995 г.)), където то е широко използвано и в специализираната правна литература и ежедневния печат. Казаното води до един недвусмислен извод: терминът "корупция" е широко използван не само от средствата за масово осведомяване и в специализираната юридическа литература, но същевременно е легален и законов термин. Въпросът е, че дефиниция (определение) на това понятие липсва не само в законодателните актове, които го използват, но дори не беше открито и в доктриналните съчинения у нас. Това по принцип може да означава две неща.

А какво е юридическото понятие за корупция всъщност и защо е толкова трудно тя да бъде определена в закона? Според нас в голяма степен бихме се приближили до отговора на този въпрос, ако внимателно се вгледаме и анализираме част от вече цитираните нормативни актове и други официални документи. Когато става дума за задачите на конкретни звена (НСС, НСБОП, Инспекторатът на МО) то и понятието корупция е употребено, според нас, в по-тесен смисъл.

Тук се говори за "корупция на държавния апарат" (чл. 46, т. 9 ЗМВР); "корупция в държавната и местната администрация" (чл. 90, т. 10 ЗМВР) и т.н. Когато обаче в закона се определят основните задачи на съответното ведомство - напр. "действия срещу организираната престъпност и корупцията" (чл. 7 ЗМВР), то и понятието е употребено в по-широк смисъл. Няма никакво съмнение например, че употребеният термин корупция в Единната стратегия за противодействие на престъпността (чл. 21) също "излиза" от това по-широко разбиране. Доказателство за това е, че наред с типично наказа-телноправните, тя предвижда и редица други, нека ги наречем условно, социални или други мерки за противодействие на корупцията, като напр. "създаване на ясни правила и стандарти за административното обслужване на гражданите" (21.4).

Изводът се налага от само себе си. В българското законодателство с един и същи термин се обозначават различни по обхвата, субектите и съдържанието си обществени явления. Всъщност точно тук се корени и основната трудност при дефинирането на корупцията.

Тя, според нас, е сложно и комплексно социално явление, а не деяние. Наказателният, а и другите закони, биха могли да го дефинират само при положение, че се отнасяше именно до деяние. Тогава, те биха посочили в съответна норма неговите основни признаци и очертавайки по този начин "състава на корупцията", щяха да му дадат легална дефиниция. Когато обаче се отнася до явление, при това така многопластово,

това е невъзможно да бъде сторено чрез една норма в един закон, която да съдържа изчерпателна (крайна) дефиниция.

Доколкото корупцията е комплексно и сложно социалноико-номическо, административно, политическо и едва тогава правно явление, а не конкретно, обозримо и поддаващо се на описание деяние, всеки опит да бъде дефинирана чрез легално определение в един закон, е предварително обречен на неуспех.

Подходът трябва да бъде друг.

Ще се постарам да го обясним на плоскостта на наказателното право. Склонни сме да приемем за допустимо, че е възможно да се подготви специален закон за борба срещу корупцията. Неговата задача обаче не е да въвежда нови и различни от досегашните методи и средства на разследване, доказване и наказване на корупционно поведение. Той би следвало, макар и в по-общ план, да определи параметрите на явлениято корупция именно от гледна точка на наказателното право, и евентуално да посочи, кои са органите осъществяващи тази борба и да конкретизира тяхното място в държавната йерархия.

При това положение, най-напред в закона трябва да се очертаят основните, най-важните характеристики на, нека пак условно го наречем, корумпираното поведение, а след това, чрез използването на описателни разпоредби, да се посочат най-често срещаните, най-типичните проявни форми на корупция. Това изброяване не може, а и не бива да бъде изчерпателно.

Доброто в подобен подход е в обстоятелството, че дори определено поведение (постъпка, действие или бездействие) да не е конкретно посочено в наказателния закон, ако все пак отговаря на общите белези, може да бъде признато за корумпирано поведение и срещу него би могло да се реагира, макар и не чрез средствата и методите на наказателното право. Ако подобен подход се възприеме за удачен, то необходимо е най-напред да направим опит за очертаване на общите белези. Тук от значение са няколко кръга от въпроси.

Първо, това е въпросът за "персоналния обхват", или по-пре-цизно - за кръга от възможни субекти на корупционно поведение. Следва точно да бъде определено, дали ще се отнася само до лица, заемащи държавна и обществена длъжност (в централния или местния апарат) или ще бъдат включени и такива, заемащи длъжност в управлението на частния сектор. Второто изглежда по-примамливо и впрочем по подобен начин въпросът се предлага за решаване и в някои чуждестранни законодателства. Така например Министерството на правосъдието на Италия, опитвайки се да дефинира понятието корупция, дава през 1994 г. следното определение: "подкуп и всяко друго поведение по отношение на лица, на които е възложено изпълнението на определени задължения в държавната или частната сфери, което води до нарушаване на тези задължения, възложени им като следствие от статута на държавно длъжностно лице, частен сътрудник, независим агент или друг вид отношения и имат за цел получаване на каквито и да е незаконни облаги за себе си или за други лица". Същият подход е възприет при изготвянето на Наказателната конвенция за корупцията от Съвета на Европа, където също се говори за активен и пасивен подкуп в частния сектор (чл. чл. 7 и 8).

Може да се спори дали подобен разширителен подход е правилен. И тук не става дума само за трудностите при доказването на подобен род деяния в частния сектор. Изхождаме преди всичко от основния смисъл и главния проблем в борбата с корупцията, а той, според нас, е в разлагането, разяждането, в крайна сметка в "корумпирането" на държавните и обществените служители, защото по този начин именно се руши и разяжда доверието спрямо хора, облечени с определена власт, хора, на които е възложено изпълняването на функции в обществен интерес.

Какво би означавало на практика корупция в частния сектор? Даване на "неследваща" се облага за да бъде извършено (или неизвършено) нещо. Но нали в частния сектор водещ, определящ е именно интереса и при това в условията на свобода на договарянето, освен, ако се засягат по недопустим начин обществените интереси или се нарушава закона. Според нас "под-' купването" там е включено, образно казано, в "цената", още повече че тя, освен в изрично определени от закона случаи, се договаря свободно. Тази теза се подкрепя впрочем и от други аргументи, за които ще стане реч по-долу.

На второ място от общите белези трябва да се постави въпроса за съотношението при корумпирано поведение на обществения и личния интерес. Считаме, че корупция е налице тогава, когато водещ мотив при осъществяването на определен тип поведение, свързано със службата, е даването на превес на личния интерес над обществения. Ето това разбиране подкрепя още по-силно схващането, че кръгът от субекти, следва да бъде ограничен до заемащите определена държавна или обществена служба или изпълнявайки подобна функция лица. Разлагането, което се влага като смисъл на понятието корупция, има точно това предвид. Пренебрегването на обществено възложени ангажименти и задължения, за сметка на отдаване приоритет на частния, собствен или личен интерес, срещу определена облага. Механичното пренасяне на това разбиране и върху частния сектор води до логическия абсурд "пренебрегване на частния интерес за сметка на частния интерес", което очевидно не може да се приеме за разумно. Макар и косвен, аргумент в подкрепа на споделеното разбиране, може да бъде съзрян и в чисто езиковото тълкуване на думата "корупция". В Тълковния речник на българския език срещу думата корупция е отбелязано: "поквареност на длъжностно лице; продажност". (Авторски колектив, изд. МАГ 77,С., 1997, с.568)

На трето място сред общите белези, чрез които следва да се очертае понятието за корумпирано поведение, трябва да бъде поставен на обсъждане въпроса за това, дали съответната облага, за да е елемент на корумпирано поведение, трябва да е получена единствено при нарушаване на задълженията на лицето. Както видяхме, подобен възглед визира определението на италианското Министерство на правосъдието. Той обаче едва ли следва да бъде възприет, защото противоречи на някои основни разбирания възприети в България за неправомерно поведение.

Вярно е, че нарушаването на служебните задължения, "мотивирано" от получаването на облага е по-укоримата форма. Но вярно е също така, че и поставяне на изпълнението на нормалните задължения на едно служебно лице в зависимост от определена форма на облагодетелстване, също заслужава отрицателна оценка. Впрочем, този е и подходът, който и понастоящем възприема нашият наказателен закон, дефинирайки една от формите на пасивния подкуп в чл. 301, ал. 1, Н К.

Четвъртият и последен по-общ въпрос се отнася до съотношението между понятията престъпление и корупция. С други думи тук се търси отговор на питането, има ли случаи на корупция, които не са обхванати от действащи към момента разпоредби на Наказателния кодекс.

Нашето наказателно законодателство има достатъчно състави, съотносими към използването на служебното положение или злоупотребата с него в личен, при това користен интерес. Същевременно е ясно, че явлението корупция е по-широко по обхвата си в сравнение със сега регламентирания в наказателния закон случаи. Като явление то обхваща и случаи, в които облагата, която се получава няма материален характер, не е "имотна облага" по смисъла на НК. Нека ни бъде позволено да дадем един елементарен пример. Какво друго, ако не "разяждане", действие във вреда на обществения интерес, е назначаването на определена длъжност на близък роднина на длъжностното лице, който макар и формално да отговаря на определените изисквания, обективно е по-не-подходящия измежду няколко кандидата за мястото. Не твърдим, че подобно или друго аналогично действие следва непременно да бъде криминализирано и преследвано чрез методите на наказателното право. Очевидно е обаче, че то е във вреда на обществения интерес и представлява загърбване на определени служебни задължения, а във всички случаи е показател за поставянето на личните, групови или семейни интереси над обществените.

Възможните подходи при обсъждания тук въпрос са два. Едната възможност е да се възприеме разбирането, че корупция извън наказателно противоправните деяния не може да съществува. Тогава ще бъде необходимо само да се ревизират нормите на наказателния закон и същевременно да се допълнят с нови, несъществуващи понастоящем хипотези, като се преосмисли въпроса за степента на отговорност за тези състави и тя се съобрази с действителната им обществена опасност. Другата възможност, допускаща разбирането, че корупцията е по-широко явление от нормативно уредените в наказателния закон хипотези, предполага и изграждането на цялостен комплекс от мерки (вкл. административни и дисциплинарни) и институции, призвани да се борят с това явление в национален мащаб.

Подробното обсъждане на този въпрос надхвърля рамките на това изложение, но поради неговата изключителна важност си позволихме да го маркираме за пълнота.

Както вече беше споменато, наред с тези по-общии характеристики, цялостното очертаване на понятието за корумпирано поведение (и в крайна сметка на корупцията), предполага да бъдат посочени примерно и някои от конкретните й проявни форми, които законодателят счита за най-типични, най-често срещащи се и които същевременно са формулирани в достатъчна степен на абстрактност, за да са в състояние да обхванат типичните случаи от даден вид.

Точната формулировка на тези случаи е трудна задача. И все пак ето някои от предложенията в тази насока, които нека кажем съвсем ясно, все още са в относително "суров" вид.

Могат да се определят като корумпирано поведение например случаите, в които:

е налице злоупотреба с власт или нарушаване на служебни задължения с цел лично облагодетелстване, за сметка интересите на обществото;

се поставя в зависимост от получаването на определена облага извършването на правомерно действие по служба;

противозаконно се преразпределят ресурси в ущърб на обществения интерес, когато деецът цели лично (не само негово, но и на друго лице) облагодетелстване.

Вероятно изброяването на други случаи може да бъде продължено. Струва ни се, че за целите на настоящото изследване и това е достатъчно. Разбираемо е, че дефинирането на юридическото понятие за корупция, е сложен, труден и относително продължителен процес. Ние направихме един само опит в тази посока, който схващаме като начална основа за разсъждение, като база, въз основа на която впоследствие, трябва да се развива и дообогатява юридическото понятие, за едно толкова опасно за всяко общество явление, каквото е корупцията.

В следващата част от изложението ще се опитаме да анализираме конкретните състави на престъпления, свързани с корупционно поведение, посочени в сега действащия наказателен закон на Република България, за да потърсим отговор на въпросите дали те съдействат в борбата срещу корупцията и какви евентуални промени се налагат с оглед нейното оптимизиране.

Анализ на конкретни разпоредби свързани с корупционно поведение от действащия Наказателен кодекс на Република България.

Както вече беше посочено по-горе, в българското право отсъства единно легално понятие за корупция. Такова понятие няма и в НК. Разбира се, в определена степен отсъствието на понятието за корупция в НК е закономерно. Наказателното право е един от най-консервативните правни отрасли и то не бива конюнктурно да включва в себе си никакви специфични мерки за борба с общественоопасни деяния от преходен вид. Защото няма съмнение, че макар корупцията да съпровожда всяко общество от корените на неговата история, тя придобива особена обществена опасност само в определени периоди. Корупцията не е изкоренена в никоя от развитите европейски страни, но и в нито една от тях тя не съставлява такъв обществен проблем, както у нас. Със сигурност може да се предположи, че с развитието на демократичните процеси в България, с постепенното утвърждаване на гражданския контрол върху държавата, с изграждането на истински независима съдебна власт, с окончателното установяване на истински пазарни принципи в икономиката и най-важното - с окончателното установяване на лична нетърпимост към корупцията от страна на повечето граждани и у нас корупцията ще намалее и ще се сведе до размерите на едно обикновено отрицателно явление. Поради това и като изхождаме от преходния характер на размера на корупцията в България, неправилно би било да се препоръчва създаването на отделна глава в НК, съдържаща състави за борба с корупцията. Нещо повече, наказателното право не е основният инструмент в борбата с това явление. Наказателноправните мерки трябва да бъдат запазени само за най-тежките проявни форми на корупцията. В този смисъл ролята на наказателното право е в известен

смисъл ограничена. От друга страна, също така неправилно би било тази роля да се омаловажава съвсем. Наказателноправните мерки не се свеждат единствено до санкционирането на виновните лица. В допълнение към тази тяхна основна функция те постигат и други значителни цели в борбата с корупцията.

Не може да се отрече ролята на наказателното право в пре-венцията на корупционните поведения. Чрез предвидените строги санкции НК играе не само формално възпираща роля по отношение на лицата, податливи към корупция. Той има и съществена роля за възпитанието на гражданите в нетърпимост към формите на корупция. Чрез ограниченията, съдържащи се в понятието съдимост обществото бива защитено от твърде ранното пълно ре-социализиране на лицата осъдени за престъпления, съставляващи форми на корупция.

Наказателният кодекс може да изпълни всички тези задачи в борбата с корупцията и без в него да се създава отделна глава посветена на корупцията, както и без да съдържа легална дефиниция на това понятие. Внимателният прочит на разпоредбите на НК показва, че законът съдържа практически всички основни мерки против корупцията, макар и систематически уредени в различни глави. Необходимо е следователно, след като вече бяха очертани основните белези на корупцията в правото изобщо, да се систематизират онези състави, които могат да бъдат успешно използвани за борба с нея и да се потърсят начините за тяхното оптимизиране. Разбира се, анализът на съдържанието на общото понятие за корупция ще доведе и до някои нови предложения *de lege ferenda*.

Наистина, световната практика познава и други подходи, при които особено мащабни общественоопасни явления, макар и с преходен характер намират своето обособено място в НК. Така например през 1998 г. в НК на Китай е била създадена отделна глава озаглавена "Корупция и подкуп". Вж. Хуейлн, Цзян "Система особенной части УК КНР", Вестник Московското университета, N 2, 1999 г. Отсъствието на легално определение на корупцията и липсата на отделна глава в НК, където да са събрани съставите, визиращи отделните проявни форми на корупция, налага да се изработят определени критерии, чрез които да се посочат съставите, регулиращи корупционните деяния. След като тези състави бъдат систематизирани, може да се направи преценка както за тяхната ефективност, така и за необходимостта от усъвършенстването на уредбата.

Вече имаме повод да подчертаем, че корупцията е явление, неотделимо от властта. Корупцията разяжда държавния апарат и подменя принципите, на които трябва да се основава неговата работа - законност, съблюдаване на човешките права, професионализъм. Тя води до подмяна на тези принципи с други - личният интерес на държавния служител заменя законността, съблюдаването на човешките права отстъпва на ходатайствата, професионализмът бива заменен със съмнителни критерии, сред които в цялата история на България особено ясно прозира този на политическата принадлежност или даже на личната преданост. Всичко това налага съставите относно корупцията да се търсят на първо място в онези глави и раздели на НК, в които са уредени престъпните посегателства срещу дейността на държавните органи и обществените организации, както и на други места в закона, където са предвидени престъпления със субект длъжностно лице. Това е и първият критерий, който ще бъде използван за определянето на кръга на престъпленията, имащи отношение към понятието корупция.



Корупцията, обаче има две страни. Длъжностното лице като правило не може да се корумпира само. Казано съвсем просто, не можеш да вземеш без да ти дадат. Поради това и вторият критерий за обхвата на корупционните престъпления следва да обхваща и деянията на лица, които не притежават длъжностно качество, но могат да мотивират по непозволен начин едно длъжностно лице да изпълнява функцията си. Този критерий не бива обаче да се абсолютизира, тъй като в НК са уредени и случаи, при които корупционното поведение обхваща само действията на длъжностни лица.

Третият критерий е свързан с може би основния мотив на корупцията - користния. Нужно е следователно да се анализират користните престъпления в НК и да се установи, кои от тях имат отношение към корупцията.

На четвърто място, трябва да се отбележи, че макар и основен, користният мотив не е единствения мотив при извършването на действия на корупция. Поради това следва да се анализират и тези състави от НК, които макар и да не съдържат непременно користна цел, водят отново до подмяна на правните принципи, на които трябва да се основава дейността на държавния апарат.

Накрая, макар и извършителите на корупция да следва да се търсят преди всичко сред държавната администрация, разглеждана в нейния най-широк смисъл (Когато говорим за държавна администрация и държавен апарат имаме предвид не само лицата от системата на изпълнителната власт. Всички отделни власти в държавата изпълняват различни функции, които обаче са част от единната държавна власт. Поради това, говорейки за държавен апарат, ние имаме предвид както служителите на държавната администрация в тесен смисъл, така и лицата, осъществяващи местната власт, служителите на съдебната власт, както и законодателното тяло.), не бива да се изключва и нака зателноправната регламентация на корупцията в апарата на обществените организации. За нашето общество корупцията в професионалните съюзи или в политическите партии, например често пъти е не по-малко опасна от корупцията в държавния апарат. Значителен обществен резонанс има корупцията в спорта. В известна степен казаното тук важи и за стопанския сектор, корупцията в който може да се отрази на цялостния механизъм на функциониране на пазарната икономика ( Тук следва да се има предвид, че българското наказателно право разглежда понятието длъжностно лице, като най-чест субект на престъпленията, съставляващи форми на корупция в широк смисъл, и включва към него както служителите в държавния апарат, така и лицата, заемащи отговорна длъжност в обществените организации и в стопанските структури. ). И все пак, не бива да се забравя, че корупцията в отделните сфери на живота има различна степен на обществена опасност. Поради това, ние считаме, че борбата с корупцията чрез средствата на наказателното право следва да се насочи преди всичко към онези сектори, в които тя най-брутално засяга обществен интерес. Без да подценяваме значението на корупцията в стопанския сектор или в спорта, ние намираме, че приоритетно направление на законодателя следва да бъде борбата с тези деяния в държавния апарат. Актовете на корупция, извършвани от длъжностни лица от държавния апарат, не само съставляват най-опасните нейни форми, но и практически рушат българската държавност, подкопават доверието на хората в правния ред. Нещо повече, корупцията на държавния апарат има отражения във всички сфери на живота - корумпираният държавен служител може с поведението си да засегне не само реда за функциониране на администрацията или на съдебната система, но и да накърни значителни икономически интереси например. Не е нужно да

се търсят особено илюстративни примери в тази насока, достатъчно е да си представим какво отражение върху икономиката на страната ни има корупцията в областта на приватизацията.

Престъплението, което в най-голяма степен съдържа в себе си признаците на корупционно поведение е, подкупът. В българския НК то е уредено в Раздел IV на Глава Осма от Особената част.

По българското наказателно право подкупът бива пасивен и активен. С оглед на предвидените санкции пасивният подкуп, който се извършва преди всичко от длъжностни лица (За пълнота следва да се отбележи, че субект на пасивен подкуп може да бъде и вещо лице), разкрива по-висока степен на обществена укоримост.

Законът разглежда като подкуп всяко получаване от страна на длъжностно лице на дар или имотна облага, която не му се следва, заради това че ще извърши или няма да извърши или защото е извършило или не е извършило действие по служба. Трябва да се подчертае, че по основния състав деянието е наказуемо и в случаите, когато длъжностното лице не е нарушило службата си като следствие от подкупа. Българският законодател намира за престъпно и онова поведение на длъжностно лице, което правомерно е осъществило функциите, произтичащи от длъжностното му качество, но е получило за това неследващ му се дар или друга имотна облага (Например, когато е било опростено едно задължение на длъжностното лице, когато е било изкуствено създадено вземане за него, когато то е получило без заплащане услуги с имуществен характер, когато е заплатило стоки или услуги със значителна отстъпка. Съдебната практика дори приема че може да е налице подкуп и в случаите, в които длъжностното лице не заплаща сметките в ресторант). Лицето се наказва по-тежко ако е нарушило службата си заради получения подкуп и още по-тежко, ако в резултат на подкупа е извършило престъпление. В закона са предвидени състави относно извършването на пасивен подкуп от длъжностно лице с отговорно служебно положение, от лице, което вече е било осъждано за вземане на подкуп, от лице, което е изнудило друго лице да му даде подкуп посредством злоупотребата със служебното си положение, както и в случаите, когато стойността на подкупа е в големи размери. За най-тежките случаи на подкуп наказанието може да стигне до 30 години лишаване от свобода. НК допуска наличието на подкуп и в случаите, когато дарът или имотната облага са били дадени не само лично на самото длъжностно лице, а и в случаите, когато те са получени със съгласие на длъжностното лице от друго. Законът наказва също така и действията по посредничество да бъде даден или получен подкуп.

Разбира се, законът отчита и Втората страна на тази най-тежка форма на корупционно поведение и санкционира и онова лице, което даде подкуп на длъжностно лице.

Законът наказва и провокацията към подкуп - преднамереното създаване на обстановка или условия, за да предизвика предлагане, даване или получаване на подкуп, с цел да навреди на онзи, който дава или приема подкупа.

През 2000 г. законодателят засили защитата на обществото от корупция като инкриминира деяния, които до този момент не бяха съставомерни. Така например, вече се счита за престъпление обещаването или даването на подкуп на длъжностно лице. За престъпление беше обявено и деянието на онова длъжностно лице, което поиска или се съгласи да получи подкуп.

Следва да се отбележи, че през 1999 г. Народното събрание приведе разпоредбите относно подкупа в съответствие с Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки (ДВ бр. 6 от 1999). Беше предвиден състав, инкри-минираш, давачето на подкуп на чуждо длъжностно лице при осъществяването на международна търговска дейност. През тази година /2000 г./ обхватът на регламентацията на подкупа по отношение на чужди длъжностни лица беше разширен и обхвана всякакви случаи на актвен подкуп на чужди длъжностни лица.

Престъпления, които съдържат в себе си признаци на корупция има не само в разгледания раздел за подкупа. Наистина, подкупът в най-голяма степен олицетворява корупцията в наказателното право - заради особения субект и користния характер. На практика в НК няма друго престъпление, което в такава висока степен да отговаря на всички критерии, по които съдим за корупционните престъпления.

И все пак, струва ни се, предварителните критерии, които очертахме налагат да направим един извод, който до голяма степен излиза извън традиционното разбиране за корупционните престъпления. Ние смятаме, че наред с подкупа като корупционно престъпление със същата степен на обществена опасност трябва да се третира и длъжностното присвояване.

Наистина, длъжностното присвояване е едно от най-характерните престъпления против собствеността. Същевременно, неговият користен характер, обстоятелството че се извършва от длъжностно лице и особено фактът, че чрез него се засяга не само собствеността, но и обществения интерес в стопанската сфера, а в някои случаи - и управлението на страната, правят това престъпление една от специфичните форми на корупция. Крайно време е да престанем да третираме длъжностното присвояване само като едно обикновено престъпление против собствеността, пренебрегвайки проявленията му извън обществените отношения, осигуряващи правомерното и безпрепятствено упражняване на правото на собственост. Как иначе, освен като най-тежки форми на корупция, грубо накърняваща обществения интерес, можем да третираме такива престъпни деяния като присвояването на средства от фондовете на Държавното обществено осигуряване, Здравно-осигурителната каса или фондовете на Европейския съюз, обслужващи присъединяването на България към ЕС. Очевидно е, че ако не третираме подобни длъжностни присвоявания като форма на корупция и не настояваме за насочване на усилията на компетентните органи, натоварени от нормативните актове да се борят с корупцията и към тези престъпления, това би било съществено подценяване на тяхната обществена опасност.

Повечето от останалите състави, които ще бъдат разгледани по-долу отговарят изцяло само на някой посочените по-горе критерии, но съдържат в себе си престъпния потенциал да съставляват форми на корупция.

Едно от престъпленията, което в много голяма степен олицетворява понятието за корупция се съдържа в състава на чл. 282 от НК. Там е предвидена наказателна отговорност за длъжностно лице, което наруши или не изпълни служебните си задължения или превиши властта или правата си с цел да набави за себе си или за друго облага или да причини другиму вреда.

Престъплението по чл. 282 от НК е едно от най-често срещаните в практиката длъжностни престъпления. То отговаря кумулативно на две основни характеристики на корупционното престъпление - особен субект и специфична цел - преследване на облага, която от своя страна може да бъде материална и нематериална. Особен вид длъжностно престъпление се съдържа в състава на чл. 282а от НК, където е предвидено да се търси наказателна отговорност от онова длъжностно лице, което при наличието на предвидени в нормативен акт условия, необходими за издаване на специално разрешение за осъществяване на определена дейност, откаже или забави извън предвидените по закон срокове неговото издаване. Като се има предвид, че лицензионните режими, създаващи изкуствени предпоставки за длъжностни лица да изнудват граждани и стопански субекти, са един от генераторите на корупция, този текст в НК е напълно обясним и навременен.

Престъпление, разкриващо белезите на корупция, се съдържа и в състава на чл. 283 от НК, в който е предвидено наказание за длъжностно лице, което използва своето служебно положение, за да набави за себе си или за друго материална или нематериална облага. На практика тук са инкриминирани най-драстичните форми на ходатайства, чрез които се подменят принципите, на които трябва да се основава дейността на държавния апарат.

Друго престъпление, което също може да има отношение към уредбата на корупцията в НК, се съдържа и в чл. 289 от НК, в който се наказва онзи, което склонява длъжностно лице от органите на предварителното производство, прокурорските или съдебните органи да наруши свое служебно задължение във връзка с правораздаването. Думата склоняване в контекста на чл. 289 от НК изключва мотивиране чрез даване на подкуп, но отново подчертава неправомерното въздействие, чрез което се подменя конституционният принцип за точното и еднакво прилагане на закона спрямо всички граждани и в крайна сметка се уврежда общественият интерес.

Ако трябва да обобщим, престъпленията по чл. 282, чл. 283 и чл. 289 от НК, заедно с подкупа и длъжностното присвояване съдържат в себе си най-значимия корупционен потенциал и съставляват най-характерните форми на корупция, инкриминирани в НК. Разбира се, те далеч не изчерпват списъка на корупционни-те престъпления в наказателното право.

Така например, в чл. 220 от НК е уредено престъпление, свързано със съзнателното сключване на вредоносна и неизгодна сделка. Това престъпление може да се третира като проявна форма на корупция не само заради особения му субект - длъжностното лице, а и преди всичко заради възможния мотив за сключването на такава сделка - користния. Друго престъпление, които може да съставлява корупция е уредено в чл. 228 от НК, в който е предвидена наказателна отговорност за онова длъжностно лице, което умишлено нареди или допусне производството на недоброкачествени, нестандартни или некомплектни промишлени произведения. И тук користният мотив се очертава като напълно възможен. Чрез едно подобно поведение длъжностно лице може да увреди конкуренцията в стопанската сфера именно заради получена облага. Престъпление от подобен характер се съдържа в чл. 224 от НК, където е предвидена наказателна отговорност за лице, което получи дар или друга имотна облага, за да даде или затова, че е дал на чужда държава, чужда организация или дружество или на чужд гражданин сведения, от които са произлезли или са могли да произлязат значителни вреди за стопанството. Наистина, субект на това престъпление не може да бъде

длъжностно лице, но и тук користният мотив водещ до увреждането на принципите на добросъвестните търговски отношения следва да се квалифицира като форма на корупция<sup>15</sup>. В този случай се наказва и лицето, което е дало подкупа.

Горните три състава практически изчерпват най-тясното понятие за престъпленията, които свързваме с формите на корупция в стопанския сектор. Наред с подкупа по чл. 301 и следващите членове от НК и длъжностното присвояване, те дават правната рамка, очертана от законодателя за борба с корупцията в икономиката.

Основателно в общественото съзнание корупцията се свързва с определени сектори от държавния апарат, чиято прозрачност в работата е най-малка. Това, както и сложната и често пъти непоследователна правна уредба на работата в тези сектори, съчетана с отсъствието на какъвто и да било граждански контрол, както и със значителни материални интереси, правят формите на корупция там особено опасни. Поради това, не случайно най-често понятието за корупция се свързва с дейността на митническите служби. Без да подчертава користния мотив, който обаче е напълно логичен, законодателят в чл. 242, ал. 3 предвижда тежки наказания за контрабанда, осъществена от две или повече лица, сред които има и митнически служител. По аналогичен начин е уреден въпросът и в чл. 257 от НК по отношение на данъчен служител, който спомогне за укриването на данъчни задължения в особено големи размери.

През 1998 г. беше инкриминирано деянието на длъжностно лице, което наруши или не изпълни разпоредбите на Закона за мерките срещу изпирането на пари. Наистина, ако това престъпление се извърши заради получен дар или имотна облага, то би било погълнато от подкупа и следователно става дума за такова нарушение на службата на длъжностното лице, което не е продиктувано от користни мотиви. Както беше посочено по-горе, обаче, користният мотив, макар и основен, все пак не е единственият мотив, залегнал в основата на корупционните престъпления. Интересите на финансовата система у нас, иначе казано - общественият интерес отразен в НК, изисква конфискация на мръсните пари, а не тяхното въвеждане в оборота. Според нас, ако субект на престъплението по чл. 224 от НК е длъжностно лице, деянието следва да се квалифицира като престъпление по чл. 301, ал.2 НК. Всяко нарушение на съответните задължения на длъжностните лица да следят за мръсните пари, макар и не с користен мотив също подменя основни принципи на държавния апарат и може да съставлява форма на корупция.

Разгледаните по-горе състави очертават основната рамка, в която се съдържа правната уредба на корупцията в НК. Нейните най-съществени белези могат да бъдат систематизирани така:

Субект на тези престъпления най-често е длъжностно лице или лице, което неправомерно мотивира длъжностно лице да наруши служебните си задължения.

Основен мотив, независимо дали посочен в закона или просто съществуващ, фактически е користният мотив, както и мотивът да се придобие друга, нематериална облага.

Тези престъпления се отнасят до всички области на живота, в които е възможна корупция - дейността на държавния апарат, разглеждан в неговия най-широк смисъл, дейността на обществените организации, функционирането на стопанския сектор, спорта.

Основен резултат от тези престъпления е увреждането на обществения интерес чрез подмяната на законоустановените принципи, на които следва да почива дейността на държавния, обществения и стопанския апарат с други, непризнати от закона и морала принципи.

Анализът на уредбата на корупцията в НК показва, че в наказателния закон сравнително пълно са обхванати основните форми на корупционно поведение. Основателно в него не са регламентирани по-незначителни с оглед на тяхната обществена опасност прояви, борбата с които остава задача на останалото законодателство. Независимо от факта, че наказателноп равната уредба на корупционните престъпления изглежда задоволителна резултатите от борбата с най-тежките форми на корупция не са обнадеждаващи. Според нас, обаче, това се дължи преди всичко на два основни фактора стоящи извън материалното наказателно право.

На първо място, престъпленията, свързани с корупция и особено подкупа се доказват трудно, тъй като в редица случаи интересите на тези които дават и тези които получават подкуп в определена степен съвпадат. Доколкото корупцията най-често се свързва със значителни материални интереси, чието задоволяване зависи от държавата, то лицата, даващи подкуп нямат реален мотив да се разкрият пред органите на властта, за да не злепоставят своята търговска репутация. Поради това, поощрителните норми в НК не могат да създадат значителен стимул в субектите на активен подкуп да разкрият извършеното от тях и да спомогнат за доказването на значително по-опасните деяния на субектите на пасивен подкуп. Друг е въпросът, че начина, по който е уредена поощрителната норма в НК, позволяваща на едно лице да избегне наказание за активен подкуп, ако доброволно се разкрие пред органите на властта, крие не само възможност за злоупотреба с това право, но е някак съмнителна от чисто морална гледна точка. Обобщено казано, общите престъпни интереси на даващия и на получаващия подкуп и неубедителното съдържание на поощрителната норма по чл. 306, б от НК правят доказването на основното корупционно престъпление - подкупа, твърде трудно. Допълнителен аргумент в тази посока може да се търси и в нормата на чл. 307 от НК относно провокацията към подкуп. Тази разпоредба ограничава полицейските органи във възможностите им да провеждат оперативни разработки и да използват резултатите от тях в наказателния процес. Друг е въпросът, че в съвременните условия у нас, когато и полицейските органи не са застраховани от определен уклон да злоупотребяват с правата си, разпоредбата на чл. 307 от НК изглежда съвсем на мястото си и се намира в синхрон със засилената защита на правата на гражданите. Държавата трябва да има и други средства да доказва престъпленията, без да създава изкуствени предпоставки за извършването на престъпни деяния.

На второ място, борбата с най-значителните форми на корупция е затруднена от чисто психологически причини. За съжаление българското общество все още не е изградило в

себе си нетърпимост към корупционните прояви. Особено в последните години постепенно се утвърждава разбирането, че корупцията е неизбежна, интегративно свързана с властта и се приема някак за нормално да се плаща, за да получиш възможност да упражниш законните си права. Това особено привикване с формите на корупцията, които постепенно могат да се превърнат в стандарт на поведение, изкуствено занижава нейната обществена укоримост. Очевидно успешната наказателноправна реакция срещу корупцията ще е възможна само на основата на изградена обществена нетърпимост към това явление.

Разбира се, недостатъчната ефективност на нормите на НК в определена степен се дължи и на някои пропуски в правната уредба, които предполагат бъдещи промени в наказателното законодателство. Такива промени се налагат и за да бъде приведено вътрешното наказателно законодателство в съответствие с основни норми на международното право, имащи отношение към понятието корупция.

Според нас, те следва преди всичко да бъдат съсредоточени в усъвършенстването на правната уредба на престъплението подкуп, което в общественото съзнание е най-универсално възприетият синоним на понятието за корупция. Тези промени могат да бъдат основно групирани в няколко насоки.

На първо място, необходима е известна диференциация на отговорността за подкуп с оглед на субекта на престъплението. Сега на практика единственият квалифициран състав на подкупа с оглед субекта визира извършването на това престъпление от лице с отговорно служебно положение. Според нас, тази диференциация не е достатъчна. По силата на установената съдебна практика един съдия, например, който не заема отговорно положение в системата на съответния съд не може да бъде субект на квалифициран подкуп. Същевременно, корупцията в рамките на съдебната власт не може да се сравнява по своята обществена опасност и по разяждащия си ефект върху държавността с корупцията в администрацията. В този смисъл, според нас би било целесъобразно да се предвидят квалифицирани състави за пасивен подкуп, когато е извършен от лица от системата на съдебната власт. Нещо повече, кръгът на лицата, които трябва да се предвидят в наказателното право като възможни особени субекти на подкуп е разширен от Наказателната конвенция за корупцията, приета от Съвета на Европа (Международни актове за противодействие на корупцията, изд. Информационен център на Съвета на Европа, С. 1999 г., с. 16-32. ). Там се поставя изискване към държавите членки на Съвета на Европа да инкриминират подкупа, когато се отнася до членовете на националните публични събрания, като това понятие според нас следва да се тълкува така, че да обхване не само законодателния орган, но и местните общински съвети (Чл. 4 от Конвенцията изисква да се инкриминира подкупа извършен от лице" член на което и да е национално публично събрание, упражняващо законодателни или административни правомощия." Тук думата "национално" се употребява като антоним на думата чуждестранно и не изисква функциите на съответния орган да имат национално значение.).

На второ място, държавата би трябвало да се бори с подкупите и на един предварителен етап, преди те да се упражнили окончателно своя корупционен ефект. Поради това, целесъобразно е да бъдат инкриминирани някои предварителни прояви имащи характера на подготовка за подкуп като например искането на подкуп, когато то не е свързано със злоупотреба със служебно положение, подбуждането към подкуп. Необходимо е да се помисли и за евентуалното инкриминиране на т.нар. "търговия с

влияние" - когато едно лице получи наследваща му се облага, за да мотивира на свой ред едно длъжностно лице да извърши или да не извърши определено действие по служба. Разбира се, уредбата на търговията с влияние в НК трябва да се предхожда от приемането на съответната законова основа за лобирането.

На трето място, необходимо е да се задълбочи тенденцията към разширяване на кръга на субектите на пасивен подкуп и в още една посока. Направеното през 1999 г. разширение, което обхваща и чужди длъжностни лица, при осъществяването на международни търговски сделки трябва да бъде задълбочено. При ускореното протичане на евроинтеграционните процеси у нас и приобщаването на Република България към нови международни организации, включително и международни съдилища, корупцията свързана с подкупването на международни длъжностни лица придобива качествено различна степен на обществена опасност и налага самостоятелно регулиране (В този смисъл са и изискванията на чл. 5 от Наказателната конвенция за корупцията - подкуп на чужди длъжностни лица, чл. 6 - подкуп на членове на чужди публични събрания, чл.чл. 9, 10 и П - съответно подкуп на служители на международни организации, подкуп на членове на международни парламентарни събрания и подкуп на съдии и служители на международни съдилища. ).

Анализът на изискванията, които поставя международното право пред усъвършенстването на наказателноправната уредба на подкупа изисква да се направят и някои бележки към подкупа в частния сектор (Чл. 7 и чл. 8 от Наказателната конвенция за корупцията предписват на държавите да предприемат мерки за обявяване като престъпления на обещаването, предлагането или даването, както и на искането и приемането на каквато и да било наследваща се облага на лице, което ръководи или изпълнява работа в частно юридическо лице, за да извърши или да не извърши действие, с което да наруши служебните си задължения). Този въпрос вече беше подробно коментиран по-горе. Струва ни се, че по отношение на българското право понятието "частно юридическо лице" трябва да се тълкува по-тясно, като изключи частните търговски дружества. Друг е въпросът, че безспорно е нужно да се потърси усъвършенстване на наказателноправната уредба за подкупа в такива частни юридически лица като обществените организации, политическите партии, синдикатите, фондациите, спортните организации, сдруженията с идеална цел, регистрираните изповедания. С известни резерви тук биха могли да се причислят и търговските дружества, създадени с държавно участие. Единствено при тези организации може да съществува значително разминаване между личния и обществения интерес, което да оправдава наказателноправна намеса.

Не на последно място, трябва да се помисли и за ново наименование на главата в НК, където систематически е уредено престъплението подкуп. Нейното сегашно наименование и основаният на него извод, че подкупът засяга само отношенията, свързани с дейността на държавните органи и обществените организации води до извода, че НК не обхваща случаи на подкуп в чисто стопанската сфера. Независимо от изложените по-горе бележки за приложимостта на понятието подкуп към частния сектор, ние все пак считаме, че законът трябва да дава сигурни основания за борба с такива деяния като например нарушаване на нормите относно обществените поръчки заради получена материална облага или дори за даването и приемането на подкуп от страна на длъжностни лица от дружества, създадени с държавно имущество.



Накрая, не може да се пренебрегне фактът, че корупцията често пъти засяга лица, които по силата на Конституцията се ползват с имунитет срещу наказателно преследване. При това става дума за такива лица, при които корупцията има най-висока степен на обществена опасност. Корумпираният магистрат или още в още по-висока степен корумпираният депутат, който защитава чрез предлаганите от него закони групови интереси, несъответстват на обществения интерес, са много по-опасни за обществото от обикновения корумпиран чиновник. За разлика от него обаче, те са недосегаеми заради техния имунитет. Очевидно в хода на обществения дебат за имунитета, предвиден в Конституцията непременно трябва да се засегне и тази страна на проблема - имат ли нужда определени групи длъжностни лица да се ползват със защита от законите, които самите те създават или прилагат, когато най-опасните форми на корупция, разяждаща българската държавност, се наблюдават именно сред тези лица. Отговорът на този въпрос изглежда предопределен.

Последният въпрос, който предстои да се обсъди при евентуалната бъдеща промяна на наказателно равната уредба на корупцията, е свързан с изискването на Наказателната конвенция за корупцията националните законодателства да предвидят санкции за юридическите лица за извършените от тях престъпления активен подкуп или търговия с влияние. Според нас подобно изискване е неприемливо за българското наказателно законодателство. Разбира се, въпросът за наказателната отговорност на юридическите лица, сам по себе си твърде значим, надхвърля задачите на това изследване. Поради това само ще се задоволим да отбележим, че изпълнението на подобно изискване налага цялостното преосмисляне на основни принципи на българското наказателно право, което то следва повече от сто години. Неотклонното и последователно провеждане на принципа на наказателната отговорност на физическите лица по отношение на корупционните престъпления дава достатъчно гаранции за успешната борба с това особено опасно, но все пак преходно явление. С оглед на систематическото място на раздел четвърти на глава осма от НК може да се твърди, че субект на подкупа е само такова длъжностно лице, което е част от държавния апарат и апарата на обществените организации. Това изключва от приложното поле на подкупа длъжностните лица в стопанската сфера.