

# **АНТИКОРУПЦИЯ**

учебно помагало

**СОФИЯ, 2000**

## Учебно помагало

Учебното помагало „Антикорупция“ е първо по рода си издание, разработено с оглед на изискванията на различни по равнище, интензивност и аудитория учебни занятия. Структурата на учебника позволява използването му за антикорупционно образование във висшите учебни заведения, както и в горните курсове на средните училища.

Четиринадесетте теми позволяват изработването на цялостен университетски курс, разчетен за един семестър от 15 учебни седмици, който би могъл да предвиди и самостоятелна работа на студентите. Накрая са предложени обобщаващи въпроси по всички теми, както и задания за самостоятелна работа (курсови работи, курсови проекти). Темите са подходящи и за подготовката на отделни лекции в курсове от различни области на социалните науки.

**Под общата редакция** на доц. д-р Антоний Тодоров

Авторски екип:

д-р Андрей Иванов: XII

гл. ас. д-р Андрей Нончев: II, III и IV

доц. д-р Антоний Тодоров: V

Бойко Славчев и Владимир Кънев: VI

доц. д-р Добрин Канев: IX

д-р Емил Ценков: VIII, XII и XIV

Иван Влахов: VII

доц. д-р Лазар Груев: I

Димитър Тончев: X

гл. ас. Петкан Илиев: XI

**ISBN 954-477-079-8**

© *Коалиция 2000 и Център за изследване на демокрацията*

Всички права запазени.

ул. Лазар Станев 1, 1113 София

тел. (+ 359 2) 971 3000, факс (+ 359 2) 971 2233

coalition2000@online.bg,

www.online.bg/coalition2000

# СЪДЪРЖАНИЕ

Увод .....	5
I. Правното понятие за корупция .....	7
II. Модели на корупционно поведение .....	17
III. Мониторинг на корупцията .....	25
IV. Сфери и форми на корупцията .....	37
V. Злоупотребата с политическа власт .....	51
VI. Корупцията в съдебната система и полицията .....	61
VII. Икономика и корупция .....	73
VIII. Корупцията в международните отношения .....	85
IX. Финансирането на политическите партии .....	95
X. Правната реформа против корупцията .....	109
XI. Административната реформа против корупцията .....	119
XII. Гражданското общество срещу корупцията .....	129
XIII. Професионалните кодекси срещу корупцията .....	143
XIV. Международно сътрудничество срещу корупцията .....	153
Обобщаващи въпроси .....	167
Практически задачи .....	168
Издания на Коалиция 2000 .....	170



## УВОД

Проблемът за корупцията придобива в България нарастващо политическо значение. От една страна, благодарение на активността на общественото мнение, действащо чрез нестопанските организации и медиите, темата за борбата с корупцията придоби особена важност и стана част от дневния ред на обществото. От друга страна, нарастващите изисквания на международните партньори към България във връзка с желанието ѝ да се присъедини към европейските и атлантическите политически, икономически и военни структури насочиха вниманието на наблюдатели, политици и дипломати към равнището на корупция и способността на страната да се справи с нея. И най-сетне се активизира цялата политическа класа в България. Висши държавници, политически лидери, влиятелни личности поставиха на обсъждане проблемите на борбата с корупцията, като в нарастваща степен дефинират проблема извън непосредствената политическа борба между партиите. Така проблемът за корупцията придоби национално измерение и концентрира един по-общ дебат за развитието на страната в близко бъдеще.

Проблемът за корупцията фокусира множество проблеми, които изпълват съдържанието на стратегията за успешен преход към работеща демокрация и ефективна пазарна икономика. В дебата за овладяването и ограничаването на корупцията се събират най-съществените въпроси на прехода:

- доверието към демократичните институции и към тяхната ефикасност;
- доверието към правителството и към способността му да осъществи успешно реформата;
- доверието към принципа на пазарната икономика и към нейната ефективност и положителни резултати за благосъстоянието на нацията;
- доверието към правовата държава и изобщо към модела на развитие, приет след 1989 г.

В последна сметка успехът на усилията за справяне с корупцията ще се смята за най-очевидния успех на самата реформа. Защото борбата с корупцията е критерият за зрелостта на демократичните институции и на правителството, както и за зрелостта на гражданското общество, на нестопанските организации и на медиите. Успехът в борбата с корупцията ще се третира и като очевиден белег за достигането на определени международни стандарти в развитието на страната. Като цяло този успех трябва да даде гаранции за управляемост на процесите и ефективен граждански контрол върху институциите в България.

Овладяването и ограничаването на корупцията се отнася към самата същност на модерната демокрация. В хода на това през последната година бяха направени важни крачки към:

- създаване на предпоставки за упражняване на граждански контрол над държавните институции;
- създаване на предпоставки за по-голяма ефективност на публичната администрация и за нейното модернизиране в интерес на цялото общество;
- създаване на предпоставки за гарантиране на политическото равенство на гражданите при достъпа до публичните услуги;
- създаване на предпоставки за реализиране на действително върховенство на закона.

Тези предпоставки трябва да бъдат развити, в противен случай постигнатото много бързо ще загуби значението и смисъла си. Ето защо дебатът за корупцията трябва да става все по-централен и да ангажира все повече институциите и нестопанските организации, общественото мнение и медиите, политиките и мениджърите. Дебатът за корупцията фокусира проблемите на цялостното развитие на България през следващите години и обхващат му ще увеличи надеждността и доверието към страната като към гражданска общност, способна да разрешава сама собствените си проблеми.

# **I. ПРАВНОТО ПОНЯТИЕ ЗА КОРУПЦИЯ**

## План

1. Що е корупция?
2. Корупцията като юридическа категория.
  - 2.1. Корупцията не е само деяние.
  - 2.2. Общи белези на корупционното поведение.
3. Корупцията надхвърля противоправните деяния.
  - 3.1. Правна квалификация на корупцията.

Няма никакво съмнение, че напоследък една от най-често употребяваните думи е корупция. Ако отгърнем който и да е вестник или се загледаме по-продължително време в телевизионните предавания, почти сигурно е, че ще я открием, употребена от социолози, философи, педагози, журналисти или юристи. Особеното е, че всеки влага в нея такова съдържание, каквото той намери за добре, или я използва в такъв контекст, какъвто е удобният за конкретния случай. Обърнете внимание, тя е официален термин (така напр. една от парламентарните постоянни комисии се нарича Комисия по правните въпроси и законодателство срещу корупцията), тя е същевременно и законов термин (за това ще стане дума по-долу), тя е любима тема за журналистите или пък е предмет на оживени научни дискусии по време на семинари и конференции.

Следващите редове са опит да се потърси отговор само на първия въпрос, и то формулиран по следния начин: възможно ли е да се даде ясно и еднозначно юридическо определение на понятието „корупция“?

### 1. Що е корупция?

Редно е най-напред да се тръгне от смисловото 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<sup>1</sup>. Следователно, етимологически корупция означава преди всичко разваляне и лошо състояние и едва на последно място подкупване, но според мен в смисъл подкупване, водещо до развала, до разяждане и лъжливост. С течение на вековете и особено в последно време „корупция“ се употребява като синоним на подкупничество, но съдържа иманентно в себе си по-общ смисъл за разлика от типично строго юридическото значение на подкупа.

Думата корупция е легален, законов термин и се съдържа в няколко действащи нормативни акта, а така също и в други (официални правителствени) актове на Народното събрание или съдебни документи. Ето част от примерите:

• В Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България<sup>2</sup>, чл. 40, ал. 2, т. 8, 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)<sup>3</sup> терминът корупция се среща на три места. Най-напред още в чл. 7, определящ основните дейности на министерството, където в т. 3 са посочени действия срещу организираната престъпност и корупцията.

• 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, свързани с участие на чужди служби или организации (чл. 46, т. 9).

• 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).<sup>4</sup>

Терминът „корупция“ е широко използван не само в специализираната юридическа литература и средствата за масова информация, но е и легален, законен термин. Целият въпрос е, че дефиниция (определение) на това понятие липсва не само в законодателните актове, които го използват, но дори не може да бъде открито и в доктрината у нас. Това може да означава две неща:

Първо, законодателят предполага (предпоставя), че то е известно, ясно по съдържание, поради което не се налага изричното му определяне чрез законова разпоредба.

Второ, че определянето му е твърде затруднено, поради което на този етап опитите това да се направи са изоставени.

Нито едното, нито другото обаче може да бъде възприето като нормално. Някак не е редно да се възлага например на специализирани служби към МВР (НСС, НСБОП) борбата с нещо (в случая корупцията), без да е ясно какво всъщност то означава.

## 2. Корупцията като юридическа категория

Какво означава „корупция“ всъщност и защо е толкова трудно тя да бъде определена? Мисля, че в голяма степен бихме се приближили до отговора на този въпрос, ако внимателно се взрем и анализираме част от вече цитираните нормативни и други актове.

Когато става дума за задачите на конкретни звена (НСС, НСБОП, Инспектората на МО), то и понятието корупция е употребено 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 – например „действия срещу организираната престъпност и корупцията“ (чл. 7 ЗМВР), то и понятието е употребено в по-широк смисъл. Няма никакво съмнение, че употребеният термин корупция в Единната стратегия за противодействие на престъпността (чл. 21) също „излиза“ от това по-широко разбиране. Важно е да се отбележи също, че наред с типично наказателноправните стратегията предвижда и редица други мерки, като например „създаване на ясни правила и стандарти за административното обслужване на гражданите“ (21.4).

Изводът се налага от само себе си. Към настоящия момент действащи нормативни актове обозначават с един и същ термин различни по обхвата, субектите и съдържанието си обществени отношения (явления).

### *2.1. Корупцията не е само юридическо понятие*

Всъщност точно тук се корени и основната трудност при дефинирането на корупцията от юридическа гледна точка. Тя е сложно и комплексно социално явление, а не деяние. Наказателният, а и другите закони биха могли да го дефинират само при положение че се касаеше 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 касае до явление, при това явление многопластово, това е невъзможно да бъде сторено чрез една норма, съдържаща изчерпателна дефиниция.

Корупцията е комплексно и сложно социално-икономическо, административно, политическо и едва тогава наказателноправно явление, а не конкретно, обозримо и поддаващо се на описание деяние. Ето защо всеки опит тя да бъде дефинирана чрез единно и монолитно легално определение в закон е предврително обречен на неуспех.

Подходът трябва да бъде друг.

Факторите за разпространението на корупцията според общественото мнение през 1999 г. (подредени по значимост):

- *Стремежът към бързо забогатяване на онези, които са на власт.*
- *Ниските заплати.*
- *Несъвършеното законодателство.*
- *Липсата на строг административен контрол.*
- *Преплитане на служебните задължения с лични интереси.*
- *Неефективността на съдебната система.*
- *Моралната криза в периода на преход.*

- *Наследените от комунистическото минало проблеми.*
- *Особеностите на българската национална култура.*

*Източник: „Доклад за оценка на корупцията 1999“. Коалиция 2000, С., 1999, с.8.*

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 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, ако все пак отговаря на общите белези, може да бъде признато за корумпирано поведение.

## *2.2. Общите белези на корумпираното поведение*

Ако подобен подход се възприеме за удачен, необходимо е най-напред да се направи опит за очертаване на общите белези.

Тук от значение са няколко кръга от въпроси.

### *Персонален обхват*

Първо, това е въпросът за „персоналния обхват“ или по-прецизно – за кръга от възможни субекти на условно нареченото „корумпирано поведение“. Следва точно да бъде определено дали когато законът говори за корупция, ще има предвид само 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 сфера, 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 е и подходът, възприет при изготвянето на Наказателноправна конвенция за корупцията от държавите членки на Съвета на Европа, където също се говори за активен и пасивен подкуп в частния сектор (чл. чл. 7 и 8).

Подобен разширителен подход е неправилен. И тук не става дума само за трудностите при доказването на подобен род деяния в частния сектор. Основният смисъл и главният проблем в борбата с корупцията понастоящем е в разлагането,

разяждането, в крайна сметка в „корумпирането“ на държавните и обществените служители, защото по този начин именно се руши и разяжда доверието в хора, облечени с определена власт, хора, на които е възложено изпълняването на функции в обществен интерес.

Какво би означавало 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 интересът и при това в условията на свобода на договарянето, освен ако се засягат по недопустим начин общозначими ценности или се нарушава законът. Според мен „подкупването“ там би могло да 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.

#### *Обществен и личен интерес*

На второ място, изследвайки общите белези, трябва да се постави въпросът за съотношението при корумпирано поведение на обществения и личния интерес. 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 общественото възложени ангажименти и задължения за сметка на отдаване приоритет на частен, 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: „покареност на длъжностно лице; продажност“.<sup>5</sup>

#### *Неправомерно поведение*

На трето място, сред общите белези, чрез които следва да се очертае понятието за корумпирано поведение, трябва да бъде поставен на обсъждане въпросът за това, дали съответната облага, за да е елемент на корумпирано поведение, трябва да е получена единствено при нарушаване 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 у нас 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 поставянето на изпълнението на нормалните задължения на едно служебно лице в зависимост от определена форма на благодетелстване 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 НК, и едва ли на този етап следва да се отказваме от него.

#### *Корупция и престъпление*

Четвъртият и последен по-общ въпрос засяга съотношението между понятията престъпление и корупция. С други думи, тук се търси отговор на питането, може ли да има случаи на корупция, които не са обхванати от разпоредби на НК.

Нашето наказателно законодателство има достатъчно състави, съотносими към използването на служебното положение или злоупотребата с него в личен, при това користен интерес. Същевременно ясно е, че явлението корупция е по-широко по обхвата си в сравнение със сега регламентиранияте в наказателния закон случаи. Като явление то обхваща например и случаи, в които облагата, която се получава, няма материален характер, не е „имотна облага“ по смисъла на НК. Какво друго, ако не „разяждане“ – действие във вреда на обществен интерес, е назначаването на определена длъжност на близък роднина на длъжностното лице, който макар и формално да отговаря на определените изисквания, обективно е по-неподходящият измежду няколко кандидати за мястото. Не 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 обществен интерес и представлява загърбване на определени служебни задължения, а във всички случаи е показател за поставянето на лични, групови или семейни интереси над обществените.

### **3. Корупцията надхвърля противоправните деяния**

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 НК и същевременно да се допълнят с нови, несъществуващи понастоящем хипотези, като се преосмисли въпросът 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.

Наред с тези по-обща характеристики цялостното очертаване на понятието за корумпирано поведение (и в крайна сметка на корупцията) предполага в един бъдещ закон да бъдат посочени примерно и някои от конкретните ѝ 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.

Дефинициите на корупцията (според мненията на администратори, индустриалци, политици, съдии и журналисти):

- *подкупи,*
- *злоупотреба с публични ресурси,*
- *извършване на услуги и получаване на комисиони,*
- *измами, фалшификации, нечестност,*
- *подаръци над определена стойност,*
- *продажба на публични длъжности,*
- *непотизъм и фаворизиране,*
- *даване на подаръци,*
- *незаконно присвояване,*
- *интелектуална корупция.*

Цит. по: Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес. С., Център за социални практики и Коалиция 2000, с.320–321

Точната формулировка на тези случаи е трудна задача. И все пак ето някои от предложенията в тази насока, които 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;
- поставянето на извършването на правомерно действие по служба в зависимост от получаването на определена облага;
- противозаконно преразпределяне на ресурси в ущърб на обществения интерес, когато деецът цели лично (не само негово, но и на друго лице) облагодетелстване.

Вероятно изброяването може да бъде продължено. Разбираемо е, че цялостното дефиниране на понятието корупция ще бъде сложен, труден и относително продължителен процес.

## Международна конвенция за борба с корупцията. Глава II

Член 2. Активен подкуп на национални длъжностни лица.

Член 3. Пасивен подкуп на национални длъжностни лица.

Член 4. Подкуп на членове на национални публични събрания.

Член 5. Подкуп на чужди длъжностни лица.

Член 6. Подкуп на членове на чужди публични събрания.

Член 7. Активен подкуп в частния сектор.

Член 8. Пасивен подкуп в частния сектор.

Член 9. Подкуп на служители на международни организации.

Член 10. Подкуп на членове на международни парламентарни събрания.

Член 11. Подкуп на съдии и служители на международни съдилища.

Член 12. Търговия с влияние.

Член 14. Счетоводни престъпления.

Член 15. Съучастие.

Цит. по: Международни актове за противодействие на корупцията, *Коалиция 2000*, С., 1999, с.18–21.

### Литература\*

1. Международни актове за противодействие на корупцията, *Коалиция 2000*, С., 1999.

2. Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес, Център за социални практики и *Коалиция 2000*, С., 1999.

\* Вж. [www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

### Въпроси

1. Какви главни задачи трябва да реши един бъдещ закон за борба с корупцията?

2. Съществува ли единна дефиниция на корупцията в българското законодателство?

3. Може ли корупцията да се сведе единствено до деяние?

4. Кои са най-честите типове на корупционното поведение?

### Речник

**Подкуп** – предлагане или получаване на недължима облага срещу услуга, свързана с изпълнението на служебни функции.

**Компетенция (правомощие)** – узаконено право или власт, кръг от права и пълномощия на лице или институция.

## Ключови идеи

1. Етимологично корупцията се свързва с лъжливост, развала и подкуп.
2. Корупцията е законов термин в българското законодателство, макар да няма единно юридическо определение за нея.
3. Корупцията е комплексно явление: социално-икономическо, административно, политическо и наказателноправно.
4. Корупция има тогава, когато се удовлетворяват лични интереси за сметка и във вреда на обществени.
5. Корупцията включва злоупотреба с власт, получаване на неполагаема облага за правомерно действие по служба и противозаконно пренасочване на ресурси в ущърб на обществения интерес.

## **II. МОДЕЛИ НА КОРУПЦИОННО ПОВЕДЕНИЕ**

## План

1. Дефинициите на корупцията.
2. Теоретичен модел на корупционното поведение.
3. Типология на корупционното поведение.
4. Мотивация на корупционното поведение.

### 1. Дефиниции на корупцията

Проведените изследвания на корупционното поведение показват, макар корупцията да е обект на интензивно обсъждане в публичното пространство, че липсва ясна и добре структурирана обществена представа за същността и характеристиките на това явление. За корупцията се мисли като за нещо, което се подразбира и няма нужда от специално уточняване. Макар да звучи парадоксално, в общественото съзнание все още няма изградено и наложено общоприето разбиране за това, що е корупция.

При провеждането на теоретични и емпирични изследвания корупцията се разглежда като сложно и многопластово явление, на което се дават различни дефиниции. Едно от възприетите определения **обозначава с понятието „корупция“ злоупотребата с власт – икономическа, политическа, административна и съдебна, 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.

Като обществено отношение корупцията се проявява като **форма на нерегламентирана социална размяна.** От икономическа гледна точка разпростране-

нието 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 общественния 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 може да се разглеждат като специфични икономически взаимоотношения, от които в повечето случаи и двете страни имат интерес. Те са алтернативни на легалните пазарни механизми, ерозират нормалните икономически отношения и деформират критериите за ефективност на икономическите решения и действия.

## 2. Теоретичен модел на корупцията

Моделирането на механизмите на корупционното поведение се основава на едно сравнително просто теоретично разчленяване на елементите на социалните дейности:

- За всяка социална дейност има предпоставки, сред които от гледна точка на субекта на дейността най-съществени са нагласите, интериоризираните от него ценности и начинът, по който той „схваща“ заобикалящата го нормативна среда.
- Самата дейност предполага специфично взаимодействие между субекти, които разменят притежаваните от тях ресурси, за да постигнат определена цел.
- Резултатите от нея обхващат няколко основни групи: 1) те променят или запазват в началното им състояние предпоставките за дейността; 2) те остават определена „следа“ в социалното пространство (променят или запазват неговата структура).
- Реализирането или нереализирането на целите генерира у субектите определени очаквания относно характера и структурата на дейността при следващия цикъл. На тази основа всеки субект изгражда или променя своята стратегия на поведение.

Приложен към корупцията, този модел на социалната дейност би могъл да се сведе до следните основни компоненти:

*Структурни елементи на дейността. • Структурни елементи на корупционното поведение*

*Предпоставки на дейността • Корупционни нагласи*

Обхващат разпознаването на корупцията като социално явление, оценките за нейната ценностна допустимост и степента на готовност да се нарушат действащите в обществото легитимни норми на социално поведение

*Взаимодействие на субектите • Корупционни действия*

Обхващат дейността на субектите, свързана с формиране на обстановка (оказване на натиск) и реално извършване на акта на корупционно поведение

*Резултати от дейността • Разпространение на корупцията*

Обхващат както оценките за степента на разпространение (въвлеченост) на служителите от общественения сектор в различни форми на корупционно поведение, така и оценките за степента на превръщане на корупцията в обичайна норма на поведение (в социално ефективен инструмент за решаване на частни проблеми)

*Очаквания • Оценка за перспективите на корупцията*

Обхващат оценки за възможността (потенциала) на обществото да се справи с корупцията.

Този сравнително опростен теоретичен модел дава възможност да се изследват емпирично: първо, предпоставките и факторите, които влияят върху корупционното поведение; второ, степента на разпространение на корупцията в различни сфери; трето, спецификата на различните видове корупционни практики; четвърто, обществените оценки за ефективността на корупционните практики; пето, възможностите за ограничаване на корупцията.

### **3. 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 въвлечени 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, създавайки корупционен квазипазар на административни и политически услуги.

Най-разпространените механизми за реализация на корупционен акт са:

- **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 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.

#### **4. Мотивация на корупционното поведение**

Мотивите за корупционното поведение на служителите в обществения сектор са недвусмислени – лично или групово облагодетелстване. По-разнообразни са мотивите за участие в корупционното взаимодействие на плащащите „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 предлагачият подкуп иска нещо повече от това, което му се полага (например специални грижи в болнично заведение).

**2. Стремещт да се „надхитри“ тромавата бюрократична 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 даването 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. Стремещ 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 от 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 съдебната система например, които са институции, призвани да се борят с нея, генерира усещането за безнаказаност на корумпираните служители и обезврява обикновените граждани.

**Трето, отсъствието на легални канали за социален просперитет стимулира възпроизводството на корупцията сред служителите в обществения 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. Доклад за оценка на корупцията 1999, *Коалиция 2000*, С., 1999
2. Корупцията в съвременна България (аналитичен обзор), Агенция „Прозрачност без граници“, София, 1998.
3. 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 .

4. Gray, Cheryl W. and Kaufmann D., „Corruption and Development“, Finance & Development, March, 1998.

5. 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.

\* Вж. [www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

## Въпроси

1. Кои са 4-те необходими елемента за реализирането на корупционното действие?

2. Има ли зависимост между мащаба на корупционната сделка и йерархическия статус на корумпирания държавен служител?

3. Коя е основната зона на проява на корупционните практики и защо?

4. При всички случаи ли активният актьор в корупционното отношение е корумпираният държавен служител?

5. Кои са основните мотиви на предлагания подкуп?

## Речник

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

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

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

## Ключови идеи

1. Като обществено отношение корупцията е форма на нерегламентирана социална размяна, в която и двете страни преследват определен интерес.

2. Реализацията на корупцията предполага злоупотреба с власт от страна на държавен служител, който има правото да взема самостоятелни решения и да извлеча неправомерно лична полза от това.

3. Незаконното извличане на лична облага при извършването на законосъобразни действия по служба също представлява корупция.

4. Даващите подкуп имат значителни мотиви за това: да получат важни изгоди или да предотвратят неприемливи загуби.

### **III. МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА**

## План

1. Необходимост от мониторинг на корупцията.
  - 1.1. Защо е необходим мониторингът?
  - 1.2. Възможно ли е да се наблюдава и измерва корупцията?
2. Практика на корупционния мониторинг.
  - 2.1. Индекси за оценка на корупцията на Транспарънсни интернешънъл (ТИ).
  - 2.2. Система за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*.

### 1. Необходимост от мониторинг на корупцията

През 90-те години на ХХ век корупцията се трансформира от национален в глобален проблем. Корупцията започва да се превръща в сериозна пречка пред международното сътрудничество и развитие. Засиленият интерес към корупцията произтича и от усилията за демократизация на страните в Централна и Източна Европа. Проявите на корупция съществено затрудняват провеждането на реформите в посткомунистическите общества и намаляват общественото доверие в пазарната икономика и демократичната политическа система. В този контекст корупцията все по-често се превръща в обект на внимание и изучаване както от страна на национални, така и на международни институции.

#### *1.1. Защо е необходимо да се наблюдава и измерва корупцията?*

Наблюдението и измерването на корупцията има няколко основни позитивни цели:

1. Основна цел на корупционния мониторинг е периодично да представя информация, която би позволила да се правят изводи относно мащабите и тенденциите на корупцията, както и за свързаните с нея нагласи, действия, оценки и очаквания на обществеността.

2. Съдейства за оценка на степента на разпространение на формите на корумпирано поведение в отделни области на обществения живот, като изпълнява функцията на *диагностичен инструмент*. Идентифицира степента на разпространение на корупцията и специфичните корупционни практики в различни институции, социо-професионални групи, икономически сектори и др.

3. Спомага за установяване на проблемните зони и приоритетите при осъществяване на реформи за усъвършенстване на държавното управление. В този случай корупционният мониторинг има съществено значение за формулиране на стратегията и тактиката на провеждане на тези реформи.

4. Доставя информация, която може да се използва за оценка на ефективността на провежданите реформи или осъществявани проекти в държавното управление. Тя може да послужи и като обратна връзка към държавните инсти-

туции, с оглед извършването на корекции в съдържанието и начините за провеждане на реформите.

5. Осигурява данни и анализи за стимулиране на обществения дебат по проблемите на корупцията, повишаване на обществената нетърпимост към нея като елемент на демократичните ценности и практическото прилагане на механизми, осигуряващи прозрачност и доверие.

6. Резултатите от корупционния мониторинг могат да се използват като съдържателен елемент на образователни и информационни антикорупционни кампании. Изследванията на корупцията съдействат и за идентификацията на специфичните целеви аудитории, към които ще бъдат насочени тези кампании в зависимост от техните нагласи и възприятия.

7. Международните сравнителни изследвания на корупцията позволяват да се правят съпоставки между отделните страни относно степента на разпространение на корупцията. Те са полезен инструмент при анализа на влиянието на корупцията върху икономическото и политическото развитие.

### *1.2. Възможно ли е да се наблюдава и измерва корупцията?*

До неотдавна систематичното наблюдение и адекватното измерване на разпространението на корупцията се считаше за практически невъзможно или изключително трудно и не особено прецизно. По същия начин се възприемаше и възможността да се оценят икономическите, политическите и социалните ефекти на корупцията. Основната пречка пред корупционния мониторинг беше увереността, че въввлечените в корупционни практики лица не са склонни да разкриват информация за своите действия. Проведените през 90-те години национални и международни сравнителни емпирични изследвания на корупцията показаха много добри резултати. Международните сравнителни изследвания на корупцията спомогнаха да се разберат по-добре нейните причини и последици, взаимовръзките ѝ с особеностите на институционалната структура в отделните страни, корелацията ѝ със степента на икономическото, политическото и социалното развитие.

Проведени бяха и много национални изследвания на корупцията, в които подробно и задълбочено се изследват мащабите, формите, механизмите на корупция и се анализират разпространените модели и практики на корупционно поведение. Получените данни потвърждават хипотезата, че този тип изследвания предоставят много по-точна информация, отколкото криминалната статистика, която обикновено се възприема като най-надеждния „обективен“ източник на информация за оценка на мащабите на престъпността. При корупцията обаче според криминалната статистика в България през 1997 г. се наблюдават 122 случая на корупция, които са били обект на наказателно преследване, а

от тях в 13 случая се е стигнало до издаване на присъда. През 1998 г. присъдите са 20, а броят на осъдените 27 (в някои от случаите по едно дело са били осъдени повече хора). Сравнението между информацията от извадковите проучвания и ежедневиия практически опит, от една страна и горепосочените данни, основани на криминалната статистика, от друга, показва, че те се различават твърде съществено. Използването на комбинация от различни изследователски методи и техники, съпоставянето на данните от различни източници (граждани, експерти, служители в общественения сектор, стопански ръководители и бизнесмени и др.), провеждането на многократни и лонгитюдни изследвания позволяват да се получат сравнително достоверни и надеждни данни за разпространението на корупцията.

## 2. Практики на корупционен мониторинг

Корупционният мониторинг се основава на два принципни подхода. При първия от тях се регистрира извършването на корупционни действия от представители на различни политически, икономически и социални групи. Това се осъществява или чрез получаването на анонимни самопризнания за участие в корупционни действия, или чрез даване на информация за осъществен корупционен натиск. Използването на този подход дава най-близка до реалността представа за интензитета на корупционното поведение. Вторият подход предполага да се регистрират субективните представи на хората за степента на разпространение на корупцията в дадена област (сред определени сфери на обществения живот, институции, социално-професионални групи, личности и др.). В този случай информацията има оценъчен характер и не измерва пряко обективните мащаби на корупционните действия. Въпреки това този тип данни разкриват доминиращите обществени нагласи, които представляват значим фактор за формиране на индивидуалните поведенчески стратегии. Освен това те показват по какъв начин степента на проникване на корупцията в обществените отношения влияе върху ценностната система на индивида. Може да се предположи, че склонността за извършването на корупционни действия е по-висока, когато хората са убедени, че действат в „корумпирана“ среда.

Наблюдението и измерването на корупцията се осъществява в две основни форми: международни сравнителни изследвания на корупцията и национални проучвания и мониторинг на корупцията, които имат някои специфични особености:

1. При международните изследвания се регистрират предимно оценките на външни наблюдатели (най-често бизнесмени и икономически експерти, имащи делови отношения с дадена страна) за степента, в която са разпространени различните корупционни практики в отделните страни.

2. Националните изследвания отразяват корупционните действия в дадена страна и нагласите по отношение на това доколко те са разпространени. В този случай оценките се отнасят до взаимодействието на гражданите и представителите на частния сектор, от една страна и служителите в различни сфери на публичния сектор (държавна администрация, местни органи на властта, съдебна система, обществени услуги и др.). Оценките се правят и от населението, и от представителите на бизнеса, и от служителите в публичния сектор.

Сред първата група изследвания най-голяма популярност в последните години придобиха изготвяните от международната организация Транспарънси Интернешънъл (ТИ) корупционни индекси. Във втората група изследвания в България може да се открие Системата за мониторинг на корупцията, която е разработена от агенция „Витоша рисърч“ при Центъра за изследване на демокрацията. Тази мониторингова система е част от антикорупционните инициативи на *Коалиция 2000*<sup>6</sup>, която обединява няколко неправителствени организации. Основната цел на *Коалиция 2000* е повишаването на обществената нетърпимост към корупцията като елемент на демократичните ценности и практическото прилагане на механизми, осигуряващи прозрачност и доверие.

Използвайки като илюстрация тези два типа международни и национални мониторингови системи, накратко ще бъдат представени основните методи, чрез които те се реализират и някои обобщени резултати от тяхното прилагане.

### 2.1. Индекси за оценка на корупцията на ТИ

От 1995 г. ТИ публикува всяка година Корупционен индекс (Corruption Perception Index – CPI), а от 1999 – Индекс за предлагане на подкупи (Bribe Payers Propensity Index – BPI). Основната цел на индексите за оценка на корупцията на ТИ е да се получи надеждна информация за представите относно разпространението на корупцията в различните страни. Този индекс дава възможност да се направят международни сравнения и да се ранжират страните в зависимост от представите за разпространението на корупцията в тях. През 1998 г. корупционният индекс на ТИ класифицира 85 страни, докато през 1999 г. техният брой достига 99. Тъй като не съществува един единствен достоверен източник на информация за мащабите на корупцията, в този случай е възприет подходът да се извърши „изследване на изследванията“. Използват се данни от различни, доказали своята надеждност изследвания, осъществявани с разнообразна методика. Общият брой на всички използвани изследвания през 1999 г. е 17. Необходимият минимален брой изследвания, за да бъде изготвен корупционен индекс за дадена страна, е 3.

При конструирането на индексите се използва информация за периода от последните три години, за да се избегне влиянието на временни и конюнктурни

фактори (например шумни корупционни скандали, които влияят по-скоро върху представите на хората, отколкото върху действителните размери на корупцията). По този начин се ограничава рязката вариация на стойностите на индекса, които показват устойчивост във времето.

Корупционният индекс на ТИ определя нивото на корупция в дадена страна така, както го възприемат бизнесмените, анализаторите на риска и отделните граждани. Неговите стойности варират от 10 (ниско ниво на корумпираност) до 0 (изключително високо ниво на корумпираност).

Корупционни индекси на ТИ за 1999г.

Позиция	Държава	1999 КИ
1	Дания	10.0
2	Финландия	9.8
3	Нова Зеландия	9.4
	Швеция	9.4
5	Канада	9.2
	Исландия	9.2
7	Сингапур	9.1
8	Холандия	9.0
9	Норвегия	8.9
	Швейцария	8.9
...		
58	Беларус	3.4
	Китай	3.4
	Латвия	3.4
	Мексико	3.4
	Сенегал	3.4
63	БЪЛГАРИЯ	3.3
	Египет	3.3
	Гана	3.3
	Македония	3.3
	Румъния	3.3
68	Гватемала	3.2
	Тайланд	3.2
	Русия	2.4
	Пакистан	2.2
	Уганда	2.2
...		
90	Кения	2.0
	Парагвай	2.0

	Югославия	2.0
93	Танзания	1.9
94	Хондурас	1.8
	Узбекистан	1.8
96	Азербайджан	1.7
	Индонезия	1.7
98	Нигерия	1.6
99	Камерун	1.5

*Източник: ТИ – информация за пресата, 26 октомври 1999.*

За първи път през 1999 г. ТИ обяви и новосъздадения Индекс за предлагане на подкупи (ИПП). Той класифицира 19 водещи страни износителки според степента, в която техните търговски корпорации са склонни да предлагат подкупи в чужбина на висши държавни служители. ИПП се основава на мненията на повече от 770 висши служители и администратори в големи компании, водещи търговски банки, лицензирани счетоводни фирми, търговски камари и правни кантори, както и граждани на чужди държави, ръководители и служители в международни организации. ИПП е измерен за ТИ от Галъп Интернешънъл в 14 държави с развиващи се пазарни икономики от Азия/Тихоокеански регион (Индия, Индонезия, Нигерия, Филипини, Южна Корея, Тайланд), Латинска Америка (Аржентина, Бразилия, Колумбия), Европа (Унгария, Полша, ОНД) и Африка (Мароко и Южна Африка).

Стойностите на ИПП варират от 10 (ниска степен на предлагане на подкупи) до 0 (много висока степен на предлагане на подкупи). В зависимост от стойностите на ИПП са ранжирани 19 водещи държави износителки.

Индекси за предлагането на подкупи на ТИ за 1999 г.

№	Държава	Точки
1	Швеция	8.3
2	Австралия	8.1
	Канада	8.1
4	Австрия	7.8
5	Швейцария	7.7
6	Холандия	7.4
7	Великобритания	7.2
8	Белгия	6.8
9	Германия	6.2
	САЩ	6.2
11	Сингапур	5.7
12	Испания	5.3

13 Франция	5.2
14 Япония	5.1
15 Малайзия	3.9
16 Италия	3.7
17 Тайван	3.5
18 Южна Корея	3.4
19 Китай (вкл. Хонконг)	3.1

*Източник: ТИ – информация за пресата, 26 октомври 1999.*

Корупционният индекс и Индексът за предлагане на подкупи на ТИ разкриват двете страни на един и същ проблем. Първият класифицира страни според степента на разпространение на корупцията от гледна точка на получаващите подкуп, а вторият подрежда страните според склонността да се дават подкупи от страна на бизнескомпаниите.

## *2.2. Система за мониторинг на корупцията на Коалиция 2000*

Системата за мониторинг на корупцията (СМК) е част от антикорупционните инициативи на *Коалиция 2000*. Основната цел на СМК е периодично да представя информация, която би позволила да се правят изводи за сферите, мащабите и динамиката на корупцията в страната, както и за свързаните с нея нагласи, оценки и очаквания на обществеността, служителите в обществения сектор и отделни социо-професионални групи.

СМК на *Коалиция 2000* се състои от система от количествени и качествени изследвания, която има за цел да генерира информация за структурата и динамиката на корупционното поведение в страната. Корупционните индекси (КИ) са основен продукт на Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*. КИ обобщават основните измерения на корупцията и корупционното поведение и се публикуват на всеки 3 месеца. Методологията на корупционните индекси се основава на един сравнително прост модел на корупционното поведение като тип социално взаимодействие между актьори. Моделът декомпозира корупционното поведение на 4 основни елемента: предпоставки, практически действия (взаимодействие), резултати от действията и очаквания за бъдещето. Корупционните индекси са групирани в няколко категории:

- 1) отношение към корупцията;
- 2) лично участие в корупционни действия;
- 3) оценки за разпространението на корупцията и нейната практическа ефективност;
- 4) очаквания за възможността българското общество да се справи с корупцията.

Тъй като корупционните индекси са основани на информация, получена чрез извадкови изследвания сред населението, те отразяват нивото на познаване и представите на хората за корупцията на равнището, на което те взаимодействат със служителите в публичния сектор (т. нар. малка корупция, която се среща при контактите на гражданите със служители в общественния сектор от по-ниските нива в йерархията). Всеки корупционен индекс обобщава стойностите на няколко индикатора и е представен в „статистически нормализирана“ форма: стойностите на КИ се колебаят между 0 и 10. Стойността „0“ символизира близост до характеристиката „общество, свободно от корупция“, докато стойности, близки до „10“, отразяват негативната част на континуума – „общество, доминирано от корупцията“.

Корупционни индекси на *Коалиция 2000* за 1999 г.

	Февр. '99	Април '99	Септ. '99
Принципна допустимост	2,0	2,1	1,1
Податливост на корупция	4,0	3,2	2,9
Корупционен натиск	1,7	1,5	1,6
Корупционни действия	1,0	0,9	1,1
Степен на разпространение	6,5	6,3	6,7
Практическа ефикасност	6,9	6,7	7,3
Корупционни очаквания	5,4	5,4	5,5

*Източник: Омнибусни изследвания на Vitosha-Research – февруари, април и септември 1999 г.*

Като се вземат предвид всички оценявани от СМК на *Коалиция 2000* измерения на корупцията, могат да се направят три генерални извода за периода юни 1998 – септември 1999. Първо, според населението корупцията е сред най-съществените проблеми на българското общество. През септември 1999 тя е поставена на трето по важност място след безработицата и ниските доходи. Второ, въпреки запазващата се честота на корупционните действия се очертава положителна тенденция на намаляване на толерантността спрямо корупцията. Гражданите са склонни в по-малка степен да приемат различни форми на корупция като нормални и да прибегват до корупцията като средство за решаване на проблеми. Трето, повишената обществена критичност към корупцията и интензивното ѝ експониране в медиите са задълбочили сред различни социални слоеве представата, че корупцията е широко разпространена и социално ефективна практика, която не се ограничава до елементарния рушвет. Все още доминира обаче усещането, че изгледите за успех в борбата с корупцията не са особено големи.

## Литература\*

- 1 План за действие срещу корупцията, *Коалиция 2000*, София, 1998.
- 2 Измерване и наблюдение на корупцията, *Коалиция 2000*, Център за изследване на демокрацията, 1999.
- 3 Lambsdorf, J. Graf, The Transparency International Corruption Perception Index, 1-4 edition of Transparency International report, 1995–1998.
- 4 Kaufmann, D., Kraay A. and Zoido-Lobaton P., „Aggregating Governance Indicators“, World Bank Policy Research Working Paper No.2195 (Washington D.C.: The World Bank), 1999.

\* Вж. [www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

## Речник

**Мониторинг** – непрекъснато наблюдение на даден процес, за да се открие съответствие с желан или предполагаем резултат.

**Емпирични изследвания** – основно средство за набиране на емпирична (непосредствено от действителността) информация, нужна за развитието на социологическата теория и за вземане на управленски решения. Емпиричните изследвания в социологията биват количествени и качествени.

**Индикатори и индекси** – индикаторите за показатели, наблюдаеми явления, които говорят за протичащи в обществото процеси, които не могат да бъдат пряко наблюдавани. Индексите са сложни индикатори, съдържащи в определени от изследователя пропорции повече от един показател.

**Лонгитюдни изследвания** – Емпирични (най-често количествени) изследвания, които имат за цел да разкрият развитието на сложни процеси в по-продължителен период от време.

## Въпроси

1. Каква е целта на наблюдението и измерването на корупцията?
2. Какъв практически ефект има мониторингът на корупцията?
3. Защо доскоро се е смятало, че корупцията не подлежи на измерване?
4. Кои са подходите на корупционния мониторинг?
5. Какви са двата основни индикатора на Транспарънсни интернешънъл?
6. Кои са четирите основни елемента на модела на корупционно поведение на *Коалиция 2000*?

## Ключови идеи

1. Мониторингът на корупцията спомага за дефинирането на зоните и степеня на разпространение на явлениято и за изработването на антикорупционни стратегии.

2. През 90-те години бяха разработени ефективни методи за наблюдение и оценка на корупцията в международен сравнителен план.

3. В ранга на страните, подредени по корупционния индекс на Транспарънси интърнешънъл за 1999 г., България заема 60-о място, непосредствено след Сенегал и преди Египет.

4. Вследствие на усилията на антикорупционните кампании в България през 1999 г. мониторингът на *Коалиция 2000* отчита намаляване на нивото на допустимост на корупцията в общественото съзнание.



## **IV. СФЕРИ И ФОРМИ НА КОРУПЦИЯТА**

## План

1. Сфери на разпространение на корупцията.
2. Форми на разпространение на корупцията.
  - 2.1. Сферата на публичната администрация.
  - 2.2. Политическата корупция.
  - 2.3. Икономическата корупция.
  - 2.4. Корупцията в съдебната система и полицията.
  - 2.5. Корупцията в сферата на обществените услуги.

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.

Корупцията процъфтява, когато институциите са слаби, а действието на свободната пазарна конкуренция е ограничено. 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.

### 1. 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 социокултурната история на дадено общество, политическото и икономическото му развитие, бюрократичните традиции и управленски 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 „гражданския 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 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-заstraшените 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.** *Оценки за разпространението на корупцията в някои държавни институции*

(Стойностите на оценките са между 1 и 10, като 1 означава най-слабо разпространение на корупцията, а 10 – най-широко разпространение на корупцията.)

	Апр. '99	Септ. '99	Ян. '00
Митници	8,78	9,10	9,02
Агенция по приватизация	7,46	7,86	7,96
Данъчни служби	7,10	7,98	7,68
Съдебна система	7,62	7,88	7,68
Полиция	7,16	7,54	7,30
Отраслови министерства	6,94	7,40	7,24
Областни управи	6,90	7,32	7,02
Комитет по енергетика	6,40	6,84	7,00
Парламент	6,78	7,16	6,96
Правителство	6,58	7,12	6,94
Общинска администрация	6,64	7,24	6,82
Комитет по пощи и далекосъобщения	5,86	6,42	6,32
Комисия за ценни книжа и фондови борси	6,24	6,28	6,22
Комисия за защита на конкуренцията	6,14	6,40	6,18
Сметна палата	5,74	5,86	5,54
Българска национална банка	5,34	5,32	5,34
Армия	4,88	5,06	5,06
Национален статистически институт	4,80	4,54	5,00
Президентство	4,46	4,50	4,28

*Източник: Омнибусни изследвания на Vitosha- Research – януари 2000 г.*

## 2. Форми на корупцията

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).

### 2.1. Корупцията в 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:

- **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.

- **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.

- **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.

- **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.

- **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).

- **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.

- **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 санкциониране на нарушителите, което също може да породи корупция.

- **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.

- **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.

- **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.).

- **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.

## 2.2. Политическата 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:

- **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“.

- **Нелегитимен лобизъм.** Защищаване от страна на парламентаристи или влиятелни политици на частни (най-често икономически) интереси срещу възнаграждение извън установените норми и правила за осъществяване на лобизъм.

- **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.

- **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, бизнесорганизации, медии, граждански сдружения и др., срещу предоставяне на политическо покровителство.

- **„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 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.

- **Осигуряване на привилегии или преференциални изгоди.** Предоставяне 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 преструктуриране 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 „ко-

рупционната зараза“ се предава на държавната администрация, но се разпространява и сред останалите публични сфери.

### 2.3. Икономическата 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. Отсъствието на публичност и прозрачност води 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.

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 на такива корупционни практики е получаването на вътрешна икономическа информация, отпускане на кредити при изгодни условия, сключване на благоприятни търговски сделки, изпълнение на инвестиционни проекти и др.

Корупцията в икономическата сфера се проявява не само в национален, но и в международен мащаб. Транснационалните корпорации също прибегват до корупционни действия в съответствие със своите икономически интереси. Нарастването на тези практики предизвиква приемането 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.

#### *2.4. Корупцията в съдебната система и 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 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.

#### *2.5. Корупцията в обществените услуги*

Корупцията в сферата на обществените услуги (здравеопазване, образование, социално подпомагане и др.) също се възприема като широко разпростра-

нена. Данните от проведени социологични 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 военномедицинските 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 чести 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 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“**

	Фев. '99	Апр. '99	Септ. '99	Ян. 2000
Митнически служители	73,3	73,2	75,2	77,0
Адвокати	55,5	55,4	55,6	54,8
Данъчни служители	47,1	45,2	56,4	53,9
Полицейски служители	51,5	49,2	55,8	51,9
Съдии	49,5	50,8	50,7	48,5
Бизнесмени	49,5	47,6	48,3	48,5
Служители в министерства	42,5	41,9	48,2	47,9
Прокурори	48,5	50,0	50,8	46,3
Министри	39,1	35,3	43,9	45,3
Общински служители	44,3	39,6	48,8	45,0
Народни представители	39,0	37,7	42,6	45,0
Лекари	56,9	46,0	47,3	42,5
Адм. служители в съдебната система	42,0	40,5	49,7	42,0
Следователи	43,6	41,8	44,9	41,0
Лидери на политически партии, коалиции	40,5	31,1	42,7	37,5
Общински съветници	31,2	26,4	34,7	32,5
Местни политически лидери	34,0	27,5	38,2	31,7
Служители или преподаватели в университети	29,5	28,5	35,7	29,4
Банкери	-	-	-	20,9
Представители на НПО	16,3	11,5	20,9	16,2
Журналисти	12,7	12,0	14,3	10,6
Учители	12,6	8,4	11,5	9,5

*Източник: Омнибусно изследване на Vitosha- Research – януари 2000 г.*

### **Литература\***

1. Доклад за оценка на корупцията 1999, *Коалиция 2000*, С., 1999.
2. Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес; Център за социални практики, *Коалиция 2000*, 1999 г.

3. Икономическата цена на корупцията, *Коалиция 2000*, Център за икономическо развитие, 1999 г.

\* Вж. [www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

## Въпроси

1. Кои са елементите на един прост модел на факторите на корупцията?
2. Кои са най-заstraшените от корупция зони на дейност на държавната администрация?
3. Кои държавни служби са най-засегнати от корупцията според общественото мнение през 1999 г.?
4. Кои са четирите основни форми на корупционни действия?
5. Защо се смята, че корупцията засяга най-много публичната сфера?
6. Какви са корупционните практики в частния сектор?

## Речник

**Правомощие** – законно право за извършване на някаква дейност.

**Монопол** – 1) пазар, на който числото на продавачите е толкова незначително, че всеки от тях е способен да повлияе на общия обем на предложенията и на цената на стоката или услугата; 2) отрасъл, в който малък брой фирми контролират цялата част или по-голямата част от производството.

**Субсидия** – помощ, която държавата оказва на някои производители на стоки и услуги.

**Приватизация** – процес, при който предприятия и авоари се прехвърлят от държавата към собственици и управители от частния сектор.

**Санкции** – обезщетение в размер и форма, които са предвидени в договора при неизпълнение, непълно изпълнение или недостатъчно добро изпълнение на ангажименти при търговски сделки.

**Търг** – продажба на стоки и имущество чрез явно или тайно наддаване при предварително обявяване и насочване от продавача. Чрез търг се възлагат обикновено големи инфраструктурни строежи от държавата.

## Ключови идеи

1. Корупцията е явление, което се среща практически във всички сфери на обществото: държавна администрация, политика, съдебна система, полиция, обществени услуги, частен сектор и граждански сектор.
2. Корупцията е характерна най-вече за публичния сектор особено при препитането на частни с публични интереси.
3. Пребиваването в държавния апарат се схваща като възможност да се

употреби потенциалът на съответната длъжност за задоволяване на лични, семейни, родови, партийни, фирмени и други частни интереси.

4. Социалният ефект от политическата корупция е особено силен, тъй като влияе на много хора и засяга легитимния социално-политически порядък.



## **V. ЗЛОУПОТРЕБАТА С ПОЛИТИЧЕСКА ВЛАСТ**

## План

1. Дефиниция.
  - 1.1. Методологически проблеми.
2. Видовете злоупотреба с публичната власт и доверие.
3. Причините за политическата корупция.
4. Размерите и последиците на политическата корупция.

### 1. Дефиниция

Политическа е корупцията в публичната сфера (държавата и нейната администрация, свързаните с държавата организации, като политическите партии), което включва също така и зоната на съприкосновение на публичната и частната сфера.

Политическите афери на 1990 г.

- *В САЩ са отправени обвинения към президента Клинтън за незаконно финансиране на изборните му кампании (аферата „Уайтуотър“).*
- *Във Великобритания консерваторите на Джон Мейджър са обвинени, че вземат пари за отправяне на депутатски въпроси в парламента.*
- *В Индия министър-председателят Нарасимха Рао е обвинен в купуване на гласове за изборите.*
- *В Русия се провежда разследване по обвинения към президента Елцин за присвояване на част от международните помощи за страната.*
- *В Белгия избухва скандал, свързан с незаконно финансиране на партията на бившия шеф на НАТО Вили Клаас от италианска самолетостроителна компания.*
- *В Италия се развихря скандал около незаконната лобистка дейност на масонската ложа „Перспективи-2“.*
- *Във Франция видни политици се оказват замесени в големи скандали за незаконно финансиране на изборните кампании на Социалистическата партия (аферите „Карфур дю девлопман“ и УРБА).*

#### 1.1. Методологически проблеми

При определянето на политическата корупция възникват методологически проблеми:

Има ли специфика на корупцията в публичната сфера за разлика от непубличната (частната) сфера?

Какви са моралните и законовите рамки на политическата корупция и дали корупционни са всички действия в публичната сфера, които са едновременно неморални и незаконни?

Има ли принципни различия между проявите на корупция в различните политически системи и политически режими, или корупцията е най-вече явление, свързано с определен тип политическа система?

Каква е онтологията и деонтологията на корупцията или доколко политическата корупция е онова, което е неприемливо за конкретното общество, доколко границите ѝ зависят от характера на обществото?

Политическата корупция е обект на общи дефиниции. Най-често тя се определя като:

а) злоупотреба с публична власт за лична облага (което обикновено включва следните практики):

- непозволено използване на публични ресурси за частни нужди,
- непозволено приватизиране на публични сфери, присвояване на публично достояние,
- незаконно използване на публична власт за лична облага и частни интереси;

б) злоупотреба с обществено доверие с цел лична изгода (което обикновено включва следните практики):

- заблуждаване на гражданите, скриване на важна публична информация, позволяваща на гражданите да преценяват действията на публичната власт,
- фактическа подмяна на афишираните цели на политическата система със скрити частни цели.

Такова разбиране на политическата корупция обаче е приложимо най-вече към демокрациите, които се основават на откритост и прозрачност на дейността на публичната власт, на отговорност и отчетност на публичните служители пред гражданството. Но дори и в недемокрациите подмяната на официално обявените цели на политическата система със скрити частни (лични, групови) интереси се смята за корупционна практика. Защото в крайна сметка всяка политическа власт се основава на презумпцията за „приемливост“ (или легитимация).

## 2. Видовете злоупотреба с публична власт и доверие

На основата на какви критерии е възможна типология на корупционните практики в политическата сфера? Обикновено критериите се основават на аналитичното разчленяване на корупционното действие, което има субект, субстанция и стратегия.

а) Според субекта можем да разграничим:

- корупция на висше и на нисше равнище, респективно политическа, политико-административна и административна корупция;
- индивидуална или колективна корупция, единична или организирана (в мрежи) корупция;

- йерархична или хоризонтална (мрежова) корупция.

б) Според субстанцията или видовете на злоупотребата можем да разграничим:

- присвояване на публични фондове;
- отклоняване на публични фондове към частни организации (например политически партии или компании);
- непотизъм (неправомерно и извънредно назначаване на държавни длъжности на близки, роднини и приятели);
- ходатайство и облагодетелстване на частни интереси;
- неправомерно предоставяне на преференции на частни организации (партии, компании);
- необосновано толериране на нарушения на частни лица и организации;
- използване на незаконни средства в политическата борба („купуване на гласове“, компрометиране на съперници, изнудване на противници).

в) Според използваната стратегия на корупцията можем да разграничим:

- стратегия на взаимната изгода или инвестиция (търг, пазар и размяна на услуги в настоящето; подготовка на едно благоприятно отношение в бъдеще);
- стратегия на принудата или защитата (поставяне под влияние или компрометиране на влиятелна личност и организация, или предотвратяване на щети в бъдеще);
- стратегия на използване на ситуацията или на пролиферация на корупцията (възползване от удобни условия, корупция на случая или целенасочено разпространение на корупцията с цел тя да се направи норма или да се отклонява вниманието към други чрез разпространяването на интриги).

Проявите на политическа корупция:

- *услуги срещу финансиране на партии от частни компании;*
- *продажба на влияние срещу пари и други екстри (почивки, апартаменти, леки автомобили);*
- *назначения на държавна служба на близки и роднини извън реда;*
- *използване на поверителна служебна информация за лично облагодетелстване;*
- *присвояване на публични фондове;*
- *пренасочване на публични средства за финансиране на частни сделки.*

*Оценка за дейността на правителството в борбата с корупцията*

Цит. по: Доклад за оценка на корупцията, 1999. София, Коалиция 2000, с.10.

Общото за всички корупционни практики в политическата сфера е, че става дума за действия на публични лица, които са скрити, остават на „тъмно“, пора-

ди което на практика се достига до отклоняване от публична отговорност на държавните длъжностни лица, на политиците. Последиците от тези действия в крайна сметка не са за сметка на извършителя:

- винаги има пренебрегване на публичния интерес в полза на частния;
- винаги има накърняване на гражданските права и преди всичко на политическото равенство при достъпа на всички граждани до публичната сфера.

### 3. Причините за политическата корупция

Причините за политическата корупция обикновено се дефинират в тясна връзка с приетото определение на самото явление.

#### A. Неразвитостта

Сред причините за явлението се изтъква най-вече всеобщата неразвитост на икономическите, социалните и политическите структури на обществото. В частност се изтъква значението на:

- бедността;
- веселието на държавата и слабия граждански контрол върху публичната сфера;
- традиционните социални структури, които пречат за модерното разграничаване на публично и частно.

Така най-често примерите с политическа корупция се дават от Третия свят, напоследък и от Източна Европа, които в това разбиране се третират в термините на неразвитост, незрялост. Тази обяснителна схема на политическата корупция господства до края на 80-те години. Но множеството случаи на политическа корупция през 90-те години в редица западноевропейски страни (развити демокрации) поставиха тази схема под въпрос. Все повече изследователи си дават сметка, че политическата корупция не е характерна единствено за неразвитите страни от третия свят или за по-малко развитите страни от индустриалния свят.

#### B. Институционалните структури

Тези причини се изтъкват най-вече от привържениците на функционалисткия подход при дефинирането на политическата корупция. Най-съществените причини за нея те виждат в недостатъчно ефикасната административна структура, която не е възприела принципите на анонимната бюрокрация. Тук се посочват най-често причини от два типа: свързани със слабия контрол върху публичната власт и с нерационалната организация на публичните институции:

- a) Слаба отговорност на публичната власт и неразличими граници между публично и частно:

- недостатъчно разграничение в законодателството на публичната и частната сфера, което позволява неправомерно прехвърляне на публични ресурси към частни дейности, както и понякога води до сливане на организираната престъпност с държавата;

- недефинираните права на лобитата, което позволява лобистка дейност на ръба на закона или действия на незаконни лобита;

- липсата на достатъчна автономия на политическите партии и техните лидери, недостатъчно стабилни и прозрачни източници за финансирането на дейността им, което ги прави силно зависими от частни интереси;

- недостатъчна публичност в действията на правителството, държавните институции и държавната администрация, което ги поставя извън контрола на общественото мнение и създава среда за корупционни практики.

б) Нерационална организация на компетенциите на публичните институции:

- недостатъчно разграничение на политическото от административното равнище, което прави държавните служители силно зависими от лоялността си към политическото ръководство и подпомага използването на публичния държавен апарат за частнопартийни цели;

- недобре разграничените компетенции в държавната администрация и лошо разделените отговорности между различните нива на ведомствата, което разпространява атмосфера на всеобща некомпетентност и безотговорност; това е във връзка и с липсата на практика на субсидираност;

- широкото поле на дискреционната власт, даваща на държавните служители, включително на министрите и техните заместници, да вземат решение по усмотрение или по преценка, което създава условия за корумпиране; тук от значение е и наличието на множество лицензионни или разрешителни режими, поставящи държавните служители в условия на фактическо пълновластие и безконтролност.

### *В. Културни причини*

Изследователите на политическата корупция изтъкват и някои културни причини за нея, когато се изправят пред сравнението на някои страни в Европа. Станало е традиция да се смята, че северните протестантски страни като Великобритания или Швеция например са много по-малко поразени от политическа корупция, отколкото южните католически страни като Италия или Франция. Наистина от Макс Вебер насам е известна ролята на протестантската етика за изграждането на една модерна бюрокрация, действаща анонимно и в интерес на всички. От друга страна, констатираните различия имат множество изключения, което кара някои изследователи да се съмняват в ролята на религиозната традиция за политическата корупция.

### *Седем принципа на публичния живот*

Комитетът за стандартите в публичния живот на Британския парламент, начело с лорд Ноулън, предложи като задължителни следните принципи на публичния живот:

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

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

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

4. Отговорност. Хората, заемащи публична длъжност, са отговорни за своите решения и действия пред публиката и трябва да се подлагат на всякакви уместни за длъжността им внимателни проверки.

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

6. Честност. Хората, заемащи публична длъжност, трябва да обявят всички свои частни интереси, които са свързани с публичните им задължения, и да предприемат стъпки за разрешаването на евентуални конфликти по начин, който защитава публичните интереси.

7. Лидерство. Хората, заемащи публична длъжност, трябва да подкрепят и разпространяват тези принципи чрез своя личен пример.

Цит. по: Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес. София, Център за социални практики и *Коалиция 2000*, 1999.

### *Корупцията и бедността*

В развиващите се страни от Третия свят голяма част от международните помощи се рециклират в чужбина. В Бангладеш например едва 50% от помощите за изхранването достигат до адресатите си в началото на 90-те години.

Във Филипините 80% от външния дълг е резултат от незаконен износ на капитали, а в Мексико и Аржентина този дял е 50%.

В Африка между 10 и 15% от държавните поръчки отиват за подкупи и се внасят по частни сметки.

Друг пример на културно-исторически причини за политическата корупция е ролята на родствените връзки при упражняването на властта. В редица общества, които обаче можем да квалифицираме и като по-традиционни, родственият непотизъм на публичните служители е обичайна практика до степен, която я прави общоприета норма, а не осъдително действие.

Сред културните причини на политическата корупция се посочва и организацията на центъра и периферията в едно общество. Когато центърът има слаби способности да интегрира социума, да създава и налага общи норми, силно се развиват местни властови структури, които посредничат на централната власт с местното население. Тези структури действат най-често на клиентелистка основа.

В редица страни има и четвърти тип културни причини за политическата корупция. Става дума за типа на функциониране на самата политика, която от публична дейност се превръща в доходен бизнес. Това може да се случи почти във всяка страна, когато по редица причини елитите загубят идеологически мотивации за участие в политическия живот и ги подменят със стремеж към печалба.

Към последното можем да добавим и относително нови, идеологически причини за политическата корупция. Определен тип възприемане на модния днес неолиберализъм делегитимира публичната държава, изисква от нея колкото се може по-малка роля, оспорва престижа ѝ. Целенасочените стратегии на отдръпване на държавата от предишните ѝ позиции, особено в посткомунистическия свят, понякога води до напускане на възлови социални сфери от публичната власт и изместването ѝ от мафиотски структури.

#### **4. Размерите и последиците от политическата корупция**

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

Според този сценарий нарастващата корупция и упадък са типични за западната западна цивилизация: това, на което ставаме свидетели, са може би не толкова случаи на политическа корупция в западните либерални демокрации, а по-скоро процес на политическо корумпиране на самите западни либерални демокрации“.

## Литература\*

1. Пол Хейууд, Политическата корупция – В: Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес. *Коалиция 2000*, Център за социални практики, С., 1999.

2. Arnold J. Heidenheimer (ed.) Political Corruption Readings in Comparative Analysis.- New Brunswick, 1970.

3. Donatella della Porta, Yves Mény (éd.) Démocratie et corruption en Europe. Paris, 1995.

4. Syed Hussein Alatas. Corruption: Its Nature, Causes and Consequences. Aldershot, Averbury, 1990.

\* Вж. [www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

## Въпроси

1. Защо политическата корупция обхваща по-широка обществена сфера, отколкото корупцията в частната сфера?

2. Кои са двете общи черти на всички прояви на политическа корупция?

3. В какво се изразява влиянието на институционалните структури върху политическата корупция?

4. Вярно ли е, че развиващите се страни са по-податливи на политическа корупция, отколкото развитите?

5. Може ли да се говори за културни причини за корупцията?

## Речник

**Публична власт** – легитимната власт, която се упражнява в интерес на цялото общество от институциите на държавата и която по определение не може да се използва за частни цели.

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

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

## Ключови идеи

1. Политическата корупция е злоупотреба с публична власт или публично доверие с цел лична облага.

2. Политическата корупция е като вид „инвестиция“ в политическо влияние, а също и като защита от компрометиране или възползване от благоприятната ситуация. Като цяло става дума за приватизиране на публичен интерес.

3. Неразвитостта, недостатъчното разграничение между публична и частна сфера, неприемането като корупция на множество свързани с неправомерни възнаграждения практики – всичко това са основните причини за политическата корупция, особено в страните от третия свят или от посткомунистическия свят.

4. През 90-те години стана ясно, че корупцията не е проблем единствено на неразвитите страни, а все повече засяга и развитите демокрации. Някои наблюдатели смятат това за доказателство, че либералната демокрация е навлязла във фазата на сериозна криза на легитимността.

## **VI. КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА И ПОЛИЦИЯТА**

## План

1. Причини за корупцията в съдебната власт.
2. Специфика на корупцията в съдебната система.
3. Особености на българското правосъдие.
4. Корупцията в полицията.

Корупцията не е проблем само на полицейските и съдебните органи и всъщност нивото ѝ зависи най-вече от отношенията в икономиката. Но подозренията за корупция в правоохранителните институции разрушават най-бързо и понякога безвъзвратно доверието в способността на държавата да защитава личните права на своите граждани.

### 1. Причини за корупцията в съдебната власт

Не съществува обща легална дефиниция на „корупция“ в българското (и не само в него) обективно право. Законодателно е уредено преследването на конкретни корупционни практики, най-вече вземането на подкуп. Получаването на подкуп се затвърди в масовото съзнание като синоним на корупция. Такова разбиране вероятно съответства на социалните отношения в развитите пазарни икономики. Тази сигурно е и причината, поради която в обсъдената и приета в Съвета на Европа „Наказателна конвенция за корупцията“ корупционното поведение да се дефинира като обещаване, даване и приемане на наследваща се облага.

Следва обаче да отбележим, че такова определяне на проблема не отговаря напълно на корупционните практики в страната, а в същото време замъглява генезиса на явлението в България.

Корупцията като наследен проблем

*Днес е твърде разпространено мнението, че корупцията е продукт на политическия и икономическия преход през последните години. Това разбиране предполага, че съществувалият до 1990 година общество и държава са били основани на законност и правов ред, което не отговаря на истината. Комунистическият обществен и държавен ред се опираше на система от привилегии и протекции, съществуващи паралелно и дори в нарушение на формално приетите закони. Всеки българин, заемащ служебен пост, беше наясно, че дължи лоялност на лицата, които на съответното равнище олицетворяваха партията-държава. Според ранга си в йерархията тези лица бяха частично или изцяло над закона. От друга страна, лоялността към високоставените осигуряваше известен „имунитет“ на всички служители, дори на най-ниските нива. Пълното противоречие между прокламирани права и реални механизми за добиване на блага създаде неподозиран по мащаби и дълбочина*

държавноправен nihilизъм. Към края на съществуването си тази система бе възпитала три поколения пълнолетни българи, които не можеха да се променят за кратко време. С изключителна бързина и гъвкавост системата се освободи от формалната си идеологизация, за да се наложи над гражданското общество. За съжаление този опит в много отношения успя и доведе до ново увеличаване на правния nihilизъм не само сред мнозинството граждани, но и сред тези, които по волята на историческия случай получиха възможност да вземат властови решения.

В комунистическата държава съдебната власт не съществуваше. И то не само поради прилаганата доктрина за единство на властта, но и поради факта, че отделните правоприлагачи звена не бяха свързани в единна институционална система. Днес корупционното поведение в правосъдието се обуславя от причини, които могат да се обособят в три групи:

- а) общовалидни,
- б) специфични,
- в) уникални.

Общовалидни са реалните правила, които управляват отношенията индивид – общност – държава и които в крайна сметка определят мнението на отделния гражданин, както и общественото мнение за държавата и нейните закони. Специфичните причини се основават на общи за отделните институции условия в пълномощията, кадровия подбор и вида на разпределяните блага. А уникалните причини за корупция се коренят в изключителната за една институция процедура за взимане на решения и в особения статут на служителите. Най-вече поради системата на персонални протекции и предизвикания от тях правен nihilизъм. На тази база възникнаха, често с политическа протекция, национални и регионални групировки, чиято единствена цел е бързото разграбване на националното богатство. Тези престъпни синдикати използват корупцията като инструмент за осигуряване на закрила или предимство и макар и бавно, „заразиха“ и съдебната власт. Обстоятелството, че нито един от големите играчи не получи достойно наказание, многократно увеличи изкушенията и вероятно е било от решаващо значение за мнозина по-дребни служители да отправят или приемат корупционни предложения. Силната политическа конфронтация изключително благоприятства развитието на корупционни връзки, тъй като всяко обвинение се разглежда през призмата на „свой – чужд“, което допълнително блокира възможността за разкриване и наказание на престъплението.

Невероятно беше при такава криза на лоялността към ценностите на държавата и правото правосъдието да се изолира от вредни влияния. Все пак корупцията навлезе в съда едва след като в голяма степен беше заразила изпълнителната и законодателната власт, образованието, здравеопазването, социалните услуги и др. Първите и несигурни индикации за корупция в правосъдието се

появиха през 1992-1993 г. Съдебната система се оказа по-устойчива, защото като всяка затворена система е консервативна във всеки, включително и в нравствен смисъл. Но ако корупцията проникне и се разпространи сред магистратурата, то ефектът върху общественото съзнание е изключително разрушителен, а борбата срещу нея – изключително бавна и трудна.

## 2. Спецификата на корупцията в съдебната система

Предизвикателство за изследователя е ограничаването на специфичните причини за корупция, тъй като те са близки до уникалните, но се проявяват и в други области на държавния и обществения живот. Тук се посочват и анализират накратко само най-съществените:

- Монополът на знанията и уменията. Магистрати могат да бъдат само правоспособни юристи, докато за заемане на много управленски или властови постове не се изисква определен образователен ценз. Каквото и да се говори срещу усложнените правни институти, тяхното премахване или елементаризиране е практически невъзможно. Този „естествен“ монопол благоприятства корупцията, макар и да не е сред най-значимите причини.

- Кадровата криза в съдебната власт от първата половина на 90-те години. По това време заради липсата на достатъчно юридически кадри съдебната система се оказа в криза. На моменти имаше 20–30 % непокрити места в някои съдебни райони, а в следствените служби кадровият недостиг някъде бе и над 50 %. Нуждата от кадри и несъвършената система на подбор позволиха на немалък брой „случайни“ хора да заемат длъжност в системата, а дори и ръководни постове в нея.

- Обичайната практика на кадрови подбор и служебно авансиране на магистратите. Докато в други страни юристът работи с години, за да получи правото да кандидатства за магистратска длъжност, у нас обичайната кариера на магистрата започва от най-ниската длъжност в самата магистратура. Преценка за професионалните и личните качества на кандидата прави фактически само един административен ръководител, а конкурсният принцип се прилага ограничено. Тази кадрова политика може да бъде ефективна само ако магистратските професии са относително привлекателни и съществуват ясни правила за служебно авансиране. Първото условие се появи у нас след средата на 1996 г., а второто още не съществува.

- Едновременното действие на противоречащи си до несъвместимост правни норми. Законодателната реформа у нас се проточи, при което се оказа, че една материя се урежда от нови и стари норми, създадени в съответствие с противоположни правни доктрини. Откри се възможност за произволни тълкувания, а също и за корупционни сделки.

### 3. Особенности на българското правосъдие

В правосъдието съществуват и уникални причини и условия, които благоприятстват корупцията или пречат за нейното разкриване. Повечето от тях са свързани с личния статут на магистратите или с неформалните връзки между юристите въобще. Тук не става дума за ограничаване на професионалния статут на магистрата. Несменяемостта и наказателният имунитет на магистратите не са тяхно лично достойние, а гаранция за обществото срещу политическа злоупотреба с правосъдието. Въпреки значителните поражения, които корупцията нанася на гражданското общество, те са несравними с разрушителния ефект от политизираното правосъдие. Тук става дума за един традиционен за България проблем – липсата на опит в прилагането на иначе утвърдени правила. Между уникалните причини за корупция в правосъдието у нас могат да бъдат изброени следните:

- Личната обвързаност на юристите от различни професионални групи. Поради очевидни причини у нас юристите са немногочислена професионална група, а общият брой на магистратите надвишава цифрата 3000. От тях на решаваща позиция са не повече от стотина души. Повечето юристи, особено в малките градове, са обвързани помежду си с различни лични, семейни и делови връзки. Върху тази основа се формират не само корупционни канали, но и едно особено отношение на фалшива коректност на принципа „аз не ти се бъркам, за да не ми се бъркаш и ти“.

- Практическата липса на отговорност за лошо свършена работа. Става дума за злоупотреба с т. нар. вътрешно убеждение, на което имат право най-вече съдиите, но макар и в по-малка степен е валидно за начина, по който вземат решение всички магистрати. Правилото за взимане на решение по вътрешно убеждение е сред особено важните гаранции за независимото правосъдие. То обаче подлежи на преценка по инстанционен ред и значително количество „брак“ следва да се санкционира. Въпреки това има съдии с над 20% отменени от горните инстанции актове (при средно за страната 3,5%), които въпреки това запазват и дори авансират служебното си положение.

- Липсата на ясни правила за оценка на професионалните качества. За професиите в магистратурата няма длъжностни характеристики. Двама магистрати с еднаква длъжност на различни места понякога имат разлика в натоварването от 3–4 и повече пъти. Очевидно е, че в такава ситуация критериите и контролът за качеството са неприложими.

- Липсата на професионална традиция. Тук се фокусират много проблеми, недостатъци и недоразумения. Само преди девет години думата „магистрат“ в България беше понятие от римското право. Нормативният статут на колегията беше променен много по-бързо, отколкото можеше да се промени мисленето

на който и да е магистрат. Все още е далече времето, когато мнозинството магистрати ще приемат своята служба като мисия пред обществото и справедливостта.

#### Обичайните корупционни практики

*Общото действие на причините и условията вече е създадо обичайни корупционни практики. Това едва ли ще представлява изненада за тези, които по някакъв начин са свързани с дейността на съдебната власт. Отличителна черта на корупцията у нас въобще е безпардонността и примитивните форми на корупционно поведение. У нас най-често корупционните канали отвеждат до отделен магистрат чрез посредници, обикновено адвокати или лица с връзки в адвокатските среди. Отличителна черта на тази корупция е големият размер на хонорара на посредниците. Преди да влязат в джоба на някой магистрат, парите за рушвет преминават през 3 до 5 ръце и почти толкова „олекват“. Според мнението на осведомени този вид корупционни канали не са достигнали организация на национално равнище. Повечето източници на информация твърдят, че масовата корупция сред магистратите е на дребно. Става дума за еднократни подаръци, обеда, вечери и разни забавления. При този вид корупция е много трудно да се отграничи корупционното поведение от личните връзки.*

Доскоро прокуратурата беше тази, която особено се подозираше в корупция. Става дума най-вече за освобождаването от предварителния арест. Обаче относително рядко самото променяне на мярката за неотклонение е било предмет на корупция. Най-често сделки са сключвани по размера на паричната гаранция. Не са били рядкост и случаите, когато чрез механизмите на корупцията прокурори са били използвани за намеса в гражданскоправни отношения. Що се отнася до следствието, масовият случай е унищожаването или съзнателно лошото събиране на доказателства, или „изгубване“ на цели дела.

Все повече осведомени лица твърдят, че масовият случай на корупция сред магистратите е свързан с бързината на производството. Нерядко рушвети са давани, за да се изготви акт, неблагоприятен за даващия подкуп, само за да получи правото на жалба. Корупцията „за бързина“, макар и по начало дребна, е особено дразнеща. Тя е онази, която създава у нас представата за корумпирано правосъдие. Освен това тази корупция формира у магистратите убеждението, че за да си свършат работата, трябва да получат някакъв подарък. Тази е хранителната среда на „голямата корупция“ във висшите инстанции, където се дават рушвети за нарушаване на закона.

## 4. Корупцията в полицията

Голяма част от причините за корупцията в съдебната власт имат своята роля по отношение и на полицията. Основната специфика се състои в това, че полицията е част от изпълнителната власт. Нейните служители нямат статут на несменяемост и служебното им положение изцяло зависи от преките им началници.

В началото на 90-те години пред полицията беше поставена задачата от репресивна структура да се превърне в система за обслужване на обществото. Ролята ѝ на силов гарант трябваше да се трансформира в гарант на личните права и свободи на гражданите. В началото на прехода полицията само отчасти се справи с това предизвикателство. Тя запази обществения ред, оставайки неутрална и това беше най-голямото ѝ достойние. Но в противодействието на криминалната престъпност полицията регистрира много неуспехи. Главна причина беше неудачният тогава подбор на ръководни кадри, който се основаваше на лична или групова лоялност, но не и на професионализъм. В резултат голяма част от опитните професионалисти напуснаха службата и потърсиха реализация на знанията и уменията си в друго поприще. Немалка част от тях станаха помощници, но също така и жертви на престъпните синдикати. Особено критичен беше периодът 1993–1996 г., когато властта демонстрираше безсилие, а силовите групировки се домогнаха до полицейски и съдебни функции.

За ръста на корупцията спомогнаха и следните специфични причини:

- Съчетанията между непрофесионализъм и лоша организация. В полицията навлязоха много неопитни кадри, при това лишени от наставници. Утвърдените функционални и длъжностни характеристики останаха задълго на книга.

- Подценяване на ролята на управленския труд. Изоставена беше практиката на т. нар. „резервни кадри“, т.е. подборът на изявени служители, наблюдавани и подготвяни в продължителен срок за бъдеща ръководна работа.

- Занижените критерии за подбор и последващо обучение на кадрите. Първото доведе до навлизане в професията на немотивирани хора, а второто задълбочи проблемите с качеството на кадрите. Станалите през годините инциденти и дадените жертви бяха част от тези грешки.

- Неприлагане на практика на критериите за растеж в кариерата. Трябва да се отбележи, че самите критерии не се намираха в добър вид, но даже и несвършени не бяха последователно прилагани.

- Неясната система за оценяване на резултатите от полицейския труд. Опитът показва, че най-податлив на корупция е непрофесионално действащият, немотивираният и зле подготвен полицай.

- Недостатъчното заплащане на полицейския труд. През 1993 г. по нормативен път се регламентира полагаането на допълнителен труд от полицайте в

извънработно време. В резултат немалък брой полицаи започнаха работа в добре плащащи, но със съмнителен бизнес групировки.

- Големият брой лицензионни и разрешителни правомощия на полицията. Днес полицията издава осем вида разрешителни и лицензи, свързани с оръжията, силно действащите вещества и транспорта.

- Продължителната работа във фактически несменяем екип. Обикновено низовият началник има доверие в подчинените си и е лично близък с тях. Той предпочита да работи в оформен екип и затова е склонен да си затваря очите за дребни корупционни действия. Началникът няма интерес да огласява тези нарушения, защото сам ще получи лоша оценка и ще трябва да се сработва с нов служител. За полицаите, ежедневно изправени на „фронтовата линия“, проблемът никак не е маловажен.

- Големите изкушения пред служителя, който едновременно е оторизиран да регистрира закононарушението и да му даде процесуален ход. Такова е например положението на пътните полицаи. За съжаление е невъзможно да се направят точни изводи за нивото на корупцията в тези случаи, но е ясно, че обществото приема дребните нарушения като обичайна практика.

Изложените по-горе причини, както и някои други са формирали през последните десет години ниско професионално самочувствие сред полицейските служители. Повечето от тях очакват враждебно отношение при изпълнение на професионалните им задължения и намират, че професията им не се ползва с обществен престиж. Азбучна истина е, че служителите, които смятат, че лично или професионално са пренебрегнати, са склонни в особена степен да приемат корупцията като лична алтернатива.

Не може да има приемливи граници на корупцията в полицейските органи. Единствената приемлива цел е създаването на ефективен антикорупционен механизъм за цялата система на МВР.

#### *Нови мерки за борба с корупцията*

Реални условия за противодействие на корупцията в полицията възникнаха в началото на 1997 г. По това време към МВР беше създаден „Съвет за борба с корупцията“.

- Ефективна законодателна мярка е текстът на чл.231 /2/ от Закона за МВР от 1997 г., според който офицерите и сержантите не могат да извършват дейности, несъвместими със служебните им задължения, като несъвместимите дейности се изброяват. Изключителен пробив е нормативното задължение на всеки служител да декларира доходите си и тези на свързаните с него лица ежегодно.

- Към Дирекция национална служба „Полиция“ (ДНСП) от началото на 1999 г. се създаде направление „Правно-нормативно обслужване“, в структурата на което функционира сектор „Вътрешноведомствени актове и нормативи“. Цел-

та е разработването на регулативни правила, отличаващи се с прозрачност и достъпност.

- В новата структура на ДНСП е създадено направление „Човешки ресурси“, в което функционира особен сектор „Организация на полицейската дейност“. Тук основна цел е усъвършенстването на функционалните и длъжностните характеристики на ръководните и изпълнителските длъжности.

- Макар че на настоящия етап е невъзможно значителното ограничаване на лицензионните правомощия на полицията, регламентацията се изменя към значителна прозрачност и ограничаване на решенията по целесъобразност.

За противодействие на корупцията МВР разчита в голяма степен на новата си кадрова политика. Целта е да се ангажират хора, мотивирани и готови да посрещнат предизвикателствата на професията. Елемент от задължителната процедура по назначаване е провеждането на психотест, който трябва да установи психологическия статус, лоялността и мотивацията на кандидата. При първоначално назначение на много места с успех се провежда конкурс. Поради принципа на единначалие от особена важност е подборът на ръководни кадри. Назначаването на ръководни служители по места задължително трябва да се съгласува с обществеността, за да се отчете с какво име се ползва конкретният служител по месторабота и по местоживеене. Елемент от кадровата политика е и системата на атестиране, която все още не се използва в нужната степен. Атестирането като един от критериите за развитие в кариерата следва да е задължителен елемент при повишаване в длъжност. Възможно е и прилагането в кадровата практика на принципа на териториална ротация за служителите, чиито длъжности попадат под най-силен корупционен натиск. По този начин ще се избегне създаването на корупционни канали както между самите полицаи, така и между тях и престъпния свят.

Българската полиция има богат опит в различните форми на първоначално и последващо обучение на служителите. Въпреки това засега квалификационните форми не са ефективни, най-вече защото придобитата квалификация не се отчита при повишаване на служителя. Наложително е доказаните чрез изпит квалификационни степени да станат елемент на професионалното атестиране.

Отношенията между полицията и гражданското общество могат да бъдат антикорупционен фактор. Изключително деликатен е балансът между гражданския контрол и неизбежната секретност на значимата полицейска информация. Гражданският контрол означава контрол върху резултатите от полицейския труд и върху професионалното поведение на служителите. Създаването на единна система от критерии за отчитане на резултатите в борбата с престъпността на полицията и на съдебната власт е от особено значение за доверието, което имат двете институции една към друга, както и за доверието на общество-

то към тях. Макар и да няма традиции във връзките с обществеността, българската полиция през последните две години положи значителни усилия, за да се отвори към гражданите. В новата структура на ДНСП е обособено звено „Връзки с обществеността“, а също така и самостоятелно звено „Жалби“, където работят доказани професионалисти, които имат права да извършват самостоятелни проверки във всички полицейски органи.

Световният опит показва, че в много страни има изградени и добре функциониращи органи за борба с корупцията в самата полиция. За България този въпрос е дискуссионен. Отминалият опит показва, че такава практика може да доведе до шпиономания, доносничество и стремеж към разчистване на лични сметки. Това не означава, че някои положителни практики не могат да се възприемат. Така например, отчитайки опита на Германия, у нас от 1997 г. всеки служител, за когото има данни за корупционно поведение, е длъжен да се яви във ведомствения Институт по психология за установяване на професионалната съвместимост и лоялност.

Съществуват и други възможности за изграждане на ефективна система за противодействие на корупцията в полицията.

## Литература\*

1. План за действие срещу корупцията, *Коалиция 2000*, С., 1998.
2. Доклад за оценка на корупцията 1999 г., *Коалиция 2000*, С., 1999.

\* Вж. [www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

## Въпроси

1. Кои са трите групи причини за корупцията в съдебната власт?
2. Кои особености на кадровата организация на магистратурата са благоприятни за развитието на корупцията в България?
3. Трябва ли да се отмени несменяемостта на съдиите, за да се контролира корупцията в съдебната система?
4. Кои са основните предпоставки за ръста на корупцията сред полицията в средата на 90-те години?
5. Кои са главните елементи на системата за противодействие на корупцията в полицията от последните няколко години?

## Речник

**Магистратура** – в древния Рим означава публична длъжност; днес обозначава длъжностите на съдебната система (съд, прокуратура, следствие).

**Имунитет** – освобождаване на определени длъжностни лица и на дипломати от действието на някои закони, съдебна неприкосновеност.

## **Ключови идеи**

1. Кризата на лоялността към държавата и правото създава хранителна среда за корупцията.
2. Зависимостта на магистратите от административните им началници и ограниченото прилагане на конкурсите за заемане на длъжности стимулира корупцията.
3. Личните връзки между магистратите често подменят формализираните отношения и създават условия за пасивност пред корупцията.
4. Най-податливи на корупция са непрофесионалните, немотивираните и лошо подготвените полицаи.
5. В България няма единодушие за ползата от вътрешноведомствено звено за борба с корупцията в полицията поради опасения от възраждане на доносничеството.



## **Ⅶ. ИКОНОМИКА И КОРУПЦИЯ**

## План:

1. Причини за корупцията.
  - 1.1. Преките фактори за корупция.
  - 1.2. Косвените фактори за корупция.
2. Корупция и икономически растеж.
3. Ефект на корупцията върху икономиката.

През последните години корупцията, която според определението на Световната банка представлява използване на публична власт за постигане на лична изгода, все по-често е предмет на обсъждане в икономическите издания. Причината за това е ясно очертаващата се връзка между корупцията в една страна и нейната степен на икономическо развитие. Така например според последното проучване на международната неправителствена организация Трансперънси интернешънъл най-слабо корумпираните страни в света имат едни от най-силно развитите икономики. В същото време развиващите се страни, към които могат да бъдат причислени и повечето икономики в преход от Източна Европа, се характеризират с високи коефициенти на корупция.

### 1. Причини за корупцията

По-високите коефициенти на корупция в икономиките в преход трудно могат да бъдат определени единствено като културен феномен, макар и да е очевидна разликата в нивата на корупция между Севера и Юга. Корупцията в икономиките в преход се дължи основно на структурни фактори, свързани с развитието на държавата и нейните институции. Вито Танзи (1998), икономист в Международния валутен фонд, разделя тези фактори на преки и косвени.

#### 1.1. Преките фактори за корупция

На първо място, сред директните фактори са **разрешителните и лицензионните режими** за извършване на редица дейности – от откриването на квартален магазин до стартирането на застрахователна компания или на телевизионен канал. Чрез въвеждането на подобни режими държавата предоставя на определени свои чиновници изключителни права върху издаването на разрешителни и лицензи за определени видове дейности, както и за упражняването на надзор върху някои дейности. Това превръща чиновниците в посредници между частния бизнес и държавата и неминуемо води да търсенето на облаги. Положението на бизнеса се усложнява от неясните закони и разпоредби, които в много случаи пропускат да посочат конкретни срокове за издаването на исканите разрешителни.

Друга отрицателна последица от големия брой разрешителни и лицензионни режими (119 разрешителни и 49 лицензионни режими) е увеличаване на времето, което фирмите трябва да отделят за работа с държавната администрация. Поради тази причина много фирми предпочитат, вместо да попълват купичка от формуляри, да платят подкуп на съответните държавни служители и да използват спестеното време за извършване на дейности, носещи им печалба.

**Данъчните закони и данъчната администрация** са също важен източник на корупция. Резките социални и икономически промени в икономиките в преход доведоха до чести изменения в данъчното законодателство и до множество неясноти, които предоставиха на данъчната администрация възможност да тълкува законите според собствените си виждания и в редица случаи да оказва натиск върху фирмите. Допълнителен фактор в подкрепа на корупционните практики в данъчната администрация са ниските заплати на служителите и меките наказания, прилагани към нарушителите.

Времето, което една фирма трябва да отделя за работа с представителите на данъчната администрация, също е сериозна предпоставка за корупция. Една българска фирма трябва да посвети два месеца от дейността на един свой служител само за работа с данъчната администрация.

Размерът на данъците е друг основен корупционен фактор. Когато той е висок, много от фирмите предпочитат да подкупят представителите на данъчната администрация, вместо да внесат необходимия данък. Някои фирми дори напускат сферата на легалната икономика и стават част от т. нар. сива икономика. За размерите на сивата икономика в страната може да се съди главно по косвени данни. Смята се, че в България сивата икономика, която не плаща данъци и социални осигуровки, представлява между 20 и 50 % от цялата икономика (в. *Капитал*, 7–13 август, 1999). Едно по-ново проучване на университета в австрийския град Линц посочва България като страната с най-голям дял на сивата икономика в Източна Европа. Посочената цифра е 32,7 % (в. *24 часа*, 2 септември, 1999). Показателно е, че докато през 1998 г. частният сектор в България е произвел 60 % от брутния вътрешен продукт, той е осигурил едва 5 % от приходите на Националния осигурителен институт.

Проучване на Фондацията за развитие на предприемачеството показва, че през 1998 година данъците са били проблем номер 1 за бизнеса в България. Това е причината да се предполага, че данъчното бреме до голяма степен е допринесло за увеличаване на корупцията в страната.

**Държавните и общинските поръчки, както и мащабните инвестиционни проекти** са друг основен корупционен фактор. Решенията за подобни значителни разходи най-често се вземат от служители на най-високо държавно ниво, при които личната преценка играе съществена роля. Поради тази причина в много случаи се получава „изкривяване“ на началните цели и размери на

проектите. Възможно е един инвестиционен проект да бъде одобрен единствено защото неговото осъществяване би донесло значителна комиссионна на личностите или политическите партии, стоящи зад него. Резултатът от подобни проекти в повечето случаи е нерационално използване и дори разхищение на публични средства.

**Предоставянето на стоки и услуги на цени под пазарните** е още един източник на корупционни практики. Това е често срещано явление в страните в преход, където много от правителствата използват държавния контрол върху естествените монополи (производството и доставките на топлинна и електрическа енергия и др.), за да поддържат социално приемливи цени и да се предпазят от народното недоволство. Подобна ценова политика обаче води до неефективна работа на монополите и много често до производството на по-малко стоки и услуги, отколкото са нужни на обществото. Създава се дефицит, който е предпоставка за развитието на корупционни практики.

Значителен източник на корупция може да бъде **продажбата или даването под наем от общинските власти на жилища и търговски площи** на цени под пазарните, както и т. нар. безплатно медицинско обслужване. И в двата случая определени категории държавни и общински служители се възползват от слабостите на държавното регулиране за извличане на лична изгода.

В редица страни правителствата предоставят **ганъчни и др. привилегии** на определени социални групи (например инвалидите) или на частни институции, занимаващи се с благотворителна дейност. Макар и създадени с общественополезна цел, подобни привилегии почти винаги се превръщат в източник на корупция.

Изключително важен корупционен фактор в икономиките в преход е **процесът на приватизация**. По същество си приватизацията е смяна на собствеността върху изключително големи по размер активи, което предоставя на държавните чиновници, упражняващи контрол върху процеса, уникална възможност за обогатяване. Въпреки някои отрицателни последици от процеса на приватизация обаче повечето икономисти са на мнение, че в дългосрочен аспект ползата от приватизацията е по-голяма за икономиката, отколкото вредите, нанесени чрез нея. Затова основната препоръка на водещите икономисти към страните в преход е ускоряване процеса на приватизация.

Редом с процеса на приватизация друг значим корупционен фактор е **предоставянето на концесионни права за експлоатацията на определени природни ресурси**. В повечето случаи това са мащабни проекти, изискващи ангажирането на значителни човешки и материални ресурси. При тези обстоятелства малцина чужди инвеститори оставят развитието на нещата на случайността. В сила влизат лични контакти с високопоставени държавни служители, както и предлагането на подкупи. Устремът на чуждите инвеститори рядко среща преграда от страна на зле платените и немотивирани държавни чиновници.

Близко по характер до предоставянето на концесионни права е и **предоставянето на импортни и експортни права на квотен принцип**. Подобни права се предоставят най-вече за някои чувствителни селскостопански стоки, като живи животни, зърно и др. Изключителното значение, което получаването на квотни права има за износителите и вносителите, ги кара да предлагат подкупи на държавните служители, натоварени със съблюдаването на процедурата.

**Нуждата на политическите партии от средства, с които да финансират своята дейност и най-вече предизборните си кампании**, е друг съществен корупционен фактор. В някои западни демокрации този проблем до голяма степен е решен чрез финансиране на политическите партии от държавния бюджет. Малцина от страните в преход обаче могат да си позволят да използват средствата на данъкоплатците за финансиране на големия брой политически формирования, създадени в периода на демократизация. Така че в тези страни политиките разчитат на дарения най-вече от страна на проходящия частен бизнес, които в повечето случаи са свързани с насрещни обещания за услуги и привилегировано третиране.

## 1. 2. Косвените фактори за корупция

### **Равнището и качествата на бюрократичната машина**

Проучванията на западни социолози показват, че корупцията е по-широко разпространена сред бюрокрацията на онези страни, в които подборът и промоцирането на кадрите не се опират на обективни критерии.

### **Равнището на заплатите в публичния сектор**

Според повечето изследователи високите заплати на държавните служители са предпоставка за ограничаване на корупцията. Ниското ниво на корупция в Швеция през това столетие се дължи до голяма степен на факта, че още от началото на века висшият ешелон държавни служители получава от 12 до 15 пъти по-високи заплати от тези, получавани от средния индустриален работник.

### **Броят и видът на наказанията за корупция**

Според редица автори по-големите наказания могат да бъдат сериозна спиратка пред корупционното поведение. В повечето държави обаче броят на осъдените за корупция е сравнително нисък. Например през 1998 г. в България за корупция са били осъдени само 27 души. Броят на осъдените за корупция през предходната 1997 г. е още по-малък – общо 13 души.

### **Вероятността участниците в актове на корупция, да бъдат разкрити**

Смята се, че най-ефективен е контролът, който се упражнява вътре в самите държавни институции. Наличието на честни и ефективни супервайзъри, добри одитори и ясни правила за етично поведение би трябвало да води до откриването и обезсърчаването на служителите, склонни към корупционни практики.

Работата на супервайзърите и одиторите би трябвало да се ръководи от ясни и прозрачни процедури.

Някои страни, принадлежащи към групата на нововъзникващите икономики, като Сингапур, Хонконг и Аржентина, са създали антикорупционни комисии, имащи за цел проследяването и разследването на случаи на корупция. За да работят успешно обаче, антикорупционните комисии трябва да бъдат независими от политически натиск, да разполагат със значителни ресурси и да са съставени от хора с най-висока степен на почтеност.

### **Прозрачността в работата на държавните институции**

Когато приетите разпоредби са сложни за разбиране, а правилата за тяхното прилагане неясни и труднодостъпни, започват да се създават условия за превратното им тълкуване по усмотрение на държавните чиновници.

### **Личният пример на управляващите**

Когато политиките от най-висшия държавен ешелон са замесени в корупция или си затварят очите пред случаи на корупция с участието на техни роднини, приятели или политически съратници, не може да се очаква, че по-низшият ешелон държавни служители ще действа по други правила.

## **2. Корупция и икономически растеж**

Въпреки че повечето икономисти споделят мнението, че корупцията има отрицателен ефект върху икономиката и действа възпиращо на икономическия растеж, съществуват и теории, според които корупцията ускорява работата на бюрокрацията и прави икономиката по-ефективна.

Според такива възгледикорупцията е ефикасен инструмент за преодоляване на бюрократичните пречки:

- подкупите помагат търговете да бъдат спечелени от най-подходящите кандидати;
- корупцията повишава ефективността на икономиката, тъй като спестява време на тези, за които то има най-голяма стойност;
- корупцията може да бъде използвана от управляващите за получаване на средства с ключова важност за запазване целостта на държавата.

Подкупите могат да бъдат използвани и като компенсация за ниските заплати.<sup>7</sup>

Гореизложени аргументи в полза на корупционните практики могат да бъдат атакувани чрез разнообразни контрааргументи.

**На първо място**, бариерите пред инвестиционния процес не са непреодолими. Много от ограниченията са продукт на правителствена политика, а не вътрешноприсъща характеристика на обществото. Дори може да се твърди, че в редица случаи управляващите създават ограничения и бариери пред инвестиционния процес именно с цел получаването на подкупи. Това може би е причи-

ната редица закони и разпоредби да съдържат мъгляви формулировки, с които на държавните служители се дават допълнителни възможности за еднолични решения.

**На второ място**, трудно е да се докаже, че фирмите, които плащат най-големи подкупи, са икономически най-ефективни. Подкупите обикновено съставляват част от инвестицията. С други думи, фирмите, които плащат подкупи, ги калкулират в цената на проекта, за който кандидатстват. Според някои икономисти в страни с висока корупция много от способните хора вместо да се занимават с полезна за обществото дейност, се насочват към съмнителни сделки. Това води до отклоняване на ресурси и в крайна сметка оскъпява икономическия растеж.<sup>8</sup>

**На трето място**, плащането на подкупи на държавни чиновници, за да извършват дейности, които по принцип са част от задълженията им, се превръща в стимул чиновниците да не изпълняват нормално задълженията си.

**На четвърто място**, толерирането на корупцията от управляващите с цел запазване на държавността, както и поддържането на ниски заплати с цел стимулиране на растежа, могат да бъдат ефективни в краткосрочен план, но в дългосрочна перспектива резултатите от подобна политика най-често са катастрофални (пример за това е Заир при управлението на президента Мобуту).

### 3. Ефект на корупцията върху икономиката

Корупцията намалява приходите на държавата и общините и води до увеличаване на държавните разходи. С други думи, корупцията води до увеличаване на фискалния дефицит, което от своя страна затруднява финансовата политика на държавата. Корупцията има за резултат и увеличаване на неравенството в доходите, защото позволява на по-добре позиционирани лица да се възползват от държавата по начин, недостъпен за останалите членове на обществото. Има сериозно основание да се смята, че резките промени в разпределението на доходите на жителите на бившите социалистически страни до голяма степен се дължат на корупционни практики, като например приватизация в полза на представителите на номенклатурата.

Корупцията изкривява пазара и разпределението на ресурсите, защото:

1. Намалява способността на правителството да осъществява регулативен контрол при резки сътресения на пазара. Когато правителството не е в състояние да упражнява нужния контрол върху банките, финансовите пазари, здравния сектор, транспортните услуги и др., то губи част от смисъла на своето съществуване. От друга страна, когато правителството се намесва на пазара, мотивирано от корупционни подбуди (например създаване на монополи в полза на определени частни структури), това само увеличава проблемите на управлението.

2. Създава стимули за изкривяване на нормалното поведение. Както вече бе споменато, корупцията насърчава една голяма част от способните хора да започнат да се занимават със съмнителни сделки и с различни корупционни практики, вместо да влагат енергията си в производствена дейност.

3. По същността си представлява допълнителен данък. Особено когато корупцията не е централизирана, тя създава значително допълнително финансово бреме, тъй като към сумата на самия подкуп трябва да се добавят времето и усилията за издирване на подходящото лице, на което да бъде платен подкупът. Освен това, когато корупцията не е централизирана, съществува по-голяма вероятност ангажиментите, поети с плащането на подкупа, да не бъдат изпълнени.

4. Намалява или изопачава фундаменталната роля на държавата (като гарант за изпълнение на договорите, като защитник на правото на собственост и т. н.). Когато една личност или една фирма може да се отърве от изпълнението на договорни задължения чрез плащането на подкуп или когато упражняването на правото на собственост от член на обществото е възпрепятствано от корупция, една от основните роли на държавата бива обезсилена, а възможностите за икономически растеж – сериозно подкопани.

5. Поставя под съмнение пазарната икономика и дори самото демократично устройство на обществото. Много от критиките към демокрацията и пазарната икономика, особено в страните в преход, са предизвикани от широкото разпространение на корупцията. Така че корупцията може да забави или дори блокира развитието на демокрацията и пазарната икономика.

6. Води до увеличаване на бедността, тъй като ограничава потенциала за печелене на пари от по-бедните членове на обществото.

Всички гореизброени фактори показват, че корупцията в крайна сметка води до ограничаване на икономическия растеж.

В много от икономиките в преход (Украйна, Русия и др.) най-вече малките фирми биват принуждавани от държавната администрация да плащат подкупи, за да могат да продължат да осъществяват дейността си. В тези страни редовното плащане на подкупи е равносилно на налагането върху бизнеса на допълнителен данък, който според някои проучвания достига до 20% от оперативните разходи на фирмите.<sup>9</sup>

Корупцията от този тип е особено пагубна за малкия бизнес, който в редица страни е основният двигател на икономическия растеж. Когато малкият бизнес не отбелязва ръст, икономиката стагнира, а безработицата нараства. Тази зависимост е в сила най-вече за икономиките в преход.

По-големите фирми могат да се защитят по-лесно от опитите на бюрократите да ги изнудват, защото:

а) имат служители, чиято основна задача е да се занимават с преодоляване на бюрократичните бариери;

б) могат да си позволят да платят на външни консултанти, които да им помогнат да се оправят в джунглата от неясни данъчни и други законови разпоредби;

в) самият им размер ги прави по-трудно уязвими за опитите да бъдат рекетирани;

г) могат да използват контактите си с политически фигури, за да упражнят натиск върху представители на бюрократичната машина.

Правейки дарения директно на политическите партии или индиректно на определени фондации, големите фирми ограничават дейността на конкурентите си и получават държавни субсидии, данъчни преференции и пр.

През последните години бяха публикувани няколко проучвания, съдържащи количествени измервания за **влиянieto на корупцията върху икономиката**. Резултатите от тях показват, че корупцията има отрицателен ефект върху темповете на икономически растеж. По-долу са описани по-важните резултати от тези проучвания<sup>10</sup>, които установяват, че корупцията води до:

1. Намаляване на инвестициите, което от своя страна рефлектира отрицателно върху темповете на икономически растеж. Смята се, че корупцията има за последица намаляване на инвестициите, тъй като, от една страна, ги оскъпява, а от друга – прави инвестиционния процес по-несигурен.

2. Намаляване на разходите за образование и здравеопазване, тъй като разходите по тези пера по-трудно се поддават на корупционни практики.

3. Увеличаване на разходите за широкомащабни инвестиционни проекти, които дават възможност на определени държавни служители да получат големи подкупи.

4. Намаляване на средствата за поддръжка на инфраструктурата поради причини, подобни на тези, водещи до намаляване на разходите за образование и здравеопазване.

5. Намаляване на ефективността на публичните инвестиции и оттам до влошаване на инфраструктурата.

6. Намаляване на приходите на държавата най-вече поради ефекта, който корупцията има върху работата на данъчната и митническата администрация. Това рефлектира и върху разходната част на бюджета, лишавайки го от средства необходими за осъществяването на важни социални функции.

7. Намаляване на преките чужди инвестиции, защото по същността си корупцията представлява вид данък. Колкото по-трудно предвидими са разходите за корупция, толкова по-голям е отрицателният ефект на корупцията върху преките чужди инвестиции. Всяко увеличаване на степента на корупция е равносилно на увеличаване на данъците, плащани от фирмите.

При всяко положение една сериозна стратегия за борба с корупцията би следвало да включва действия най-малко в пет направления:

1. Честно и видимо ангажиране на управляващите в борбата с корупцията.
2. Промени в начина на управление, които да доведат до намаляване предлагането на подкупи чрез редуциране броя на правилниците и наредбите, чрез повишаване прозрачността на действащите такива, както и чрез ограничаване правомощията на държавните чиновници да вземат еднолични решения.
3. Намаляване на привлекателността на получаването на подкупи чрез увеличаване на заплатите на служителите в общественния сектор, чрез повишаване на стимулите при съвместна работа и чрез осъществяването на ефективен контрол и налагане на строги наказания на корумпираните служители.
4. Повишаване на прозрачността в публичната администрация чрез отпечатване на материали, описващи нейната дейност, чрез изграждане на информационни центрове и чрез създаване на бази данни за различни аспекти от дейността на администрацията, достъпни в Интернет.
5. Регулиране на проблема с финансирането на политическите партии.

## Литература\*

1. Доклад за оценка на корупцията 1999, *Коалиция 2000*, С., 1999.
2. Икономическата цена на корупцията, *Коалиция 2000*, Център за икономическо развитие, С., 1999.
3. Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
3. Tanzi, Vito and Hamid Davoodi. 1997. „Corruption, Public Investments and Growth,“ IMF Working Paper 97/139, Washington, International Monetary Fund.

\* Вж. [www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

## Речник

**Концесии** – преотстъпване на право за ползване на публична собственост (най-вече върху земя, природни богатства, шелф) в полза на частни лица и компании срещу определени с договор услуги.

**Данъци** – инструменти на публичната власт за осигуряване на приходите в държавния бюджет и за въздействие върху съвкупното търсене и предлагане.

**Държавно регулиране на икономиката** – система от политически мерки на публичната власт за коригиране на дефектите на саморегулиращия се свободен пазар; появява се след Голямата депресия от 1929–1933 г.

## Въпроси

1. Какви са най-важните преки фактори на корупцията, свързани с държавното регулиране на икономиката?

2. Защо според някои теории влиянието на корупцията върху икономиката не е само отрицателно?

3. По какъв начин корупцията изкривява пазара и разпределението на ресурсите в икономиката?

4. Защо малките и средните фирми страдат повече от корупцията, отколкото големите компании?

5. Как се отразява корупцията върху инвестициите?

### **Ключови идеи**

1. Големият брой разрешителни и лицензионни режими, нерегламентираните и неприемливо високи данъци, предоставянето на публични услуги под себестойността им, забавянето на приватизацията и пълновластието на служителите при предоставяне на концесии са сред най-важните преки фактори за развитието на корупцията.

2. Необективният подбор на държавните служители и ниските им заплати са сред непреките фактори за корупцията.

3. Корупцията се стимулира от слабата разкриваемост и практическата ненаказуемост на корупционните престъпления.

4. Въпреки че някои икономисти и социолози смятат, че корупцията е механизъм, който ефикасно компенсира недостатъците на държавната администрация, съществуват много съществени аргументи в подкрепа на схващането, че корупцията като цяло оказва вредно въздействие върху икономиката.

5. По същество корупцията налага нещо като допълнителен данък, което изкривява пазарните отношения и разубеждава потенциалните инвеститори, особено чуждестранните.

6. Корупцията като цяло води до забавянето на икономическия растеж.



## **VIII. КОРУПЦИЯТА В МЕЖДУНАРОДНИТЕ ОТНОШЕНИЯ**

## План

1. В отношенията между развитите и развиващите се страни.
2. В отношенията между Запада и новите демокрации.
3. В отношенията Изток – Изток.
4. Корупция, трансгранична престъпност и ембаргови режими.
5. Антикорупционни механизми в международните отношения.

Корупцията е феномен, който е присъщ на всички общества и епохи. В нейните разновидности тя съпътства историята на човека от най-древни времена до наши дни. А това означава, че корупционните практики се адаптират към променящата се социална среда и преди всичко към онези сфери, където има най-подходящи условия за подобни злоупотреби.

За това е необходимо да си отговорим на въпроса – как настъпилите в края на ХХ век промени в световната икономика и финансови отношения се отразяват върху тези практики. Тук е очевидна взаимовръзката между тенденциите към глобализацията на финансово-икономическите отношения и засилването на значението на корупцията в международен план. Според бившия министър на търговията на САЩ Майкъл Кантор корупцията е „вирус, който заплашва здравето на международната търговска система“.

Могат да се набележат няколко типа въздействие на корупционните практики върху международните отношения, които са в зависимост от спецификата на международния обмен.

### **1. В отношенията между развитите и развиващите се държави**

След рухването на комунизма и прекратяването на студената война между Изтока и Запада третият свят бе изправен пред необходимостта по-успешно да се адаптира към новите международни условия. С отпадането на социалистическата ориентация като алтернатива на пазарното стопанство бе премахнато и вътрешното „системно“ деление между страните от Юга (на прокапиталистически и прокомунистически). Очертаха се огромните икономически проблеми на Африка и на някои държави от Азия и Латинска Америка, които се обозначават като „развиващи се“.

Един от основните компоненти в сегашните отношения между развитите и развиващите се страни е предоставянето на държавна помощ за Третия свят. Западните помощи за тези държави се превърнаха в благодатна почва за корупция поради следните причини:

- Помощите се предоставят на държави, в които централната власт фактически е безотчетна, политическите лидери са всесилни, а чиновничеството – принудено да оцелява по незаконен начин.

- Липсва система за контрол върху помощите от страна на държавите донори и съответните международни финансови институции (Световната банка и Международния валутен фонд).

- Местните медии са контролирани от властите.

- Гражданско общество няма или то е в зародишна фаза и следователно липсва ефективен граждански контрол.

Корупционните практики, които се развиват в тази сфера, са от типа „голяма корупция“, т. е. става дума за злоупотреби с финансови средства от страна на висшия елит, който има достъп до системата на преразпределянето на помощите. Както отбелязват експертите в тази област, за разлика от голямата корупция в отношенията между публичния и частния сектор, в областта на преразпределянето на помощите местните власти имат далече по-големи възможности за манипулация и злоупотреби. Става дума за подкупи и отклоняване на средства, които могат да надвишават обичайните подкупи от 10–20%.

Друга закономерност в корупционните практики в тази сфера е, че те са по-характерни при помощите, отпускани от международните донори (ООН, Световната Банка, Европейският съюз и др.), защото при тях отчетността на бенефициентите не е достатъчно строга. В тази връзка трябва да се спомене, че поради това напоследък едни от най-големите донори за Третия свят бяха критикувани, че предоставят големи дискреционни права на съответните национални администратори, както и за политическото естество на режима на помощите.

Друга предпоставка за корупция е естественото желание на донорите и техните представители да насочат помощите към по-големи проекти, често без да са запознати с абсорбционните възможности на съответния сектор или за действителните нужди на страната. В този контекст често се създават корупционни мрежи, които обвързват висши политици, бюрократи, консултанти, неправителствени организации и представители на бизнеса за егоистично използване на отпусканите донорски средства.

Друг сектор в отношенията развити-развиващи се страни е този на икономическите отношения между многонационални западни компании и национални правителства в третия свят и в частност в процеса на приватизация на публична собственост. Злоупотребите в тези случаи се дължат както на упоменатите по-горе институционални предпоставки за корупция в съответните държави, така и на факта, че доскоро в развитите западни страни не съществуваше законодателство против даването на подкупи на публични лица в трети страни.

За този сектор най-характерни са злоупотребите от класически тип – т. е. публични лица оказват корупционен натиск върху западната компания, която желае да развива бизнес или да придобива собственост в съответната развиваща се държава, в резултат на което обществеността на същата е принудена да заплати допълнителна цена в съответствие с размера на подкупа.

## 2. В Отношенията между Запада и новите демокрации

Преходът на държавите от Централна и Източна Европа от държавен социализъм към плуралистична политическа система и пазарна икономика в периода след 1989 г. създаде всички предпоставки за скокообразно развитие на неформалната икономика (т. нар. сенчеста икономика). За последната са характерни масовото използване на корупционни сделки, рекет, формиране на престъпен капитал, „силов“ монополизъм, организирана престъпност и др.

Защо стана възможен подобен бум на престъпни взаимоотношения в общества, чийто първоначален стремеж бе да се доближат до съвременните стандарти за демокрация и честна конкуренция между икономическите субекти?

Причините са няколко. Преди всичко отхвърлянето на комунистическото наследство означаваше и дискредитиране на държавните институции и в частност обезсилване на правораздавателните и контролните системи и структури на държавата. В редица източноевропейски държави възникна и правен хаос, породен от конфликта между старото и новото законодателство. Особено неблагоприятно отражение върху процесите в бившите комунистически държави имаше неяснотата на новите „правила на играта“ в такива ключови сектори като приватизацията на държавната собственост, финансовите взаимоотношения, предприемаческата дейност.

Съчетанието между политическа и икономическа либерализация, от една страна, и аморфна правноинституционална среда, от друга, неминуемо трябваше да доведе до криминализиране на икономиката. Според някои оценки понастоящем сенчестият бизнес на страна като Русия надхвърля 40% от националната икономика.

Въпреки предупрежденията обаче опасността от съчетанието между либерализъм, хаос и престъпност бе до голяма степен пренебрегната в контекста на политико-икономическите отношения между Запада и Русия в частност. Може да се каже, че отчасти заради инерцията от Студената война редица западни лидери бяха и са склонни да разглеждат политическата динамика в източноевропейските държави и особено в Русия единствено или предимно като борба между антикомунистически и прокомунистически сили и перспективи. Това помогна на някои „демократични“ лидери и правителства необезпокоявано да формират клиентелистки и непотистки мрежи, благодарение на които неправомерно да присвояват икономически ресурс.

Наред с приватизацията „под тезгяха“, монополизма, рекета и голямата корупция основен обект на внимание от страна на корумпираните управляващи в посткомунистическите държави са и западните помощи, кредити и инвестиции. Избухналият през 1999 г. скандал с отклоняването на част от кредита на МВФ за Русия, както и обвиненията в присвояване на крупни суми от представители на руския политически елит нагледно демонстрираха деструктивните последици от подобен подход.

По примера на финансовите отношения между Русия и Запада можем да проследим процеса на възникване на транснационална система за източване на средства и корупция в особено големи размери. В нея по един или друг начин са замесени представители на руската изпълнителна власт, фаворизирани частни финансово-икономически групировки, западни консултанти, съмнителни западни финансови и търговски организации и отделни представители на международни финансови структури.

### **3. В отношенията Изток – Изток**

Възникването на корумпирани национални елити се отразява неблагоприятно и върху отношенията между страните в Централна и Източна Европа. Пример за използването на целия диапазон от похвати, които характеризират „сенчестата икономика“ в контекста на междудържавните отношения, е комплексът на българо-руските отношения в началото и средата на 90-те, завършил с епизода на „газовата война“ между София и Москва. Анализът на тези събития очертава сложно преплитане на геополитически, икономически и криминални интереси. Налице са следните етапи на „голяма корупция“ в национален и международен (българо-руски) контекст:

- Формирането на клиентелистки лобита на полулегални икономически структури, свързани с криминални групировки и интереси, и домогването им до политическата власт в двете страни.
- Отъждествяването (и следователно подмяната) на публични с частни интереси в действията на отделни държавници.
- Формирането на стратегически съюзи и бизнесотношения между сенчести структури и частно-държавни корпорации в двете държави.

### **4. Корупция, трансгранична престъпност и ембаргови режими**

Проявите на корупция в отношенията Изток – Изток често се преплитат с корупционните практики, характерни за трансграничната престъпност в различните региони (например Балканите). Необходимо условие за контрабанд-

ния пренос на капитали, стоки и хора е подкупването на митнически и други държавни служители от двете страни на границата. В случая може да се касае както за чиновническа, така и за „голяма“ корупция.

Бяха създадени и контрабандни канали, които свързват пристанища и свободни зони по маршрута на съответните стоки.

Освен икономически престъпления контрабандата може да включва и незаконно прехвърляне на оръжие, дрога и хора, което застрашава националната и регионалната сигурност, създава заплахата за живота и здравето на хората, създава предпоставки за тероризъм и др.

В периода след края на студената война сме свидетели на редица регионални конфликти, които вече не застрашават глобалния мир, но са съпроводени с огромни човешки жертви и с възраждането на расистки и агресивни националистически доктрини. Режимите, които прокарават подобна политика и разпалват регионални конфликти обаче, се натъкват на международно противодействие, което обрича на крах техните действия. Често прилагани средства за сдържане и изолиране на подобни страни са налагането на международни ембаргови режими спрямо тях. Въпреки че тези режими сами по себе си имат сдържач ефект по отношение на агресорите, те се превръщат в предпоставка за скокообразно нарастване на корупцията и контрабандата в регионален мащаб.

Близък до нас е негативният ефект на югоембаргото, което бе наложено като санкция срещу действията на Белград в бивши югославски републики, както и в областта Косово. В резултат на слабия контрол от страна на държавната администрация и на користността на митническите служители от двете страни на границите с бивша Югославия бяха организирани постоянно действащи канали за контрабандиране на всички видове забранени стоки – от оръжие до петрол. Системата на контрабандата към Югославия се контролираше от български, македонски, сръбски и др. полукриминални или откровено престъпни групировки, които за кратко време натрупаха огромни богатства. Друга прослойка, която се облагодетелства неправомерно за сметка на обществото, бяха различните държавни служители (митничари, полицаи, служители в централните ведомства и др.). Така благодарение на югоембаргото мафиотските групировки умножиха финансовата си мощ и бе създаден механизъм на безотказно съучастие в контрабандата на представители на държавната администрация и на политически партии.

## 5. Антикоруptionни механизми в международните отношения

След като корупцията компрометира цялостните усилия на международната общност и в частност на международните финансови институции за подпомагане икономическото развитие както на посткомунистическите, така и на развиващите се страни, през втората половина на 90-те бе направена преоценка на следваните практики.

Един от основните изводи, които бяха направени, е в необходимостта от допълване на икономическата либерализация с мерки по ускоряване на политическите реформи и изграждане на граждански институции в страните-реципиенти. В международните отношения все повече започна да се налага понятието „добро управление“ (good governance) като най-важно условие при отпускане на финансови помощи, кредити и др.

То обединява критериите за икономическа ефективност, законосъобразност и демократизъм. Според Програмата за развитие на ООН (ПРООН) доброто управление „гарантира, че политическите, обществените и икономическите приоритети се основават на широк обществен консенсус и че гласовете на най-бедните и следователно най-уязвими хора се чуват в процеса на вземане на решения за разпределяне на ресурсите за развитие. (Fighting Corruption to Improve Governance, UNDP, February 1999, p.13).

Пример за променения стил на взаимодействие са мерките в рамките на ПРООН, насочени към засилване на диалога между страните-реципиенти и донорската общност. ПРООН оказва съдействие на съответните правителства за подобряване на стандартите на управление и за включване в процеса на управление на различните социални прослойки.

Международни институции като Световната търговска организация, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Организацията на американските държави, Европейския съюз, Съвета на Европа и др. отдават нарастващо значение на противоборството на корупцията в страните от Третия свят, както и в посткомунистическите държави.

Същото може да се каже и за международните финансови институции. Световната банка например заяви, че ще санкционира онези фирми и правителства, които си позволяват корупционни злоупотреби. Така например банката отстранява онези фирми, които предлагат подкупи за получаване на финансирани от банката проекти. По същата логика ще се анулират кредити за правителства, чиито представители са компрометирани. Същевременно Световната банка ще фаворизира онези държави, които включат в проектите за усвояване на помощи „обещание да не се дават подкупи“ (a no bribery pledge).

Пионерска роля на държавно равнище изиграха Съединените щати. В тази

страна за пръв път бяха приети антикорупционните закони и стандарти, които сега се превръщат в задължителни за все повече държави в света благодарение и на Американската агенция за международно развитие.

Международните организации пък бяха онези, които превърнаха борбата срещу корупцията в глобално усилие и система от постоянни мерки.

## Литература\*

1. Fighting Corruption to Improve Governance, UNDP, February, 1999.
2. Икономическата цена на корупцията, *Коалиция 2000*, Център за икономическо развитие, С., 1999.
3. Международни актове за противодействие на корупцията, *Коалиция 2000*, Център за изследване на демокрацията, С., 1999.
4. Kimberly Ann Elliott, ed. Corruption and the Global Economy, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1997.
5. D. Della Porta and Y. Meny. Democratie et Corruption en Europe, Paris, 1995.
6. Контрабанда и корупция: мониторинг и превенция. *Коалиция 2000*, С., 2000.

\* Вж. [www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

## Въпроси

1. Кои са основните причини за разпространението на корупцията в развиващите се страни, които получават западни помощи?
2. Какво представляват т. нар. корупционни мрежи?
3. Защо рухването на комунистическата система доведе до разпространяването на корупцията?
4. Кои са основните антикорупционни средства в международните отношения?
5. Какъв е новият подход при определянето на главните причини за корупцията?

## Речник

**Трети свят (развиващи се страни)** – страни от Африка, Азия и Латинска Америка, за които е характерен недостигът на средства за производство, стара технология, ниска степен на образование, висока безработица, бърз ръст на населението и заетост на работната сила главно в селското стопанство.

**Международни донори** – държави, които предоставят на други страни (обикновено развиващи се) безвъзмездна финансова помощ или ѝ отпускат кредит при облекчени условия.

**Международен валутен фонд (МВФ)** – специализирана организации в сис-

темата на ООН, създадена през 1945 г. Основните функции на МВФ са да администрира международния кодекс за поведение на страните по отношение на политиката и валутните курсове, плащанията по текущите операции и конвертируемостта на валутите; да предоставя на страните финансови средства за регулиране на платежните им баланси; да представлява средище за взаимни консултации и сътрудничество между страните във валутната общност.

**Световна банка** – създадена през 1945 г. Международна банка за възстановяване и развитие или Световна банка, има за цел да отпусна кредити за икономическо развитие в областта на промишлеността, селското стопанство, инфраструктурното стопанство и транспорта и да улеснява частните капиталовложения на развиващите се страни, като гарантира получените от тях кредити на капиталовия пазар.

**Контрабанда** – незаконно пренасяне на стоки през граница с цел да се избегне плащането на мита.

**Ембарго** – забрана за внос или износ на стоки, услуги, злато или ценни книжа, както и на чужди кораби да акостират на националните пристанища.

### Ключови идеи

1. Корупцията е пречка за международната търговия, тя отблъсква инвеститорите, защото високата цена на подкупите оскъпява транзакциите.

2. В страните от третия свят преобладаващата корупция е от типа „голяма корупция“. Най-често става дума за корупция, свързана със злоупотреби с международните финансови помощи за развиващите се страни.

3. Слабият контрол върху помощите за третия свят наред със силно централизираната и основана на лична зависимост администрация засилват корупцията. В много по-голяма степен това се отнася до многонационалните помощи.

4. Правният хаос и развитието на „сива икономика“ в бившите комунистически държави предизвиква широко разпространение на корупцията.

5. Ембарговите режими обикновено създават условия за контрабанда и корупция в съседните държави.



## **IX. ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ**

## План

1. Партиите и корупцията.
2. Източниците на финансиране на партиите и възможностите за корупция.
3. Отчетност и контрол на финансите на партиите.
4. Публичност при финансирането на партиите.

### 1. Партиите и корупцията

За всички е ясно, че политическите партии не могат да съществуват без пари. Парите са този ресурс, който позволява на партиите да преодолеят всички дефицити и слабости в своята дейност. Признаването на партиите като основни и (засега) незаменими инструменти на демокрацията предполага техните разходи да се разглеждат като необходими разходи за нормалното функциониране на демократичната политическа система. Демокрацията несъмнено има своята „цена“ и тя е сравнително висока. Предизборните кампании трябва да бъдат финансирани. Това се отнася и за цялостната дейност на партиите.

Нуждата от пари може да принуди (и както показва практиката, често принуждава) политиците да ги търсят на „финансовия пазар“. Така се разкрива възможността върху действията на партиите да влияе не волята на гражданите, а волята на финансово силни групи, както и неправомерното обогатяване на личности и групи. Силната зависимост или задължняването на партиите спрямо определени икономически субекти може да доведе до извеждане на властта от политическото пространство в посока на спонсорите или кредиторите, което представлява реална опасност за демократичния ред. Политическата практика през последните десетилетия показва, че и в страните с най-добре функционираща демокрация периодично избухват скандали, свързани с финансирането на политическите партии и на предизборните кампании. Като се имат предвид сериозните недостатъци на все още действащия в момента Закон за политическите партии в България (липса на ясно виждане за формите на финансиране на партиите, липса на контрол и възможности за прилагането му, липса на задължения за публичност), естествено е при финансирането на партиите в България да съществуват масово корупционни явления, които куриозно понякога се оказват единственият начин да се осигурят необходимите за дейността на партиите средства.

От гледна точка на всичко това не е чудно, че финансирането на политическите партии е една от областите, в които най-често се среща феноменът политическа корупция. Става дума за нейна особена форма, при която на пръв поглед няма лично облагодетелстване. Най-често партийните лидери търсят не толкова преки лични финансови изгоди, колкото осигуряване на по-изгодни позиции за собствената партия. Но, първо, това са позиции, от които в последна

сметка се възползват и те самите. И, второ, което е още по-важно, подобна практика обикновено бързо дегенерира до тежко бреме, тегнещо върху цялата политическа система и подкопаващо нейната легитимност.

Следователно, за да се води ефикасна борба срещу корупцията като цяло, от особена важност се оказва проблемът за финансирането на политическите партии. Тя може да има различни аспекти, но очевидно един от най-важните е приемане и прилагане на законодателство, което ограничава възможностите за избуяване на корупция. Едва ли някой от нас живее в илюзията, че е възможно да бъде изградена политическа система, при която възможността за корупция да е напълно изключена. Доколкото обаче възможността за нарушаване на правилото не е основание против самото правило, в политическата система трябва да се институционализират такива механизми, които дори и да не предотвратяват напълно нарушенията, ще затруднят тяхното извършване.

Поради всичко това финансирането на партиите се е превърнало в ключов, но и много комплексен въпрос по отношение на политическите партии и на тяхното регулиране от страна на законодателя. Този подход доминира в значително по-голямата част от страните на ЕС, където се наблюдава тенденцията на нарастване на регулирането особено по отношение на финансирането, а с това и на ограниченията от страна на законодателя. Много европейски демокрации като Германия, Испания, Италия, Франция, Гърция, Португалия са включили в своите **конституции** текстове, отнасящи се за политическите партии. Практически във всички страни е налице и **обикновено законодателство**, отнасящо се до партиите в контекста на тяхното участие на избори или във връзка с регулиране на тяхното финансиране. А през последните десетилетия все повече европейски държави приемат **закони, посветени изключително на политическите партии**. Можем да кажем, че в настоящия момент над две трети от страните на ЕС разполагат със систематична уредба на правото на партиите, като изключение правят само Великобритания, Ирландия, Холандия и Люксембург. Същата тенденция наблюдаваме масово и в страните от Централна и Източна Европа, мнозинството от които имат такова законодателство или възнамеряват да го създадат. На практика главната причина за приемането на закони за партиите бе именно необходимостта от правно регулиране на финансирането на партиите. В този смисъл и законите за партиите са преди всичко закони за финансиране на партиите.

От всичко казано дотук произтичат няколко ключови въпроса, на които съвременните демокрации непрекъснато търсят адекватни отговори:

- Как да се осигурят достатъчно финансови средства за дейността на партиите, като се избегне нелегалното финансиране, от една страна, и „самообслужването“ на партиите от държавната хазна, от друга?
- Как да се избегне влиянието на заинтересовани финансови среди с техните частни интереси върху ориентацията и политиката на партиите?

- Как да се избегне неравнопоставеността на партиите, а с това и на избирателите на финансова основа?
- Как да не се допусне развихрянето на спиралата на непрестанно нарастващите нужди на конкуриращите се партии от повече и повече финансови средства?
- Как да се осигури действителен контрол и необходимата прозрачност и публичност по отношение на партийните финанси като най-надеждно средство против корупция?

В последна сметка отговорите на тези въпроси се изразяват в правни и политически решения в две ключови области – *първо*, **източниците на финансиране на партиите**, и *второ*, **публичността и контрола на техните финанси**.

## 2. Източниците на финансиране на партиите и борбата срещу корупцията

Естественият източник на финансите на политическите партии изглежда членският внос. За нормалното си участие в политическия процес обаче партиите се нуждаят от стоки и услуги в много по-голям размер от това, което безплатно могат да им предоставят техните членове и привърженици. Средно в света членският внос формира само около 10–15 на сто от приходите на партиите. Те трябва да търсят остатъка от други източници, които в последна сметка остават частният сектор и държавата.

Най-проблематични от гледна точка на корупцията несъмнено са **даренията от частни лица и фирми**. Около въпроса за даренията най-често са възниквали политически скандали в демократичните страни. Същевременно точно в тази област са и първите държавни регламентации. Една от причините са неизменно появяващите се практики на корупция, купуване на гласове и т. н. Първият правен акт, който се опитва да въведе ограничения в това отношение, датира отпреди повече от сто години – Corrupt and Illegal Practices Act във Великобритания от 1883 г. Другата причина за регулираща намеса на държавата са възможните последици от даренията върху целия политически процес. Още повече че ако даренията за партиите се ползват с данъчни облекчения, те водят и до непряко държавно финансиране на партиите.

*Поради тези и други причини в законодателството на европейските страни обикновено съществуват ограничения по отношение на даренията за партиите. Те се отнасят на първо място до **дарителите**. В законодателствата е необходимо точно да се регламентиран типове дарители, от които партиите могат да получават и от които не могат да получават финансови средства.*

Такъв род дейност е забранена на публичната власт и на нейните стопански единици.

- Във Франция традиционно съществуваше такава забрана за всички юридически лица, която бе отслабена едва с последните промени в законодателството за партиите.

- В Германия тази забрана е разширена и спрямо професионални съюзи и организации, данъчно облагодетелствани юридически лица и политически фондации. Това се отнася и за дарения от чужбина, а над определен размер – и за анонимни дарения.

Важен е и въпросът, кой получава и управлява даренията. В някои страни (Франция и Белгия) се изисква даренията да се получават и управляват от специално оправомощени за това и подлежащи на съответен контрол физически и юридически лица. Обикновено е въведено и ограничение на размера на даренията, които се освобождават от данъци. Границата силно зависи от това, дали съществува държавно финансиране на партиите или не. В много случаи съществуват и горни граници на допустимия размер на дарението.

Опасностите, произтичащи от изключително частното финансиране на партиите, са забелязани отдавна. Сред тях са попадането в силна зависимост от частни интереси и непрекъснатите опити за корупция. Като най-добър изход още през 1928 г. бившият германски канцлер Густав Щреземан за пръв път постави необичайния за това време въпрос за публично финансиране на партиите. Тази идея обаче бе реализирана чак три десетилетия по-късно. Навлизането на държавата във финансирането на политическите партии стана факт в един момент, когато практически във всички западни демокрации се засили убеждението, че частното финансиране, от една страна, не е достатъчно за увеличената дейност на партиите, а от друга страна, доведе до поредица от корупционни скандали, които ерозираха легитимностната база на демокрацията.

За пръв път **държавното финансиране** се появи в началото на 50-те години в Германия, а след това и в Холандия с промени в данъчното законодателство, които допускат освобождаване от данъци на вноски и дарения за политическите партии. Сравнително отдавна се практикуват и някои други форми на непряко държавно финансиране, например като отпускане на средства за научни и образователни цели на партиите, като субсидиране на парламентарната дейност (заплащане на депутати, субсидиране на парламентарните групи, на парламентарни изследователски служби и т. н.). Любопитен е фактът, че вероятно първият случай на пряка държавна „помощ“ за партиите е, че от 1782 г. фракционният лидер на управляващата партия (Chief Whip) е получавал заплата за „разузнавателна дейност“ (secret service), като по тази причина парите са били безотчетни и са се използвали главно за партийни цели.

Тези първоначално спорадични и несвързани помежду си случаи на държавно финансиране към края на 60-те и през 70-те години доведоха до пробив

в начините на финансиране на партиите и през следващите десетилетия се развиха в широкообхватна система на непряко и пряко държавно финансиране на политическите партии. Така че днес вече може съвсем определено да се твърди, че **пълната независимост на партиите от държавата по отношение на финансирането нито е възможна, нито е желателна**. Реално във всички европейски страни държавата се изявява и като финансист на партиите, независимо дали това става опосредствано чрез предметни услуги или субсидиране на парламентарната дейност, на политическото образование или на предизборната борба или пък се прави явно като финансиране на общата дейност на партиите. Това важи и за тези страни, които се придържат към принципа на свободата на партиите от държавата, но също използват различни непреки форми на държавно финансиране.

### *Практиката на Германия*

И в Германия първоначално се считаше за естествено партийната дейност да се финансира изцяло от частни средства. Членове, симпатизанти и тези, които очакваха полза от партиите, внасяха индивидуално своите средства в партийните каси. Опитът от Ваймарската република с крупните спонсори (най-вече съюзът на нацистката партия и тежката индустрия) доведе до включването на конституционен текст, изискващ отчетност по отношение на произхода на придобитите от партиите средства. Публичните субсидии на партиите бяха нещо напълно непознато. Промяната настъпи през 1954 г. с промени в данъчното законодателство, които допускаха данъчно облагодетелстване на дарения за политически партии. Липсата на всякаква горна граница в това отношение обаче принуди Конституционния съд през 1958 г. да обяви за антиконституционно неограниченото освобождаване от данъци на дарения за партиите поради нарушаване на тяхната равнопоставеност. Същевременно със същото решение съдът допусна възможността държавата да предоставя финансови средства на участващите в изборите политически партии.

За пръв път подобни средства бяха предвидени във федералния бюджет под графата „Субсидии за насърчаване на дейността по политическото образование“ през 1959 г. Тогавашната обща сума от 5 млн. марки нарасна до 38 млн. марки годишно през 1966 г. Срещу тази практика бяха отправени няколко жалби в Конституционния съд. През лятото на 1966 г. Конституционният съд прие решение, което обяви за несъвместимо с конституцията „покриването от страна на държавата на финансовите нужди на партиите в пълния или в по-големия им обем“. Допустимо е обаче партиите да възстановяват с държавни средства необходимите си разходи по една съобразна предизборната кампания.

Това мнение залегна в основата на приетия от Бундестага през юли 1967 г. Закон за политическите партии. Съгласно неговите разпоредби партиите с определено влияние на изборите (установено най-напред на 2.5%, а от 1969 г. – на 0.5% от подадените валидни гласове за партийни листи) получават сумарно възмездяване на разходите си по предизборната борба. За основа бяха използвани предизборните разходи от 1965 г., които сумарно бяха закръглени на 2.5 марки на избирател. По този начин обаче се създаде и изкуствено разграничение между предизборната дейност на партиите (оценена като общественополезна) и другите форми на партийна дейност. Това, комбинирано с липсата на изискване за обявяване на разходите по пера на партиите, криеше опасности за различен род заобикаляне на закона.

От 1.1.1994 г. влязоха в сила съществени изменения в Закона за партиите, третиращи преди всичко финансирането на партиите. Те бяха предшествани от неколкогодишната работа на специално назначена комисия по този въпрос и на принципно решение на Конституционния съд от 1992 г. Най-важното в измененията бе, че на мястото на дотогавашния принцип за възстановяване на разходите за предизборна борба бе въведен новият принцип за частично държавно финансиране на цялостната дейност на политическите партии. В него силно е подчертана идеята за свободата на партиите спрямо държавата и за необходимостта от дълбока връзка на партиите с обществото, която изисква само частично финансиране на общата дейност на партиите. В тази връзка критерии за държавно финансиране стават не само успехът на избори, но и големината на членския състав и размерът на друга финансова подкрепа, идваща от обществото. Законът предвижда държавното финансиране на партиите да става на базата на подадените действителни гласове на избори за Европейския парламент, за Бундестаг и за лендерски парламенти, като партиите получават ежегодно по 1 DM за всеки спечелен от тях глас (1.30 DM за първите 5 млн. гласа). Наред с това обаче се предвиждат и държавни средства в съответствие с размера на частните вноски (членски внос и дарения), като на всяка марка такива вноски се превежда половин марка бюджетни средства. Въвежда се и горна граница, като се вземат предвид само вноски до 6000 марки на физическо лице. Даренията от юридически лица престават да се облагодетелстват в данъчно отношение, а крупните дарители (над 20 000 марки) се обозначават поименно. Фактически се създава една относителна горна граница на държавното финансиране на партиите, която е обвързана с размера на собствените приходи на партиите. Целта е очевидна – държавното финансиране в по-голяма степен да се свърже с близостта на партиите до гражданите. Партиите сами трябва да се грижат за спечелване на повече членове и на по-широк кръг дарители. Гражданският ангажимент става важен критерий за финансирането на партиите и оттам за тяхната успешна дейност.

Законът фиксира и абсолютна горна граница на държавното финансиране на партиите – 245 млн. марки (разпоредба от 1998 г.) за всички партии, които отговарят на изискванията – 0,5 % гласове на федерални и европейски избори и 1 % – на лендерски избори.

Избухналият скандал с „черната каса“ на Християндемократическата партия, в който бе замесен и бившият канцлер Хелмут Кол, представлява доказателство, че дори страни със сравнително добре уредено законодателство на партийните финанси не са защитени от крупни злоупотреби. Същевременно разкритията допринесоха за прочистване на партийната практика от съмнителни или откровено незаконни финансови операции, които в крайна сметка водят до криза на доверието в политическата система като цяло и дори имат негативно отражение върху икономиката на страната.

### *Практиката в САЩ*

Актуалният дебат около финансирането на партиите и на кандидатите на избори в САЩ се фокусира главно около влиянието на „големите пари“ върху политиката. Това доведе дори и там до повик за публично финансиране на предизборните кампании въпреки традиционното нежелание на американския данъкоплатец да плаща за разходи на политически партии и техни кандидати. Сега действащият закон е приет през 1974 г. след Уотъргейт и е изменен през 1976 г. Той предвижда пълно публично финансиране на президентските кандидати на двете големи партии и частично финансиране на кандидати на други партии, получили най-малко 5 % от гласовете. Това е възможно и за кандидатите на предварителните избори, при положение че те приемат определените лимити за разходи по кампанията си.

По такъв начин в САЩ федералното правителство осигурява финанси само за кандидати за президент при определени условия, а някои щати осигуряват финансова подкрепа за политически кампании. Към 1999 г. почти половината американски щати (24) предвиждат цялостно или частично публично финансиране на политически кампании.

Напоследък се появяват много предложения (голяма част от които идват от самите избиратели и техни граждански организации) за разширяване на публичното финансиране на политическите кампании. В това отношение съществуват и ред опасения, преди всичко още по-голямо укрепване на позициите на заемашите в момента даден пост, за който кандидатстват отново. Като противотежест на тази тенденция в Минесота например се отпускат публични средства на кандидатите, равни на половината от разходите, направени срещу него.

Другата възможност е да се подкрепят кандидати, които разполагат с по-

голяма обществена подкрепа. Един от вариантите се вижда в раздаването на ваучери на избирателите да подкрепят кандидат на техния избор.

Това раздвижване на общественото мнение, поддържано от последните скандали около финансирането на кампанията на Бил Клинтън, стигна и до Конгреса. През септември реформата на финансиране на кампаниите се обсъжда в Камарата на представителите, а през октомври – в Сената. Основната цел е да се прегради пътят на така наречените дарения във вид на soft money – фондове, които не попадат под регулацията на федералното правителство.

Връщането към чисто частно финансиране на партиите вече не е алтернатива никъде по света. Навсякъде то се счита малко или повече за реликва на отминал индивидуализъм, която само прикрива факта, че подобно вливане на средства в партиите в последна сметка възпроизвежда икономическата и социалната структура на даденото общество и създава трудно контролируеми възможности за корупция.

### 3. Отчетност и контрол на финансите на партиите

Всяко едно правно регулиране на партийните финанси е неразривно свързано с възможността да се контролира неговото спазване. За да е възможен този контрол, е необходимо преди всичко да са създадени условия за обхващане и проследяване на самото финансиране. В това отношение особено ярко се проявява противоречието между свободата и институционализацията на политическите партии. В същото време свободата и задължението за отчетност не се изключват взаимно дори и в чисто пазарните отношения. В интерес на честната и лоялната конкуренция между политическите партии е съществуването на определени задължения по отношение на счетоводството и отчетността на всички политически партии. Наличието на такива правила прави прозрачна борбата за политическа власт и съответства на демократическите принципи. Това се отнася за всички форми на финансиране на политическите партии, но има особена сила за държавното финансиране, доколкото става дума за средства на всички данъкоплатци.

От тази гледна точка не е случайно, че въпросът за контрола на партийните финанси е залегал директно в конституциите на ред европейски държави. Такъв е случаят с Германия, Гърция, Португалия.

Почти повсеместно съществува в една друга степен задължението на партиите да водят **счетоводство и финансова отчетност**. Това се предписва както от уставите на самите партии, така често и от правото на тези страни. В тази връзка обикновено се предписват отделните пера на приходите и разходите, както на имуществото и дълговете. Важно е да се определи за кои организации на парти-

ите то е валидно (в противен случай често възникват проблеми с близки до партиите организации, които не са непосредствено включени в партийната структура). Такива изисквания съществуват в Германия, Гърция, Италия, Испания, Португалия. През последните години това направи и Дания, а в Белгия и Франция изискванията бяха разширени. В Холандия това се отнася за партиите, но важи за приходите на „дъщерните“ организации на партиите. Във Великобритания, където господства идеята за свободата на партиите спрямо държавата, партиите не подлежат на подобна отчетност (дори и подкрепяната от държавата опозиция), но това се отнася за профсъюзите, депутатите и разходите по предизборната борба.

Често още в процеса на водене на счетоводството се включват определени от закона институции, най-често *одитори*. В страни като Белгия и Франция новото партийно законодателство изисква създаването на отделни органи за управление на партийните финанси – нестопански организации (Белгия), дружества за финансиране на предизборната борба (Франция) или специално упълномощени за това лица.

Счетоводството на политическите партии по задължително предписани пера, разбира се, подобрява прозрачността на финансите, но не е достатъчна гаранция срещу злоупотреби. Постоянен невралгичен пункт например са даренията и техният произход. За да има поне минимална откритост, би трябвало по-големите дарения да се описват отделно. Подобни разпоредби съдържа законодателството в Германия, Гърция и Италия. До подобни резултати води и правното задължаване на юридическите лица да обнародват предоставените от самите тях дарения. По този начин се допълват и засичат изискванията, предвидени в законодателството за партиите. Това е налице във Франция и Великобритания. В Дания това изискване е разширено и включва и професионалните съюзи и групите на интереси. В САЩ фирмите са длъжни да формират комитети за политическо действие, за да могат да правят дарения, като тези дарения трябва да се обявяват. Всички петдесет щата имат подобни разпоредби, но те често не се прилагат.

Друг важен аспект на контрола на партийните финанси е свързан със създаване на *специални органи за финансиране и водене на отчетност* на партията, където отговорността е точно локализирана и контролът и публичността са по-лесно осъществими. Става дума за дружества с нестопанска цел с такъв предмет на дейност (Белгия), за дружества, комисии или комитети по кампаниите (Франция, САЩ) или за специални пълномощници (Испания).

Едно от най-силните средства за контрол е *изискването за представяне на отделен списък на дарителите и даренията* (над определен размер) с основните данни на дарителите. Това се практикува през последните години от все повече страни (например Германия, Гърция, Италия, САЩ) с цел по-добра отчетност и

прозрачност на евентуалните зависимости на партиите. От друга страна, възможно е да бъдат правно задължени юридическите лица да обявяват предоставените от самите тях дарения. По този начин се допълват и засичат изискванията, предвидени в законодателствата за партиите. Такъв е например случаят с Франция и Великобритания.

#### 4. Публичност при финансиране на партиите

Другият аспект на отчетността е нейният контрол от страна на обществеността и на държавата. В повечето страни на ЕС съществува изискването за публикуване на финансовите отчети на партиите или от самите тях (Гърция, Италия), или от парламента (Германия, Франция, Белгия). Това изискване за публичност обикновено се отнася и до даренията, доколкото те се описват поотделно.

Самото публикуване на финансовите отчети на партиите представлява форма на контрол, доколкото от тях би могло да проличи евентуалното обвързване на партиите с определени спонсори, спецификата на използването на средствата, както и степента на задължняване.

*Контролните институции* обикновено са на три равнища – вътрешнопартийно, парламентарно и независимо от парламента. Най-напред самите партии имат интерес, дори и без да са принуждавани от държавата, да си изградят ефективен механизъм за вътрешен финансов контрол, като включат външни одитори. Понякога държавата специално предписва това на партиите. В някои случаи партиите са задължени да включат в процеса на вътрешния си финансов контрол специално създадени от тях за тази цел институции. В Белгия това е обединение с нестопанска цел, във Франция – дружество за финансиране на предизборните кампании, в Испания – изборен пълномощник. Наред с това на много места съществуват разпоредби, които точно определят носителите на финансова отговорност в партиите, като предвиждат участието на одитори (Германия, Италия, Европейски парламент). На второто равнище задължението за публичност на финансите води до включване в една или друга форма на парламента по отношение на финансовите отчети. Обикновено това става или чрез неговия председател (Германия, Италия), или чрез специализирани парламентарни комисии (Белгия, Гърция, Испания, Европейски парламент). Степента на контрол обаче е твърде различна. В Германия например президентът на Бундестага е длъжен да извърши само формален контрол, докато в Европейския парламент контролът е значително по-интензивен.

По начало контролът над партийните финанси едва ли може да бъде достатъчно надежден, когато е концентриран в ръцете изключително на парламентарно тяло. Близостта между партии и депутати е ясна и поради това независи-

мостта на подобна контролна инстанция може да се окаже илюзорна. Именно поради това напоследък особена тежест придобива третото равнище, което има предимствата пред другите две на специализираното и експертно знание и на критичната дистанция. Такъв е например случаят с Франция (Конституционният съвет за президентските избори, а за парламентарните избори – независима от правителството и парламента комисия) и Испания (Избирателната комисия и Сметната палата).

Контролт включва и възможността за **санкции** при закононарушения. Те включват обикновено неизплащане или редуциране на държавните средства за партийно финансиране (Белгия, Германия, Гърция, Испания), прекратяването му за определен срок, отпадане на данъчни облекчения (Германия, Италия) и др. Санкциите се прилагат или от самата контролна инстанция, или по специална процедура. Понякога в нея се включва и парламентът (Испания).

Новото френско законодателство за партиите отива значително по-далече по въпроса за санкциите. При тежки нарушения съдът може да отнеме мандата на кандидата или да му откаже за една година правото да бъде избран. Освен това са възможни и наказателноправни санкции.

Такива санкции са предвидени и от британското законодателство при нарушаване на разпоредбите за ограничаване на средствата за предизборни кампании, а в Германия – за данъчни измами при дарения за партии.

Това, което можем да извлечем от опита чрез регулиране на финансите на партиите да се противостои на политическата корупция, са не само и може би не толкова различните конкретни решения, колкото изстраданото от него заключение за голямата сложност и деликатност на правната уредба на политическите партии. Законодателят трябва да е много внимателен и прецизен, доколкото законът трябва да осигури, от една страна, свободното сдружаване в политически партии като основна ценност на демократичния режим, но, от друга, да даде възможност на държавата да регулира важните за цялата политическа система функции на партиите и тяхното финансиране, както и максимално да ограничава възможностите за корупция.

Политическата корупция, в т. ч. и свързаната с политическите партии, се характеризира с два фундаментални аспекта: злоупотреба с доверието и опит да се установи контрол (монопол) върху политическата арена посредством недемократичното използване на властта и влиянието. В такъв контекст политическата корупция не води непременно до лично облагодетелстване, но е много по-коварна. Манипулирането на достъпа до обществените ресурси и различните обществени позиции е по-трудно различимо с правни средства. Способността да се контролира този достъп благоприятства развитието на клиентелизма и зависимостта от определен режим или определена форма на управление. Колкото повече дадена група разполага с неограничена власт, толкова по-голе-

ми са възможностите за създаване на мрежа от привилегии и за купуване на лоялност. Затова е необходимо ограничаване на властта на политиците и на политическите институции: не концентрацията на власт, не „силната държава“ във всичките ѝ разновидности, а децентрализацията на властта, взаимният контрол между институциите може да държи по-успешно корупцията в шах. Оттук се налага необходимостта от наличието на реални шансове за обществеността да се включи в тази дейност.

От тази гледна точка правното положение на партиите трябва да бъде регулирано, но същевременно държавата не трябва да се намесва в междупартийната конкуренция и трябва да остане партийно-политически неутрална, за да осигури демократичното формиране на политическата воля.

## Литература\*

1. План за действие срещу корупцията, *Коалиция 2000*, С., 1998.
2. Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес, *Коалиция 2000*, Център за социални практики, С., 1999.
3. Добрин Канев, Антоний Тодоров, Законодателна уредба на статуса и финансирането на политическите партии, Народно събрание, отдел „Парламентарни изследвания“, С., 1996.
4. Добрин Канев, Парламентът срещу корупцията? Анализ на законодателни инициативи в Народното събрание – сп. *Политика и общество* (електронен вариант), издание на Департамента по политически науки на НБУ, бр. 1, 2000 г.

\* Вж. [www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

## Речник

**Партия** – колективен субект, който участва или претендира да участва във властта. Партиите се характеризират със своята организация, връзка с поддръжниците и симпатизантите, идеологически облик и членски състав.

**Политическа система** – органична форма на политическата организация на обществото, която включва институциите на държавата, участващите в политическия процес организации (партии, профсъюзи, лобита, граждански движения), действията на политическите актьори и изпълняваните от тях функции.

## Въпроси

1. Каква е спецификата на корупцията, свързана с политическите партии, и как може тя да бъде ограничавана?

2. Кои са основните области на законодателни действия за борба с партийно-политическата корупция?
3. Как трябва да се регламентират източниците на финансиране на политическите партии, за да се избягва корупцията?
4. Каква е ролята на държавното финансиране на партиите с оглед на борбата с корупцията?
5. Как трябва да се осъществяват контролът и санкциите по отношение на партийните финанси, за да се сведе до минимум възможността за корупция?
6. Каква роля играе публичността на финансите на партиите в процеса на ограничаване на политическата корупция?

### **Ключови идеи**

1. За да осигурят нормалното си функциониране, политическите партии търсят различни източници на финансиране, някои от които крият значителни рискове за възникване на политическа корупция.
2. Политическата корупция, свързана с политическите партии, е много коварна, доколкото манипулира достъпа до обществените ресурси и различните обществени позиции.
3. Прецизното регулиране на източниците и на начините на финансиране на политическите партии е ключово средство за борба срещу политическата корупция.
4. Изключително частното финансиране на партиите крие значителни рискове от корупция, поради което стана необходимо да се допълни и с държавно финансиране на партиите.
5. Държавното финансиране на партиите създава възможности за засилен контрол върху партийните финанси, тяхното придобиване и изразходване. Необходимо е добре функционираща и включваща външни инстанции система на отчетност и контрол на партийните финанси. Без достатъчна публичност не е възможен ефикасен контрол върху финансите на партиите.

## **X. ПРАВНАТА РЕФОРМА ПРОТИВ КОРУПЦИЯТА**

## План

1. Правно противодействие срещу корупцията.
2. Изграждане на модерна администрация.
3. Съдебна реформа.
4. Предпазване на съдебната система от корупция.

Корупцията като социално явление има своя пряк деструктивен ефект върху правната организация на държавата. По своята същност тя се противопоставя на регулираните от правото отношения на власт и подчинение, като се стреми да замести същността им на отношения, насочени към нормалното функциониране на държавата и свързани с цялостната защита на интересите на обществото в отношения, даващи възможност за лично или групово облагодетелстване за сметка на интересите на обществото. Ето защо добрата правна организация на всяко общество изисква регламентирането на ефективни механизми за противодействие на всички възможни форми на корупционно поведение. Тези механизми по своята същност са „антитела“, необходими за поддържането на правовата държава, и колкото те са по-ефикасни, толкова по-висока е степента ѝ на самосъхранение като обществена система.

### 1. Правно противодействие срещу корупцията

Правните механизми за противодействие на корупцията са един елемент от цялата система на действия, които държавата и обществото като цяло могат да предприемат за ограничаването и преодоляването ѝ. Те са свързани не само със създаването на санкционни норми за установено корупционно поведение, а са насочени към създаването на цялостна институционално-правна среда, недопускаща корупция. Бързото изграждане на тези механизми има особено голямо значение най-вече в държавите, намиращи се в преход. Практиката показва, че корупцията намира много добри условия за развитие в посткомунистическите държавни формации. В периода на прехода нейният деструктивен ефект има вече и допълнителен компонент – като явление тя дискредитира демократичните ценности и спъва възможностите за интегриране в международната общност.

#### *Корупцията в комунистическата държава*

Корупцията като обществен феномен е присъща и на авторитарно устроената държава. Ако изходим от най-общото определение за корупция – използване на властта за лично или групово облагодетелстване за сметка на правата и законните интереси на отделни личности или цялото общество, може да се направи изводът, че корупцията е иманентна на този тип държавно устройство. Еднопартийно орга-

низираната управляваща прослойка няма интерес от това, други да могат да се възползват от системата на управление. Авторитарно устроената държава обаче не може да противодейства на корупционно поведение чрез правни механизми, тъй като с въвеждането на общи правни разпоредби те ще бъдат задължителни и за самата управляваща партийна номенклатура. За това към този период се използват други, главно индивидуални способности за смазване на корупционни прояви, излизащи извън рамките на груповия интерес. Създадените наказателни състави за подкуп имаха по-скоро декларативен характер, тъй като възможностите за партиен контрол върху съдебната система не допускаха реализация на отговорността за корупция. Освен това съществуващите правни възможности за извличане на лични блага от участието в управлението не налагаше необходимостта от пряко получаване на имотни облаги от другото, поради което подкупването в тесния му смисъл бе разпространено само сред най-низшите служители, които не участваха в разпределението на благата от управлението на държавата.

С падането на комунизма обществото наследи един правен вакуум в областта на правните механизми за противодействие на корупцията в сферата на държавното управление. Този правен вакуум, както и започналите бързи процеси на раздържавяване на икономиката доведоха до масово развитие на корупцията като обществен феномен. В същото време развитието на корупцията като явление възпрепятстваше възможностите за бързото възприемане на демократичния модел на управление. За това с провеждането на правната реформа, която трябваше да обнови цялата политическа и икономическа основа на правовата държава, бе необходимо изграждането на ефикасни механизми за противодействие на корупцията.

Основните насоки, в които се развиваше правната реформа в Република България и които имат пряко значение към необходимостта за създаване на ефективни мерки за борба с корупцията, са следните:

1. Изграждане на правната рамка и основа за функционирането на модерна държавна администрация (административна реформа).

2. Реформиране на съдебната система по начин, изключващ възможността за корупция в работата ѝ и създаване на условия за ефикасност при санкционирането на корупционно поведение (съдебна реформа). В рамките на съдебната реформа трябва да се включи и изграждането на система от санкционни мерки срещу корупционно поведение.

## **2. Изграждане на модерна администрация**

Още в началния момент на проучване на съществуващото състояние на администрацията и нейния качествен капацитет за ефективна реализация на

правителствените цели се установи, че е необходима радикална трансформация на административната система. За това тя беше определена от правителството като изграждане, а не реформа на администрацията, тъй като реформирането на съществуващата система крие опасност от мултиплициране на недостатъците на старата система.

#### *Изграждане на модерна администрация*

Основните законодателни мерки за изграждане на модерна администрация бяха предприети през 1998–1999 г. Разработен бе пакет от законодателни актове, които да изградят правната рамка и основа за функционирането на държавната администрация. Приет бе Законът за държавната администрация (ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г.), в който за първи път законово се определят структурата, организацията и функциите на държавната администрация.

Приет бе и Законът за държавния служител (ДВ бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.08.1999 г.), с който се регламентира статутът на държавния служител, неговите права, задължения и отговорности, условията и изискванията за подбор и назначаване на кадри в държавната администрация, техният растеж в кариерата. Приет е единен класификатор на длъжностите в държавната администрация.

С приемането на двата закона се изгражда единна структура на държавния апарат и ефективен контрол върху звената му, като се цели да се избегне дублирането на правомощия между отделните ведомства и техните структури. С това се положи началото на създаване на оптимална по размер и ефективна държавна администрация, насочена към укрепване на българската държавност при пълно зачитане на правата и интересите на гражданите и резистентна към корупция.

Успоредно с изграждането на модерна административна система през периода май 1998 – юли 1999 г. бяха предприети законодателни мерки по отношение на процедурите по възлагане на обществени поръчки. С приетия в средата на юни 1999 г. от Народното събрание нов Закон за обществените поръчки бе разработена нова нормативна уредба на процедурите по възлагане на обществени поръчки, която осигурява прозрачност в използването на обществените фондове, намалява условията за корупция и рационализира разходите за управление.

Необходимостта от прозрачност при функционирането на държавната администрация наложи със закон да се регламентира достъпът до обществена информация. Задачата на този закон е да определи правилата и процедурите за реализация на конституционното право на гражданите за достъп до информация, съхранявана както от държавните органи, така и от други субекти, когато

тази информация има обществена значимост. Целта на този закон е да се създадат реални условия за увеличаване информираността на гражданите, чрез което да ги превърне в активни участници в управленския процес. Законопроектът беше представен за обществено обсъждане, преди да бъде приет от Министерския съвет. В Народното събрание законопроектът беше разгледан и одобрен от парламентарните комисии и е предложен за приемане на първо четене от Народното събрание. Законът предизвика бурен дебат по отношение на някои ограничения, което забави неговото приемане в Народното събрание.

Следваща стъпка към ограничаване на корупцията е законодателното ограничаване на всички разрешителни и лицензионни режими. Извършваният в момента анализ на установените в Република България разрешителни и лицензионни режими цели установяване на сферите, в които те са необходими, подобряване на регламентацията им, включително и чрез разширяване на възможностите за контрол при отказ, както и премахване на всички ненужни изисквания за издаване на разрешения и лицензи, особено на тия по целесъобразност.

### 3. Съдебна реформа

Укрепването на съдебната система е гаранция за успешното осъществяване на правителствената стратегия за борба с престъпността и корупцията. Макар основните положения на съдебната реформа да бяха заложили още в Конституцията от 1991 г., до 1997 г. не бе направено нищо и на практика организацията на съществуващата съдебна система бе противоконституционна.

#### *Касационното обжалване*

Началото на структурната реформа на съдебната система бе положено със приемането на **Закон за Върховния административен съд** (ДВ, бр.122/1997 г.). Със създаването на Върховния административен съд се усъвършенства контролът върху индивидуалните административни актове, като се предвиди възможността за касационно обжалване на съдебните решения, постановени по жалби срещу издавани от администрацията актове. Така се осигури по-пълна защита на интересите на отделната личност, като същевременно се създават ефикасни гаранции за недопускане на административен произвол и корупция. Основното постижение на закона е създадената възможност за обжалване и на нормативни актове на висшите органи на изпълнителната власт.

#### *Край на нотариалния монопол*

Пряко отношение към механизмите за ограничаването на корупцията имаше приемането на **Закона за нотариусите и нотариалната дейност** (ДВ, бр. 104 от 6.12.1996 г., изм., бр. 117 от 10.12.1997 г.) С въвеждането на частния нотариат

през 1998 г. се постигна демонополизация на този вид обслужване на гражданите и подмяна на стимулите в работата. Свободната конкуренция в работата на нотариусите ликвидира напълно възможността за корупция.

#### *Триинстанционна съдебна система*

С измененията и допълненията на Наказателнопроцесуалния кодекс (ДВ, бр. 21/1998 г.) и Гражданскопроцесуалния кодекс (ДВ, бр.124/1997 г.), които влязоха в сила през април 1998 г., бе въведено триинстанционното съдебно производство. Успоредно с Върховния административен съд и Върховния касационен съд бяха създадени и функционират апелативните съдилища в страната. С въвеждането на триинстанционното съдебно производство по всички граждански и наказателни дела бе сведена до минимум всяка възможност за разрешаване на съдебните спорове извън рамките на закона.

#### *Специалните разузнавателни средства*

Съществено значение във връзка с необходимостта от създаване на надеждни способности за разкриване и доказване на корупционни престъпления имаха измененията в Наказателнопроцесуалния кодекс, свързани с използването на специални разузнавателни средства, създаването на институция на анонимния свидетел. Създаден бе и **Закон за специалните разузнавателни средства**, с който бяха регламентирани строги правила за използването им, за да не се допусне нарушаване на личните права и свободи на гражданите.

#### *Разделяне на обвинението и следствието*

През 1998 г. Народното събрание прие съществени изменения и допълнения в устройствения **Закон за съдебната власт** (ДВ, бр.133/1998 г.) С промените се усъвършенства организацията на инспектората при Министерството на правосъдието. Прокуратурата бе приведена в съответствие със съвременните изисквания за правосъдие, като се разделят функциите по обвинението и разследването. С оглед изискванията на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, правомощията на прокуратурата да прекратява и спира наказателните производства се поставят под контрола на съда. Усъвършенства се системата на следствените органи. Следствените служби се окрупняват, като се премахва тяхната йерархическа зависимост от едно централно ръководство. По този начин се гарантира тяхната независимост. Чрез тази децентрализация на системата се въвежда по-пряко и непосредствено наблюдение върху престъпността по места, по-ефикасна намеса и засилване борбата срещу престъпността. Създаде се специализирана следствена служба, чиито служители с богат следователски опит се насочват към разследването на особено значими престъпления; престъпления, свързани с организираната

престъпност, и други. Следствените служби бяха разтоварени от някои непристъпни на тях дейности, като организацията на следствените арести, които преминаха изцяло към Министерство на правосъдието. Усъвършенства се и процедурата по дисциплинарната отговорност на магистратите. Въведе се правомощие на министъра на правосъдието да прави предложения за възбуждане на дисциплинарни производства срещу всички съдии, прокурори и следователи, както и при определени условия да обръща внимание на магистратите за допуснати от тях слабости..

#### *Нарастващ съдебен контрол*

В съответствие с тези промени бе приет **Закон за изменение и допълнение на Наказателнопроцесуалния кодекс** (ДВ, бр.70/1999 г.), който влиза в сила от 1.1.2000 г. С промените се засилва съдебният контрол върху всички мерки, ограничаващи статута на личността в съответствие с изискванията на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека. От друга страна, тези промени са насочени към оптимизиране на наказателния процес предвид необходимостта за постигане по-висока координация между органите на МВР и на съдебната система и концентриране на усилията на следствените органи към най-тежките престъпни посегателства. Със закона е предвидено, да се провежда предварително производство от следствените органи само по делата за определени престъпления със завишена степен на обществена опасност, като в останалите случаи се извършва извънпроцесуално полицейско производство от органите на МВР. Със закона се издига ролята на съда в наказателния процес. С това се разширява състезателното начало. Съдебният контрол се разпростира и по отношение правомощието на прокурора да прекратява наказателното производство. За първи път в нашето наказателнопроцесуално законодателство се въвежда институтът на споразумението между прокурора и защитника на обвиняемия, което се одобрява от съдия.

## **4. Предпазване на съдебната система от корупция**

Всеобхватната структурна и процесуална реформа в съдебната система е насочена към създаването на ефективен механизъм за противодействие на престъпността като цяло, включваща и всички форми на корупция, както и към недопускане на корупция вътре в самата система. След създаване на законовите предпоставки за институционалното укрепване на съдебната власт трябва да се очаква, че тя по най-бърз начин ще бъде в състояние да се реформира практически и да се освободи от всякакви форми на непрофесионализъм и корупция, което е условие за повишаване на общественото доверие към нея.

Освен предприетата структурна и процесуална реформа в съдебната система важно значение при изграждане на системата за противодействие на корупцията имат наказателните мерки при установено корупционно поведение. В тази насока правната реформа у нас завари единствено разпоредбите на чл. 301 – 307 от НК (подкуп). Като прояви на корупционно поведение могат да се окачествят и тези, инкриминирани с разпоредбите на чл.282–283 от НК – престъпления по служба.

Поради това, че за посочените престъпления бяха предвидени сериозни наказателни санкции, не се наложи увеличаването на техния размер. В същото време бе необходимо да се предвидят по-сериозни наказателни санкции за някои корупционни прояви, отличаващи се с по-висока степен на обществена опасност. В тази връзка със Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (ДВ, бр.62/1997 г.) се създадоха нови квалифицирани състави на престъпления по служба, свързани с приватизация и отдаване под наем на държавно или общинско имущество (чл.283а от НК). Предвиди се наказателна отговорност и за деяния, създаващи възможност за корупция, дори такава да не е установена – чл.282а и чл.283б от НК.

България бе първата страна, която ратифицира Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки. Във връзка със задълженията по тази конвенция бе приет Закон за изменение и допълнение на НК (ДВ, бр.7/1999 г.), с който даването на подкуп на чуждо длъжностно лице бе обявено за престъпление – чл.304, ал.2 от НК. Наказанието е еднакво по размер с това, предвидено за активен подкуп на местно длъжностно лице. Регламентира се и понятието „чуждо длъжностно лице“ – чл.93, т.15 от НК.

Особено значение в системата от мерки за противодействие на корупцията има Законът за мерките срещу изпирането на пари (ДВ, бр.85/1998 г.). С него бе отменен неефективният закон от 1996 г., който не бе съобразен с Директивата на Европейския съюз от 1991 г. и с Конвенцията в тази област от 1993 г., по която България е страна. Целта на закона е предотвратяване и разкриване дейността на физически и юридически лица, насочена към изпиране на пари, придобити чрез престъпления, включително и корупционни.

Предстои изготвянето и приемането на изцяло нов Наказателен кодекс. При подготовката му е необходимо задълбочено проучване на всички възможни проявления на корупция и предвиждане на такива наказателни мерки, които са в съответствие с тежестта на престъплението и са в състояние да бъдат ефикасна превенция. Необходимо е да се предвиди конфискация на всички облаги, извлечени от престъплението. Трябва да се използват и такива инструменти, както и санкционирането на юридическите лица за извършени от техни управителни органи корупционни престъпления.

От съществено значение за ефективното противодействие на корупцията е

работата по създаването и въвеждането на публичен регистър за имуществото и доходите на лицата, заемащи висши държавни длъжности.

## Литература\*

1. Доклад за оценка на корупцията 1999 г., *Коалиция 2000*, С., 1999.
2. Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес, *Коалиция 2000*, Център за социални практики, С., 1999.
3. Международни актове за противодействие на корупцията, *Коалиция 2000*, С., 1999.

\* Вж [www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

## Въпроси

1. Кои са двете основни насоки на изграждане на ефективен механизъм за противодействие на корупцията в съдебната система?
2. С какво добрата регламентация на правомощията на държавните служители намалява корупцията?
3. Кои са другите насоки, освен административната реформа, на правното ограничаване на корупцията?
4. Какви са най-важните антикорупционни елементи на съдебната реформа в България?
5. Кои са правните норми, визиращи преследването и наказването на корупцията в България?

## Речник

**Достъп до информация** – метод или средство за набиране на документи; възможност за ползване на документи и достигане до информация чрез индекси, каталози или компютърни терминали.

**Триинстанционна съдебна система** – израз на отношението между различните степени съдебни органи по повод възможността да бъдат обжалвани присъди и решения на по-долустоящи съдилища пред по-горестоящи. В България триинстанционната съдебна система се състои от районни съдилища, апелативни съдилища, Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС).

**Следствие** – събиране и проверка на доказателствени материали при разследване на престъпление. В България следствието е предварително (самостоятелен стадий в наказателното производство) и съдебно (част от съдебно заседание).

**Прокуратура** – система от държавни органи, съставляваща част от съдебната власт. Основните ѝ функции са привличане към наказателна отговорност на лицата, извършили престъпление и поддържане на обвинението пред съда; упражняване на надзор за законност при изпълнение на наказанието или на други принудителни мерки и др.

**Касация** – отменяне на съдебно решение в по-горна инстанция.

### **Ключови идеи**

1. Прозрачността във функционирането на държавната администрация и в цялостната дейност на държавните органи е важно условие за ограничаване на корупцията.

2. Развитието на съдебния контрол върху администрацията чрез изграждането на Върховния административен съд и възможността за касационно обжалване на съдебните решения чрез жалби срещу административни актове създава ефективни гаранции срещу административния произвол и корупцията.

3. Децентрализацията и независимостта на следствените служби съдействат за ограничаването на корупционните практики в съдебната система.

4. Въвеждането на публичен регистър за имуществото и доходите на лица, заемащи висши държавни длъжности, ще ограничи съществено корупцията във висшите етажи на властта.

## **XI. АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА ПРОТИВ КОРУПЦИЯТА**

## План

1. Публична администрация и корупция.
2. Лицензионните режими.
3. Насоки на административната реформа.
  - 3.1. Премахване на административните пречки при лицензионните и разрешителните режими.
  - 3.2. Закон за обществените поръчки.
  - 3.3. Закон за държавния служител.
  - 3.4. Публичните услуги.

Европейските страни и САЩ са придобили значителен опит във въвеждане на механизми за предотвратяване на конфликти на лични и групови интереси, предотвратяване на преплитането на служебни и лични интереси, за гарантиране прозрачност на доходите, за надзор над установените правила. В законодателства на Европейския съюз са предвидени норми за професионална етика.

Съществено място в борбата против корупцията заемат правната и административната система в България, които биха довели до по-голяма прозрачност в работата на администрацията и биха свили корупционните практики до едно приемливо за обществото равнище.

### 1. Публична администрация и корупция

Теоретиците на т. нар. школа за позитивно управление обясняват успехите на малките европейски нации с факта, че в тези държави на 1000 жители се падат повече чиновници в държавната администрация, отколкото в развитите индустриални страни. Така например в Канада на един чиновник се падат 79 неадминистратори, в САЩ – един на 95, в Русия – един на близо 400 души. България обаче е изключение от тази теория, защото ако приемем за достоверен броя на чиновниците ни, които според правителството е около 300 000 души, то трябва да сме най-проспериращата държава, тъй като на 1 чиновник се падат по-малко от 30 души.

Както показва практиката, няма държава в света, където да е разрешен проблемът с корупцията. Проведените проучвания показват, че вярата в честността на чиновника никъде не е абсолютна. Фигурата на предприемчивия чиновник, който превръща своята длъжност в подобие на търговско предприятие, присъства в историята практически от момента на възникването на държавата.

Единственото изключение е Сингапур, където почти 100% от запитаните работещи в държавните учреждения вярват, че техният началник никога не е

вършил действия, с които се облагодетелства поради своя държавен пост. Вероятно причината за това се крие във факта, че сингапурският бюрократ е най-високозаплатеният държавен служител в света. Премиерът на този град – държава е най-високозаплатеният държавен служител в света, зарабатващ почти 1 млн. долара годишно. Сингапурските министри получават 3 пъти по-малко от премиера, но и те са по-високо платени дори от американския президент. Освен това в Сингапур се прилага изключително строго наказателно правораздаване.

У нас според изследване, направено сред бизнесмени, студенти, журналисти и държавни чиновници, се оказва, че най-апетитно е финансовото министерство. Естествено, защото всеки българин по няколко пъти в годината се реди на опашка и чука на вратите на данъчните служби. Със същите точки е и Агенцията за приватизация – все пак бизнесът се опитва да пазарува от държавата.

Най-скромни очевидно са облагите в Националния статистически институт, затова и той е в дъното на направената класация от 18 министерства, държавни ведомства и институции.

През 1998 г. поради новата система на данъчно облагане и консолидирането на някои извънбюджетни средства над 40% от БВП преминава през хазната. Централното разпределение на средства чрез бюджета бе характерно за периода преди 1989 г., което беше нещо обичайно за централно управляваната икономика. Тази концентрация на над 40% от БВП през каналите на бюджета е характерна и за държавите със засилени социални функции, като скандинавските например. За страните в преход обаче това означава концентрация на икономическа мощ в ръцете на администрацията, а оттам крачката до корупцията е малка.

## 2. Лицензионните режими

Според анализ на Агенцията за икономически анализи и прогнози (АИАП) един от основните фактори, работещи против икономическия растеж, е наличието на сложна, несистематизирана и скъпа система на разрешителен и лицензионен режим. Според доклада на агенцията неефективната и бавна (тромава) държавна администрация заедно с променящата се често законодателна база създава условия за корупция и сериозно затруднява бизнеса в голяма част от стопанските отрасли. Високите разходи за придобиване на лиценз и загубата на време по неговото придобиване оскъпяват бизнеса, ограничават броя на икономическите субекти и създават монополна сила, смятат експертите на агенцията. Като примери могат да се посочат действията в строителството, телекомуникациите, градския транспорт, туризма, пенсионното и здравното осигуряване, дистрибуцията на газ и топлоенергия и т. н.

Проучване, поръчано от Агенцията за чуждестранни инвестиции (АЧИ) на Международната финансова корпорация (МФК е част от групата на Световната банка), посочва, че не е необходим основен ремонт на цялата административна машина, а само на някои нейни елементи. Според инвеститорите корупцията вече не е основен проблем, а главният недостатък на българската администрация е некомпетентността на чиновниците. Тази нова характеристика не засяга толкова знанията и професионализма на държавните служители, колкото техният отказ да вземат самостоятелни решения, вместо буквално да прилагат административните процедури.

Според инвеститорите проблемът с лицензите и разрешителните засяга всички области на дейност, но е най-значим в сектора строителство. Участниците в проучването са посочили, че новият механизъм, който заменя досегашния акт 16 като доказателство, че една сграда е готова за обитаване, позволява бавене на процеса и създава потенциал за корупция. Проблеми има и при регистрация на фирми и при наемането на българи на работа. Данъчният и митническият режим са най-критикуваните процедури в доклада за административните пречки, носещи голям потенциал за корупция. Инвеститорите заявяват, че работата на данъчните и митническите чиновници се изразява най-вече в строг и прекален контрол върху фирмите. Множеството данъчни проверки са повод за недоволство, защото водят до допълнителни разходи и замразяване на средства. Прекаленият митнически контрол според предупреждението на инвеститорите може да попречи на България да стане зона за транзит на стоки от Черно море към Европа.

### **3. Насоки на административната реформа**

През последната година административната реформа вървеше в три насоки:

#### *3.1. Премахване на административните пречки при лицензионния и разрешителния режим*

Продължава работата по издирването и събирането на информация за административните пречки. Тези режими представляват сериозна бариера за навлизането на частните капитали в икономиката.

Таблица 1

Година	Нововъведени лицензи	Общ брой на лицензите
До 1989	2	
1990	4	
1991	3	9
1992	1	10
1993	5	15
1994	6	21
1995	21	42
1996	13	55
1997	10	65
1998	21	86
1999	20	106

В. Капитал, бр. 42, 1999.

Ако се оставят настрана политическите мотиви, ефектът от премахването на голяма част от лицензионните режими ще бъде в две посоки. От една страна, така ще се намали част от бремето върху дребния бизнес, който винаги е най-силно засегнат от разрастването на бюрократичните и административни процедури. От друга страна, чиновниците от средно равнище в различните ведомства ще загубят един от инструментите си за корупция.

Премахването на различните режими ще става на няколко етапа. В **първата група** попадат такива лицензи и разрешителни, които отдавна са загубили правно основание, но продължават да се прилагат по инерция от администрацията. Такива са например режимите, въведени с наредби или правилници към стари закони, които отдавна не са в сила. Христоматиен пример в това отношение е Наредба № 7 за дискотечната дейност от 1985 г.

Във **втората група** са нормативните актове, които предстои да бъдат премахнати или променени по предложение на самите министерства и ведомства. Тук попадат около 50 наредби и правилници, като повече от половината от тях се падат на Министерството на земеделието, и това са нормативни актове, приети през последните 1–2 години. Този факт е нагледна илюстрация за желанието на чиновниците от земеделското министерство да „лицензират“ или „разрешават“ всяка по-доходоносна дейност в селското стопанство.

Третият етап в административната реформа по отношение на лицензионните и разрешителните режими е свързан с изготвянето на цялостен анализ за оптимизацията на тези административни процедури.

### 3.2. Закон за обществените поръчки

Според него строителството, доставки и групи услуги, изброени изчерпателно, стават обект на обществени поръчки. Възложители на обществени поръчки са държавните органи, кметовете на общините, висшите училища и другите органи и организации, които се разпореждат със средства от бюджета, в т. ч. здравно-осигурителни и пенсионни фондове, както и юридически лица с нестопанска цел, създадени от държавни или общински организации. Законът регламентира три вида процедури за възлагане на обществени поръчки – открита, ограничена или процедура на договаряне. Основната отговорност по приложението на закона се възлага на министъра на държавната администрация, който ще бъде подпомаган от специално звено, което ще поддържа регистър за обществени поръчки.

При **откритата процедура** за възлагане на обществени поръчки покани за участие се отправят до всички заинтересовани кандидати. При **ограничената процедура** право да представят своите оферти имат само кандидати, които са били писмено поканени от възложителя въз основа на предварителен подбор. Ограничена процедура ще може да се използва, когато поръчката е сложна или пък може да бъде изпълнена от ограничен брой лица. При **договарянето** обществената поръчка се възлага чрез преговори с един или няколко избрани от възложителя кандидати.

Този вид възлагане ще се прилага в по-особени случаи – научни изследвания, отстраняване на последици от аварии и природни бедствия, поръчката е за допълнителна услуга от същия изпълнител и т. н.

За да не бъде прекратена процедурата за възлагане на обществена поръчка, се изискват най-малко три предложения от кандидати за участие (това се отнася за откритата и ограничената процедура).

За по-голяма прозрачност законът е възприел изискването, според което възложители на обществени поръчки са и търговски дружества, които извършват определени дейности, вкл. и въз основа на разрешителен режим.

Разпоредбата е задължителна за фирми, които експлоатират мрежи за предоставяне на обществени услуги, свързани с производството, преноса или разпределението на питейна вода, електричество, газ, топлоенергия, както и доставката до тези мрежи. Задължения да възлагат обществени поръчки имат и търговските дружества, които експлоатират нефтени и газови находища, въглища или други твърди горива. Разпоредбата е в сила и за фирмите, които експлоатират летища, пристанища, мрежи за обществени услуги в областта на транспорта. Същото изискване се предявява и към предприятията, експлоатиращи далекосъобщителни и пощенски услуги, както и автоматизирани системи за обществени услуги. Контролът по изпълнението на закона ще се извършва от Сметната палата и Държавния финансов контрол.

### 3.3. Закон за държавния служител

Засега е приет единният класификатор на 25-те длъжности в администрацията и минималното образование, което е необходимо за заемането им. След приемането на постановлението за прилагането на закона всичките 72 000 чиновници от централната и местната власт ще станат държавни служители и съответно ще им се делегират съответни права за самостоятелност на взиманите административни решения според ранга на бюрократичната йерархия. Като цяло обаче сега административната и законодателна администрация изяжда около 2,5 % от БВП.

Според Закона за държавния служител за длъжност се дава основна заплата. Към нея обаче се начислява коефициент за категория администрация. Според класификатора тя се дели на 5 основни категории. В „А“ са включени централните органи на държавната власт. Там ще се прибавя най – висок процент, тъй като отговорностите са най-големи. В низходяща градация следват парите за категория администрация „Б“, която включва областните администрации, държавните агенции и някои други структури. После е „В“ – изпълнителни агенции и общински администрации на общини с население над 150 000 души. Категориите „Г“ и „Д“ са по-малките общински администрации и кметства. Затова инспекторите в министерство и в община няма да получават еднакви заплати .

#### Таблица 2

Новите длъжности

*Необходима образователна степен*

#### РЪКОВОДНИ

1. Председател на държавна агенция	магистър
2. Председател на държавна комисия	магистър
3. Член на държавна комисия	магистър
4. Ръководители на административни структури, създадени със закон	магистър
5. Зам.- председател на държавна агенция	магистър
6. Зам.-ръководители на административни структури, създадени със закон	магистър
7. Изпълнителен директор на изпълнителна агенция	магистър
8. Административен сектор = главен секретар	магистър
9. Главен директор = директор	магистър
10. Началник на отдел	бакалавър
11. Началник на сектор	бакалавър

#### ЕКСПЕРТНИ

12. Съветник	магистър
13. Държавен инспектор	магистър

14. Държавен експерт	магистър
15. Главен инспектор	бакалавър
16. Главен експерт	бакалавър
17. Старши инспектор	специалист
18. Старши експерт	специалист
19. Главен специалист	средно образование
20. Младши инспектор	специалист
21. Младши експерт	специалист
22. Старши специалист	средно образование
23. Младши специалист	средно образование
<b>ТЕХНИЧЕСКИ</b>	
24. Технически сътрудник	средно образование
25. Изпълнител	средно образование

### 3.4. Публичните услуги

От направения мониторинг „ПРОЗРАЧНОСТ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ“, проведен през 1999 г. от Коалиция 2000, се оказва, че в България на ниво местна администрация липсват условия за корупционни действия от гледна точка на разпределенето на някакви финансови ресурси от общинските чиновници. Това означава, че корупционните практики са съсредоточени в преобладаващата си част при услугите, които извършват общинските администратори – придвижване на молби, жалби, лицензи, регистрация за социални помощи и пр. Подобна е картината и при административните услуги, извършвани от централната власт.

Стесняването на възможностите за корупция изисква по-строг регламент на прозрачност при административни услуги. Административната реформа в тази ѝ част е свързана с приетия на 20. X. 1999 г. Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица. Той урежда реда за организиране на административното обслужване на физическите и юридическите лица, както и производствата по извършване на отказите да бъдат извършени административните услуги, доколкото в друг закон не са установени особени правила. За пръв път са посочени изчерпателни и са дефинирани административните услуги.

#### **АДМИНИСТРАТИВНА УСЛУГА ПО СМИСЪЛА НА ТОЗИ ЗАКОН Е:**

1. Издаване на актове, с които се удостоверяват факти с правно значение.
2. Издаване на актове, с които се признава или отрича съществуването на права и задължения.
3. Извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице.

**НЕ СА АДМИНИСТРАТИВНА УСЛУГА** всякакъв вид консултации и експертизи по въпроси, представляващи законен интерес на граждани или юридически лица, с изключение на:

1. Консултации относно административноправен режим, които се дават по силата на нормативен акт.
2. Консултациите, свързани с издаване на административен акт или извършване на друга административна услуга.
3. Експертизите, когато нормативен акт предвижда тяхното извършване като задължение на администрация, на държавен орган или от овластена организация.

Със Закона за административното обслужване се определят и сроковете за извършване на административните услуги. Някои от тях трябва да бъдат извършени веднага. Административната услуга, за която няма предвиден срок за извършване, се извършва при възможност веднага, но не по-късно от 3 работни дни на съответната администрация. А максималният срок е 1 месец, когато извършването на услугата налага установяване на факти и обстоятелства, изискващи проверка, събиране на сведения или проучвания, срокът за нейното извършване може да бъде продължен в случаите по ал.1 до 7 дни, а в случаите по ал.2 и 3 – до един месец.

Законът е предвидил и обжалване при отказ за извършване на определени административни услуги по трите пътя:

1. Обжалване по административен ред.
2. Обжалване пред орган на изпълнителната власт.
3. Обжалване по съдебен ред.

В административно наказателните разпоредби на закона са предвидени и глоби от 20 до 200 лева за неизвършването на определена административна услуга, ако съответното длъжностно лице не подлежи на по-тежко наказание.

## Литература\*

1. Доклад за оценка на корупцията 1999 г., *Коалиция 2000*, С., 1999.
2. Икономическата цена на корупцията, *Коалиция 2000*, Център за икономическо развитие, С., 1999.
3. „Икономика на публичния сектор (адаптиран вариант)“, С., 1998, гл.3, 4, 5, 7 и 8.
4. доц. д-р Кр.Ангарски, „Публична финансова администрация“, С., 1999, НБУ, (Център за дистанционно обучение).

\* Вж. [www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

## Речник

**Лиценз** – 1. предоставяне на права за ползване на изобретения, рационализации, промишлени образци и модели, търговски марки и др.; 2. разрешение за внос, износ или транзит на определена стока.

**Държавен служител** – органи на държавата, включени в държавния апарат, на които е възложено осъществяването на конкретни функции. Конституцията ги задължава при изпълнение на службата си да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални.

**Общински поръчки** – поръчки, които общината възлага за изпълнение на предприемачи, фирми, сдружения и др.

**Администрация** – дял от управлението, който се занимава с интерпретиране на държавната политика и пренасянето ѝ в ефективна изпълнителна дейност.

**Административни услуги** – 1. издаване на актове, с които се установяват факти с правно значение; 2. актове, с които се признава или отрича съществуването на права и задължения; 3. извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за определено физическо или юридическо лице.

**Дискреция** – решаване на определен въпрос от длъжностно лице или орган по тяхно собствено усмотрение.

## Въпроси

1. Кои са основните елементи на административната реформа в България.
2. Какви са административните пречки при лицензионния и разрешителния режим като инструменти на корупционни практики?
3. Как Законът за обществените поръчки чрез регламентираните три вида процедури ще ограничи проявите на корупция в централната и местната административна власт?
4. Как новият Закон за държавния служител регламентира и делегира съответни права за самостоятелност на взаимните административни решения?

## Ключови идеи

1. Изключително голямата концентрация на финансови ресурси в бюджета в условията на прехода създава предпоставки за концентрация на властта в ръцете на държавната администрация и за корупция.
2. Разклонената система на разрешителни и лицензи, неефективният държавен апарат и често променящото се правно регулиране са хранителна среда за корупцията.
3. Злоупотребата с предвидената от Закона за обществените поръчки процедура на договаряне с избран изпълнител може да стимулира корупционните практики.

## **XII. ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА**

## План

1. Държава и гражданско общество.
2. Специфика на преходния период.
3. Организация и субекти на гражданското общество.
4. Обекти на гражданското противодействие на корупцията.
5. Целите на гражданската борба срещу корупцията.
6. Видове дейности.
7. Коалиция 2000.

По дефиниция гражданското общество – съвкупност от неправителствени организации с идеална цел, свободни граждани и демократична култура и традиции – е най-близко до целите на антикорупцията и социалния идеал на освободено от корупцията общество.

Затова е напълно естествено, че именно гражданското общество със своите структури, активисти и авторитет е движещата сила в борбата за ограничаване и овладяване на корупционните практики.

Горната аксиома може да се изрази и по друг начин: властовият ресурс, който е необходимото условие за корупционен натиск, е разпределен предимно в публичния сектор, т. е. в управленско-административните институции на държавата, и в частност там, където се преплитат публични и частни интереси. Това означава, че гражданските институции са сравнително по-малко засегнати от корупционните практики като вътрешносекторен проблем.

Неправилно би било обаче да се твърди, че корупцията е присъща само и единствено на публичния сектор, както и че единствено гражданското общество и неговите организации са субекти на антикорупционната дейност. По принцип гражданските институции, подобно и на бизнесорганизациите, са едновременно обект и субект на корупционни практики. И все пак *масовата* или *бюрократичната корупция* е най-характерна за дейността на публичната администрация.

### 1. Държава и общество: модели на взаимодействие

Дефиницията на корупцията – злоупотреба с власт – предполага съществуването на условия за неравнопоставеност между двете страни на публично-частните отношения. В недемократичните общества властовият ресурс и/или чиновническата дискреция често се превръщат в източник за незаконно облагодетелстване на съответния функционер/бюрократ за сметка на гражданите. По силата на недемократични традиции и практики подобни действия се легитимират чрез отъждествяване в публичните представи на политическата/бюрократичната власт с икономическите облаги. Подобна логика идва направо от

средновековието, когато публични длъжности са били разпродавани и са имали ценова равностойност в зависимост от облагите, които ще донесат на притежателите им.

Обратното – общественият договор в модерните развити демокрации се гради на убеждението, че отделният гражданин в качеството си на данькоплатец издържа със свои средства държавната/общинската администрация, която на свой ред е длъжна да го обслужва качествено и да защитава неговите права и интереси. Разбира се, това правило не изключва злоупотреби от отделни политически функционери или държавни служители дори и във високоразвитите демокрации.

Нещо повече – развитите демократични общества притежават и действена система на граждански контрол, чрез която до голяма степен се ограничават тенденциите към бюрократизация на управленско-административната система и чиновническата дискреция. Вместо удобната (а за някои и доходна) дискретност държавните и общинските служители са принудени да изнасят на показ своята дейност, превръщайки я в прозрачна и публична в прекия смисъл на думата. Оттук идва и отъждествяването на демокрация с прозрачност.

## 2. Спецификата на преходния период

Проблемът се поставя с голяма острота в обществата в преход, каквото е и българското. Раздържавяването на едно изцяло одържавено или етатизирано общество е свързано с обща криза на легитимността и ново дефиниране на „правилата на играта“. В най-ниската точка на кризата не само бившата комунистическа партия-държава е свалена от своя пиедестал, но под въпрос е поставена лоялността на гражданите към държавата и съществуващите закони. Обратната страна на медала е, че в подобна ситуация и „обществените служители“, т. е. държавните чиновници, бързо забравят своя дълг и превръщат служебното си положение и функции в неизчерпаем източник за собствено обогатяване за сметка на държавата.

Специфична сфера на раздържавяването, която създава особено благодатни условия за корупция, е процесът на генериране на частния бизнес в преходните общества. В този процес се наблюдават системно повтарящи се злоупотреби/престъпления както от страна на частните предприемачи, така и на държавни служители, които използват своите позиции за незаконно облагодетелстване. Най-общо причините за разширяване на корупционните практики в преходния период се коренят в съчетанието между либерализация на общественоеикономическите отношения с отсъствието на необходимата за това съвременна законова база. В резултат възниква широк спектър от дейности, организации и взаимоотношения, които спадат към т. нар. неформална икономика, или сива икономика.

В България например явлението „кредитни милионери“ показва до каква степен държавната банкова система може да се превърне в източник за незаконно обогатяване не само на ползвателите на неправомерно отпусканите кредити – т. нар. кредитни милионери, но и на съответните ръководители на държавни банки, извършващи подобни услуги. Става дума за отпускане на кредити от държавни банки, за които е ясно, че никога няма да бъдат върнати.

От друга страна, т. нар. финансови пирамиди пък са характерен пример за злоупотреби в рамките на частния сектор, които обаче са възможни и благодарение на бездействието на съответните държавни органи. В Албания бунтовете, последвали рухването на много „финансови пирамиди“ в средата на 90-те години, доведоха да обща политическа криза и до падането на правителството.

### 3. Организация и субекти на гражданското общество

Преодоляването на държавната опека върху обществото, наред с възникването на частен сектор в икономиката, предполагат и формирането на независим „граждански сектор“, т. е. неправителствени организации, които си поставят като основна цел защита интересите на гражданското общество, а в по-общ план и ценностите на съвременната демокрация. В България неправителственият сектор възникна юридически и е в процес на профилиране на своите интереси, сфери на дейност и форми на взаимодействие с другите два сектора. Същевременно продължава да оказва негативно въздействие върху легитимирането им като социален медиум липсата на адекватна законова база на тяхното съществуване и дейности. Незавършеният процес на утвърждаването на този сектор като един от стълбовете на правовата държава и демократичното ѝ устройство е предпоставка и за някои негативни тенденции в самата общност на неправителствените организации, което на свой ред вреди на обществената ѝ репутация.

Въпреки тези трудности през последните години неправителствените организации извършиха много в посока на своята професионализация и повишаване на социалната си роля. След първоначалния етап на стихийно самовъзникване, а след това и на роене на неправителствените организации, се наблюдават процеси на вътрешно структуриране и формиране на трайни интереси и взаимоотношения в рамките на третия сектор. Ясно се открояват преди всичко три типа неправителствени организации: организации от типа „аналитични центрове“, които формулират проекти за публичната политика, благотворителните организации и организации, които допълват все по-успешно системата на публичните услуги.

#### *Граждански субекти в антикорупционната дейност*

Както самото гражданско общество е съвкупност от институции, индивиди и техните сумарни действия, така и антикорупционната дейност, упражнявана

от НПО, има редица субекти. Това са:

- **Отделни граждани**, които защитават своите интереси и по този начин: а) разобличават и б) способстват за налагането на законни санкции спрямо корумпирани личности. Някои от тези граждани целенасочено превръщат личната си борба срещу конкретен корупционен акт в публична кауза (с помощта на медиите).

- **Правозащитни организации**, чиято идеална цел съвпада със защита интересите на обществото в противоборството срещу корупцията.

- **Коалиционни структури и движения** на неправителствени организации с антикорупционна цел. Формации от този тип представляват опит за мобилизиране, устойчивост и координация на отделните усилия на неправителствени организации в това поприще.

- **Инициативи на международното гражданско общество**. През 90-те години се множат инициативите на международни организации, национални държавни институции и структури на гражданското общество за противодействие на корупцията. Възникна и специализирана международна антикорупционна структура – Транспаренси интернешънъл, базирана в Германия.

#### 4. Обекти на гражданското противодействие

Кои са обектите на гражданската борба срещу корупцията?

- **Корумпираните индивиди**

В по-голямата част от своите проявления корупцията е индивидуален престъпен акт; той има конкретен извършител, а самото престъпление има формата на подкуп или друга незаконна облага за съответния индивид.

Колкото по-високо в йерархията на държавата (публичния сектор) или на обществото като цяло се намира корумпираният индивид, толкова по-опасна е неговата престъпна дейност и толкова по-голяма е вероятността той да бъде част от корупционна мрежа. В подобни случаи винаги конкретното престъпление има повишена социална значимост и следователно трябва да е обект на противодействие от страна на гражданското общество.

- **Корупционните мрежи**

Става дума за конкретни групи от корумпирани индивиди, които използват своята социална позиция (длъжност, влияние, връзки) за взаимно незаконно обогатяване в ущърб на другите граждани.

Корупционните мрежи могат да бъдат изградени в рамките на едно учреждение или да свързват представители на различни организации и структури. Например корупционна мрежа от типа „кредитни милионери“ включва държавни служители (в съответните банки), представители на частни финансови институции (посредници в транзакцията) и частни предприемачи (ползватели на кредитите).

- **Механизми, регламенти и практики с висок корупционен риск**

За разлика от корупционните мрежи, които са неформални структури, редица бюрократични звена, процедури и бюрократични функции в рамките на публичния сектор се превръщат поради своята непрозрачност и чиновнически монопол/дискреция в зони на корупционен риск. Всъщност това са зони извън гражданския контрол, които сами генерират или са благодатна почва за корупционни действия.

Например чиновническата дискреция върху процеса на предоставяне на разрешителни и лицензи за упражняване на определени видове стопанска дейност често се използва от съответните чиновници за незаконно обогатяване чрез вземане на подкупи.

- **Политическата класа**

Политическите партии, техни лидери и дейци се превръщат в обект на гражданско лобиране, натиск или противодействие с оглед прокарването на определени закони и други актове с антикорупционна насока (или за блокиране на законодателни актове, които противоречат на обществения интерес и ограничават гражданския контрол и публичност на администрацията). В този смисъл лобистките усилия на гражданското общество се насочват предимно към управляващата политическа сила, нейното парламентарно мнозинство и изпълнителната власт.

- **Бизнесобщността и неправителственият сектор**

Част от корупционните практики се извършват в рамките на тези два сектора, поради което също стават обект на гражданската антикорупционна дейност. В случая с третия сектор става дума за саморегулиране и самоконтрол в рамките на неправителствените организации. Най-важната цел на антикорупционната дейност и в двата сектора е налагането на модерни стандарти на поведение и професионализъм, които да ограничат до минимум злоупотребите.

- **Обществото като цяло**

Важна част от антикорупционната дейност са усилията за преодоляване на съществуващата обществена пасивност или дори открито толериране на корупционните практики и за формиране на активна гражданска позиция против тях.

## 5. Целите на гражданската борба срещу корупцията

Противодействието на корупцията се превръща в социално значим акт, когато се упражнява не само в защита интересите на отделния индивид, но и на цялото общество. От друга страна, индивидуалната борба срещу конкретен корупционен натиск/акт има граждански отзвук и значение, което надхвърля отделния интерес, т. е. тя е част от усилията на гражданското общество. (Затова използването на законните средства за защита срещу корупция от страна на отделните индивиди трябва всячески да се насърчава; това е особено важно в общество като българското, в което често гражданите съзнателно – тъй като не

вярват в правосъдието или пък се страхуват – или поради незнание, не търсят правата си по съдебен път.)

Организирането на антикорупционна дейност в рамките на цялото общество обаче предполага ясно дефиниране на целите, видовете дейност, организационната структура/инструментариума и формите на реализация.

Целите на антикорупционната гражданска дейност не бива да се дефинират максималистично – корупция е имало и вероятно ще има и в бъдеще, така че е нереалистично например да се постулира като цел изкореняването ѝ. Осъществима е следната цел в рамките на България: ограничаване на корупцията до равнища, които се смятат за допустими за развитите демокрации. Подобна цел предполага създаването на правноинституционална среда, която да създава прозрачност и публичност във всички сфери на обществения живот и да предвижда строги санкции срещу извършителите на корупционни сделки. От друга страна, ограничаването и поставянето под контрол на корупцията предполагат гражданска нетърпимост спрямо това явление, както и съществуването на независими контролиращи институции и правозащитни организации. Следователно антикорупционните усилия на гражданското общество за постигането на тази цел се насочват в редица направления на гражданска активност

### *Видове дейности*

В Плана за действие срещу корупцията на българската антикорупционна инициатива *Коалиция 2000* са изброени следните основни дейности:

- *Превантивна дейност посредством гражданско участие в обсъждането на нормативни документи, включително чрез предоставяне на вземащите решения на данни и анализи за потенциалните опасности за провокиране на корупция.*
- *Мобилизиране ресурсите на гражданското общество в идентификацията, проследяването и контрола върху проявите на корупция и предпоставките за нея.*
- *Проследяване и оценка на въздействието на взетите политически решения срещу корупцията и ефективността им.*
- *Осигуряване на вземащите решения подходящи инструменти (основани на данни и анализи), които да ги информират за тенденциите и проблемите в борбата срещу корупцията.*
- *Стимулиране, чрез адекватна форма на публичност, на по-голяма активност на гражданското общество при упражняването на гражданските права за контрол върху дейността на публичната администрация.*

Можем да систематизираме следните **форми на гражданско действие**:

#### **• Правозащитни дейности**

Те се упражняват от съответни неправителствени организации в защита на кърнените права на отделни граждани и включват: предоставяне на безплатна юриди-

ческа помощ, самостоятелни разследвания във връзка с конкретни случаи, лобиране пред компетентните органи в защита интересите на пострадалите от корупцията, апелирание към наднационални организации и др. Тези дейности се осъществяват от специализирани неправителствени организации и граждански институти, сред които е и „народният защитник“ (омбудсман). За тяхното осъществяване се използват различни конкретни механизми и инструменти: „горещи телефони“ против корупцията, организиране на приемни, пощенски кутии и др.

#### • Граждански мониторинг

Този инструмент може да се разглежда в няколко разновидности: социологични проучвания на феномена „корупция“, мониторинг на публичния сектор (Държавните институции и местното самоуправление) и медиен мониторинг.

а) Социологически мониторинг: чрез представителни извадкови изследвания се следят и анализират промените в публичните представи, свързани с корупцията; чрез качествени методи (интервюта, задълбочени интервюта, фокус-групи и др.) се изследват представите за корупцията на различни групи от населението.

б) Мониторингът на публичния сектор: чрез специализираните антикорупционни структури се събират и анализират данни въз основа на постъпилите жалби и сигнали или чрез анализ на т. нар. сиви зони на повишен корупционен риск

в) Медиен мониторинг: той се организира от граждански институции, които събират данни и извършват анализи чрез наблюдение върху средствата за масова информация.

#### • Други форми на посредничество

Напоследък се експериментират различни инструменти за защита правата на гражданите от корупционните практики или натиск. Сред тях са инициативите „граждански наблюдател“, „групи за посредничество“, „обществен посредник“ и др. Всички те се отличават от институцията „омбудсман“ по това, че функциите им се осъществяват не въз основа на специален закон, а в рамките на работно взаимодействие между структурите на гражданското общество и представители на съответни държавни и общински институции.

#### • Лобиране

Лобистката дейност е много съществена за успеха на антикорупционните усилия. Обект на лобистката дейност, най-общо казано, е сферата на публичната власт, а нейна цел – предприемането на адекватни мерки за ограничаване на корупционните практики и разширяване прозрачността на този сектор. Това на практика означава, че представители на съответни НПО убеждават представители на различните клонове на централната и местната власт в необходимостта от прокарване на желаните мерки. Следователно лобистката дейност предполага създаването на лобита във властта, които се превръщат в съюзници на гражданското общество в борбата против корупцията.

### • **Антикорупционни кампании**

Това са информационно-образователни кампании от типа „социален маркетинг“, които са насочени към стимулиране на нетърпимост спрямо корупцията. В тяхното осъществяване основна роля играят независимите медии.

Последователното реализиране на коалиционния принцип в контекста на тези кампании предполага установяването на конструктивно взаимодействие в националните рамки: между самите неправителствени организации, между неправителствените организации и държавните институции, между неправителствените организации и представителите на частния бизнес, между институциите на гражданското общество и медиите. В международен план все по-голяма актуалност придобива сътрудничеството със страните от Югоизточна Европа в противоборството на трансграничната престъпност и корупцията, както и с националните агенции и международните организации, посветили се на тази кауза. С други думи гражданските институции са ядрото на антикорупционното движение в национални и наднационални рамки; от тяхната решимост, организационен потенциал и умения зависи до голяма степен успехът на усилията на цялото общество за ограничаване на корупционните практики.

### *Инструменти*

В своята конкретна проява антикорупционната дейност има следните измерения:

• **Информационно-образователни инструменти.** Те включват публикации в печата и в научната литература, специализирани предавания по електронните медии, видео- и аудиоклипове, постери, интернет-страница, електронни дискуссионни клубове и др.

• **Обучителни форми.** Образователни и обучителни семинари, кръгли маси, „мозъчни атаки“, университетски курс, лекции в системата на средното образование и др.

• **Организационни инструменти.** Това са преди всичко общински, областни или регионални съвети за борба срещу корупцията и граждански антикорупционни приемни. Инструменти от коалиционен тип са и обществено-политическите форуми с представители на НПО, държавни служители и експерти.

## **6. Пример за гражданско движение срещу корупцията: Процесът Коалиция 2000**

Поради широката разпространеност на корупционните практики, особено в преходните общества, през последните години става все по-очевидно, че успешно противодействие на това явление е възможно единствено чрез широка

като социален периметър и дългосрочна като продължителност коалиционна дейност чрез взаимодействие между:

1. гражданските институции,
2. държавата и политическите субекти, и
3. бизнесобщността.

Идеята за антикорупционна коалиция бе въплътена в редица национални кампании за прозрачност и граждански контрол във всички краища на света. От 1997 г. с подкрепата на редица чуждестранни и международни организации бе лансирана антикорупционната инициатива *Коалиция 2000*. Тя обедини български неправителствени организации, представители на държавни институции и независими експерти. Първият обществено-политически форум през 1998 година утвърди **План за действие срещу корупцията**, предвиждащ осъществяването на редица реформи във всички области на обществения живот.

- Съставителите на Плана за действие срещу корупцията изхождат от убеждението, че именно **третият сектор** трябва да даде пример за прозрачност и ограничаване на корупционните прояви в самото гражданско общество. При отсъствието на адекватна законова база усилията се насочват предимно към възстановяване и утвърждаване на нравствените стандарти и ценности на организациите с идеална цел. Особен акцент се поставя върху завършване на формационния период на съсловните и браншовите организации и в частност върху изработването и утвърждаването на професионални кодекси на поведение. Тази задача се вписва в антикорупционните усилия, тъй като възраждането на традиционните и формирането на новитесъсловни организации и ценностите на професионалната етика, основаваща се на модерните стандарти, са антилеза на корупционното поведение. В тази насока в Плана за действие срещу корупцията се предвижда създаването на съответни механизми за насърчаване на етичността и порицаване на неформалната икономика с характерните за нея противозаконни форми на стопански и извънстопански взаимоотношения. Сред тях са механизмите и мерките за санкциониране на корумпирани членове на съсловни организации.

- Естествено главна предпоставка за успеха на антикорупционните действия е създаването на механизъм на **сътрудничество и взаимодействие в тази област между НПО и държавните институции**. Самата инициатива *Коалиция 2000* е замислена именно като механизъм за хармонизиране на гражданските интереси и държавната политика при определянето на приоритетите, инструментариума и конкретните мерки в борбата срещу корупцията. Това сътрудничество не е безпроблемно – нещо повече – по дефиниция в него е заложена идеята за постоянен граждански контрол върху сектора на публичните услуги. Най-общо може да се каже, че успешното взаимодействие между двата сектора предполага сериозно, системно и дълготрайно усилие. Конкретен пример за подобно

сътрудничество е разработването в рамките на *Коалиция 2000* на проектозакон за Народния защитник (омбудсман).

- Другата важна стъпка в създаване на прозрачност в публичната власт е **реформата на административната сфера**. В тази връзка определящо значение има реформата на административната сфера, включително чрез въвеждане на съвременни стандарти на достъп до информация в този сектор, приемането на ясни правила на взаимодействие между държавната и общинската администрация, от една страна, и гражданите и техните организации, от друга. Законът за държавния служител, Законът за държавната администрация и други нормативни документи имат пряко отношение към проблема за разширяването на „видимостта“ и засилване на гаранциите против чиновническия произвол.

- Важно поприще за реализирането на граждански контрол и антикорупционни инициативи е сферата на **местното самоуправление**. В рамките на *Коалиция 2000* бяха лансирани т. нар. локални инициативи, които са насочени към ограничаване на бюрокраичната или масова корупция в рамките на общината и което е същото, към разширяване на прозрачността и отчетността на местната власт. Тези инициативи съдържат следните компоненти:

- Местен мониторинг на корупционните практики (количествени и качествени проучвания на общественото мнение).

- Създаване на местни антикорупционни структури (областни, регионални или общински съвети за борба срещу корупцията), включващи представители на НПО, общинските власти, подразделенията на държавните институции и независими експерти от съответната община и област.

- Създаване на приемни, пощенски кутии и „горещ телефон“ за антикорупционни сигнали и жалби.

- Участие в информационно-образователната кампания против корупцията (посредством организиране на пресконференции, публикации в местната и националната преса, телевизионни и радиопредавания, интервюта, разпространяване на постери и др.).

- Естествена стъпка в антикорупционните усилия на гражданското общество е **институционализацията на гражданския контрол**. В това отношение през последните години бяха направени някои стъпки към обществена легитимизация на нови граждански институции – местни омбудсмани, граждански наблюдатели, групи за посредничество, експертни групи и др.

- Промяната в обществените представи и нагласи спрямо корупцията пък е същината на **информационно-образователната кампания „Чисто бъдеще“** на *Коалиция 2000*; тя се осъществява като своеобразен социален маркетинг с използване на медиите и други форми на въздействие върху общественото мнение.

## Литература\*

1. Гражданите и местната администрация. Наръчник на общественения посредник (омбудсман). ред. Евгений Дайнов, Център за социални практики и сдружение „Подкрепа за местни инициативи“, 1998.
2. Чисто бъдеще. План за действие срещу корупцията на *Коалиция 2000*, 1998.
3. Локални инициативи срещу корупцията. *Коалиция 2000*, С., 1999.
4. Народен защитник. Концепция и законопроект. Център за изследване на демокрацията, С., 1999.

\* Вж. [www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

## Речник

„**Сива икономика**“ – („черна икономика“, скрита икономика) се нарича съвкупността от нерегламентирани, незаконни или полузаконни и укриващи данъци икономически дейности.

**Трети сектор** – другото име на гражданския сектор, т. е. съвкупността от граждански, неправителствени организации, създадени с идеална цел и непреследващи печалба; първият и вторият сектор са съответно държавният (публичният) и частният (бизнесът).

**Омбудсман** – първоначално в скандинавските страни (Швеция), после и другаде това е лице (номинирано или избирано по официална процедура, често от парламента), изпълняващо функциите на официален контролор на публичната администрация, на застъпник за интересите на гражданите пред публичните власти и на посредник в отношенията между държавата и гражданите.

## Въпроси

1. Защо корупцията е несъвместима с модерната демокрация?
2. Кои са основните насоки на гражданското противодействие срещу корупцията?
3. Реалистично ли е да се премахне изобщо корупцията като явление?
4. Какви са достъпните на гражданските организации дейности за противодействие на корупцията?

## Ключови идеи

1. Гражданското общество е съвкупност от неправителствени организации с идеална цел, които в развитите общества са в състояние да упражняват граждански контрол върху държавната администрация.

2. В развитите демокрации държавната администрация действа в услуга на гражданите, които като данъкоплатци издържат административния апарат.

3. Неправителствените организации все повече се обединяват в коалиции, които си поставят за задача да защитават интересите на гражданите от злоупотребите на администрацията.

4. Гражданските организации използват широка палитра от дейности за противодействие на корупцията, като действията на омбудсмана, гражданския мониторинг, посредничеството, лобирането, информацията и образователните кампании.



## **XIII. ПРОФЕСИОНАЛНИТЕ КОДЕКСИ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА**

## План

1. Какво представляват професионалните кодекси?
2. Защо именно професионалните кодекси са важни и с какво?
3. Професионални кодекси и пазарно поведение.
4. Професионални кодекси и достъп до информация.

Борбата против корупцията е като борбата с грипа – вирусът непрекъснато мутира, проявява се в различни форми, изненадва с епидемии, когато съпротивителните сили на организма са отслабени. Освен това, както и при вирусите, много важно при избора на средството е точната диагноза. В зависимост от подхода към самото понятие „корупция“ средствата, подходящи за нейното ограничаване, са различни.

По много причини общественото внимание е концентрирано върху юридическите аспекти и интерпретация на проблема, според която корупцията се свежда до действия в нарушения на Наказателния кодекс и съответно борбата против нея се свежда до два основни елемента. Първо, подробно кодифициране и криминализиране на самите корупционни действия. Второ, до изграждането на стройна и ефективна система, призвана да задвижи правораздавателната машина.

Подобен подход към борбата с корупцията е най-малкото осакатен. Първо, има достатъчно основания да се приеме, че ключова дума при анализа на корупцията не бива да бъде „законност“, към корупцията не бива да се подхожда единствено през призмата на Наказателния кодекс. По принцип правните норми би трябвало да бъдат отражение на човешките норми, винаги между тях обаче има разминаване. Кръгът от явления и типове поведение, които са криминализирани, е много по-малък от кръга, определяни като „непорядъчни“. Ключовата дума в по-широк план би трябвало да бъде от полето на етиката, а подходът трябва да се опира на категории като „порядъчност“, „професионална чест“, „реноме“, „репутация“. Някои неща не се правят не защото не са законни, а защото не са прилични.

Второ, юридическият подход има до известна степен самовъзбуждащ характер. Колкото повече експерти и медии акцентират върху юридическия подход в борбата с корупцията, толкова по-голямо е и общественото очакване именно правораздавателната система да бъде сред основните инструменти за нейното преодоляване. Даже и бегъл поглед върху резултатите от социологически проучвания в частта им за възможните и очакваните начини за противодействие и борба с корупцията разкриват именно тази изключително тревожна тенденция: като основни субекти в противодействието на корупцията са предвидени съдът, полицията. Акцентът върху юридическия и институционален под-

ход в борбата против корупцията изнася проблема извън личностните нагласи, модели на поведение, принципи и морал. Проблемът с корупцията се превръща в „нечий чужд“ и престава да бъде „и мой собствен“. Оттук хората закономерно очакват той да бъде решен „отвън“, извън тях самите и от някой друг. Техните собствени нагласи и най-вече правилата, според които са организирани техните общности, остават на заден план.

По този начин професионалните отношения, регулирани във вътрешнопрофесионални кодекси, липсват сред инструментариума на средствата, предвидени като възможни в борбата против корупцията. В същото време има достатъчно основания да се очаква, че именно те могат да се окажат най-ефективният инструмент за противодействие на корупцията в дългосрочен план.

## **1. Какво представляват професионалните кодекси?**

Професионалните кодекси са всъщност набор от правила на поведение, чието спазване е едно от необходимите условия даден индивид – професионалист в определена област – да бъде припознат като част от съответната професионална гилдия. Поради поведенческите си аспекти професионалният кодекс няма пряко отношение към професионалния ценз. Цензът е друго необходимо условие. Образно казано, отношенията между двете са сродни на отношението между понятията „умее“ и „достоеен“.

За съществуването на професионални кодекси са необходими редица предпоставки. Първо, дадената професионална общност (гилдия) следва да притежава усещането за обществената си значимост. Второ, необходима е сериозна вътрешнообщностна солидарност. Трето, необходимо е убеждението, че принадлежността към гилдията е благо, което трябва да се отстоява.

Друг важен аспект на професионалните кодекси е самоорганизацията като начин на тяхното формиране и прилагане. Професионалните кодекси сами по себе си са плод на самоорганизацията на дадени общности и израз на тяхната зрелост като такива. Те по дефиниция са вътрешно ориентирани, залагат на самоуправление, автономност. Те се вписват в общата рамка на поведение, в общите правила, но са нещо повече от трансмисия на външни импулси. Професионалните кодекси могат да се оприличат със законовата рамка, която конкретизира общите конституционни принципи. С тази разлика, че конкретизацията върви не по съдържателен признак (т. е. по линията на отделни проблеми, третирани от различни закони), а по субектен признак (принципи, адресирани към отделни обособени по някакви критерии общности. Обикновено тези критерии са професионална принадлежност, но могат също така да бъдат и базирани на ценз, на интереси. При всички случаи обаче професионалните кодекси не могат да бъдат наложени „отгоре“.

Професионалните кодекси могат да бъдат формализирани (писани) и неписани. По-важно от формата, в която съществуват, обаче е фактът дали ги има, дали съответната общност е стигнала до необходимостта от тяхното изработване и приемане. Затова професионалните кодекси имат дискретен характер. Фактът на формализиране не ги прави по-ефективни, напротив. Тук опираме до очевидна предопределеност: за да бъдат ефективни, вътрешнопрофесионалните правила на поведение трябва да отговарят на споделени, общопризнати в дадена общност ценности. Ако те не са споделени, даже и да са формализирани, те ще са кухи. И обратното: ако са споделени, тяхното „написване“, формализиране не е от значение.

В този смисъл проблемът с вътрешнопрофесионалните кодекси опира до нравствените норми. В професионален план даден индивид се държи по един или друг начин (прави или не прави едно или друго нещо) не защото определени модели на поведение са формализирани и описани в някаква брошура, озаглавена „Кодекс на...“, а защото в обществото като цяло и съответно в дадената професионална общност в частност има своеобразна критична маса на нагласи, които не позволяват, не допускат едно или друго поведение. И именно поради поведенческия характер на професионалните кодекси е заложен техният потенциал като инструмент за борба срещу корупцията в дългосрочен план.

## **2. Защо именно професионалните кодекси са важни и с какво?**

За да разберем защо е важна ролята на професионалните кодекси за борба против корупционно поведение, трябва да се замислим по-обстойно върху причините за появата и разпространението на корупцията. Както показва българският опит, корупцията се развихря в момент, когато външната дисциплинираща рамка се разпада, но не е заменена с нещо друго. Затова именно наблюдаваме взрив на корупция успоредно с разпадането на тоталитарните институции (актуалността на проблема с корупцията в утвърдените демокрации се дължи по-скоро на промяната на обществените критерии за „допустимо“, в повишеното ниво на информираност). Старите норми и отношения, дисциплинирани от тях, вече са невъзможни, а нови още не са се появили. По този начин корупционното поведение попълва оформилия се вакуум. Оттук, за да бъде намален и трайно ограничен корупционният потенциал, необходимо е въпросният вакуум да се запълни с нещо друго. И тук възможностите са две – или отново да бъде създадена дисциплинираща рамка от външни правила (което на практика е същината на подхода, според който максимален брой деяния биват криминализирани), или да се развива и усъвършенства мрежа от вътрешни правила, тази мрежа да става все по-„гъста“ и тя да обхваща все по-голям периметър от действия.

Двете очертани възможности са два полюса, между които се намират различни варианти на политика спрямо явлението „корупция“. При конкретния избор е важно да се има предвид, че корупцията е част от параметрите, според които функционира дадена среда. Не рушветът сам по себе си е проблем; проблем са характерът на обществените отношения (политически, икономически), които го превръщат в допустима норма. При различни подходи към явлението (които се допълват взаимно, както и темите в настоящия сборник, а не се изключват един друг) корупцията като модел на поведение може да бъде опасна, може да бъде неизгодна, може да бъде срамна. При всеки от тези подходи натежава един или друг елемент. Така например при първия имаме явна доминация на юридическия подход с водеща роля на наказателния кодекс и правораздавателната система. При третия имаме водеща роля на нравствените отношения и обществената търпимост/нетърпимост на корупционни практики. При втория подход вниманието е концентрирано най-вече върху параметрите на средата, които предопределят вариантите за избор. При различни конфигурации на тези параметри изборът в полза на корупционно поведение може да бъде повече или по-малко изгоден/неизгоден.

Вътрешнообщностните кодекси и правила на поведение като съществен инструмент за регулиране на тези отношения са основна възможност за противодействие срещу корупцията, понеже променят самите параметри, според които функционира средата и в рамките на които индивидът избира един или друг модел на поведение. Затова професионалните кодекси не са вариант на голо морализаторство. При тях не става въпрос да се призовават членовете на дадена гилдия да бъдат „морално изрядни“. Напротив, цялата идея за потенциала на професионалните кодекси в дългосрочен план опира до параметрите на средата (икономическа, политическа), в които индивидът избира определен модел на поведение. Професионалните кодекси могат да се превърнат в допълнителен и ефективен елемент на тези параметри в такава посока, че корупционното поведение да стане по-малко изгодно за индивида.

Логичен е въпросът, щом могат да бъдат толкова ефективни в дългосрочен план, защо ролята на професионалните кодекси като инструмент за противодействие на корупцията в момента е нищожна? Това е следствие на една от бедите на България – на перманентното прекъсване на приемствеността, на периодичното сриване на съсловия и изграждането на нови от нула. Периодично, през няколко десетилетия, ставаме свидетели на порочни цикли – професионални гилдии бавно биват създавани, преживяват „мътния“ период на своето оформяне, постепенно се стабилизират, израстват до необходимостта от вътрешни правила, въз основа на тях започва процес на вътрешнопрофесионален подбор. След което идва поредната социална трансформация (независимо дали ще я наречем „революция“, „преврат“), тя винаги носи със себе си прена-

реждане на социалните структури на обществото, най-вече като изхвърля от „битието на историята“ старите елити и налага нови. Новите на свой ред преминават същата крива на познанието, като по този начин в българското общество периодично се зараждат възможности за взрив на корупция. И това става не толкова поради неефективни закони, колкото поради липсата на критична маса от хора (най-вече елити), притежаващи професионална нетърпимост към подобни практики.

Тук обаче следва да бъдем реалисти. В българското общество за пореден път тече процес на формиране на нови елити, при това успоредно с интензивен процес на първоначално натрупване на капитал. Поради спецификата на историческия момент вторият процес се свежда най-вече до преразпределяне на натрупани в рамките на колективни отношения и форми ценности. Самият този факт придава на средата изключително висока степен на податливост на корупционен натиск. Той се увеличава поради особеностите на българската политическа система и нейните традиционни клиентелистски механизми на мотивация. В резултат българското общество се сблъсква със своеобразен затворен кръг – професионалните гилдии трябва сами да създадат вътрешните си кодекси, които да ограничават (поне) възможностите за корупция, а самите гилдии се формират и изкрystalлизират в насърчаваща корупция среда.

Оттук и опасността професионални гилдии също да се изродят и вместо да станат дългосрочен поведенчески коректив, да се превърнат в затворени мафиотски корумпирани кръгове. Тогава професионалните кодекси се превръщат в собственото отрицание – вместо да противодействат на корупционно поведение, те го институционализират. Опасността е напълно реална, а даже има аналози, засега дребни, и в българската практика. Тя обаче трябва да се има предвид винаги, когато се говори за професионална етика и професионални кодекси и към гилдиите да се подхожда с презумпция за потенциална виновност. В същото време трябва да се има предвид, че на практика единствената ефективна алтернатива на подобно развитие е отвореният характер на системата, наличието на алтернатива на потенциалната „изродена гилдия“ и свободата на избор.

### **3. Професионални кодекси и пазарно поведение**

Спазването на професионални кодекси и правила е също така израз на пазарен подход и рационално (т. е. консистентно в икономически смисъл) мислене. При една стабилизирана политическа и икономическа ситуация професионалната чест се превръща все повече в актив, в необходимо условие за професионална реализация. Подобно поведение се базира на презумпцията, че нарушаването на определени правила, формулирани и приети от представителите на дадена професионална общност, намалява „пазарната капитализация“ на да-

ден индивид. Той олеква като професионалист, с което поставя под съмнение пазарното си оцеляване.

Изборът тук е чисто икономически: индивидът избира между различни варианти на поведение с различни измерения и стойности на своеобразните „приходи“ от даден модел поведение и свързаните с него „разходи“. Според индивидуалната преценка за техния размер и съотношение човек се спира на един или друг вариант на избора. Да речем, от една страна, човек може да вземе рушвет (неговата стойност е потенциалният приход), като за целта би трябвало да потърпи определени професионални норми (разход). Преценката на съотношението между размера на прихода и разхода е основата на решението. Ако рушветът е минимален, но след неговото взимане трайно и безвъзвратно ще бъде срина авторитетът и професионалната достоверност на индивида, нормално е корупционното поведение да бъде отхвърлено. Ако рушветът е толкова голям, че ще осигури битието на индивида за цял живот занаят, загубата на професионален статут (и съответно – на бъдещи доходи от тази професия) е без значение и корупционното поведение е много вероятно. Между тези две крайности се вмества на практика безкраен набор от потенциални възможности за избор в зависимост от оценката на потенциалните приходи и разходи, облагата и нейната цена.

Наборът от възможности е безкраен, понеже неизвестните, при това взаимнообвързани, са прекалено много. От една страна, невинаги дадено корупционно действие може еднозначно да се оприличи като корупция. Рушветът може би е относително еднозначен в това отношение, но отвъд него нещата са изключително размити (и затова именно трудно криминализуеми). Корупция ли е споделяне на важна информация с приятел от детинство, при когото работи тъщата? Корупция ли е дискретна размяна на насрещни услуги, особено в „триъгълна“ схема?

От друга страна, елементът на „разход“ е също размит и дискретен. За да са ясни нещата, необходими са, освен критерии и правила (без значение писани или неписани), данни, информация. Трудно е да се разчита, че „то се знае“, затова знаенето трябва да бъде издигнато в първо необходимо условие за противодействие на корупцията.

Проблемът с „пазарни отношения“ или по-точно тяхната липса има обаче и друг – изключително важен – аспект, а именно различната оптика, различният поглед върху дадено действие на представители на една гилдия и на хора извън нея. От една страна, хората винаги търсят усещане за справедливо възмездяване на своя труд. Ако липсват адекватни условия, при които определени професионални групи са лишени от възможности за справедливо възмездяване, нормално е те да потърсят такава възможност, което да бъде припознато от останалите членове на обществото като корупция. В същото време подобни опити

няма да бъдат третираны като корупция от гледна точка на вътрешнопрофесионалните кодекси.

В този смисъл емблематичен е примерът с „корупцията сред лекарите“. Десетилетията „безплатно здравеопазване“ прикриваха дълбокия преразпределителен характер на системата и създаваха илюзия, че то е наистина „безплатно“. Държавата недоизплащаше онова, което човек е заработил и с него финансираше „безплатните“ услуги. На десетата година от прехода към пазарни отношения на практика преразпределителната държава вече не съществува, но инерцията и очакването за „безплатна услуга“ си е все още жива. При все още несъществуваща здравно-осигурителна система (която да осигури механизма на достойно възмездяване на лекарския труд) лекарската гилдия се озова в своеобразен „времеви вакуум“. От една страна, няма възможност този труд да получи адекватно възмездие, от друга – не е реално в продължение почти на десетилетие основната мотивация в тази област да бъде нравствената. Това става направо невъзможно в момент, когато нещата опират до запазването на социалния статут.

#### 4. Професионални кодекси и достъп до информация

От казаното дотук може да се направи изводът, че професионалните кодекси имат огромен потенциал за противодействие на корупцията, но към тях трябва да се подходи от самото начало (още в процеса на формиране) като към сюжет с отворен финал. За да могат да използват потенциала си, самите професионални гилдии трябва да осъзнаят дългосрочната изгода от антикорупционно поведение. Информацията е особено важна в това отношение.

Достъпът до информация, знанието за това кой какво и защо (въпросът „срещу колко“ в случая е частен), е в основата на ефективността на професионалните кодекси. Да поддържаш „черни каси“ е недопустимо в западноевропейската политическа традиция, аферата около финансирането на Християндемократическата партия на Кол обаче гръмна, когато за нея изтече информация.

За своеобразен български аналог могат да се приемат перипетиите на Закона за публичния регистър. На практика отношението към него отвори нагласите, доминиращи в една много важна професионална гилдия – тази на действащите политици.

Самият дебат даде изключително важен материал за размисъл. От една страна, отвори нейното съществуване в много отношения извън и над партийните различия. От друга страна, единодушието, с което идеята за публичност (например на данъчните декларации) бе отхвърлена, наемква за опасна тенденция, в която потенциално тази гилдия би могла да еволюира.

На практика във въпроса за регистъра и съпротивата срещу него се отразява по-важният проблем – за прозрачността на управлението. От гледна точка на

противодействието на корупцията най-важно значение има пресичането на възможности за „споразумения в сянка“. В този смисъл, когато е налице очевидно неизгодна сделка или решение, трябва да има възможност за достъп до параметрите на тази сделка или решение, да се знае кой я е договарял, кой е решил и съответно кой е поел отговорността. Било за собствена некомпетентност, било за участието си в корупционно действие. Единствено въз основата на такава информация членовете на дадена гилдия (дали на професионалните политици, дали на финансовите експерти) ще могат да изградят отношение към един или друг свой член.

Разбира се, подобно знание (или информация) има двупосочно значение. От една страна, взиманият дадено решение винаги ще бъде със съзнанието, че може да бъде „посочен с пръст“, което в определен момент (и на определено равнище от професионална йерархия) започва да има значение. А колкото повече напредва интегрирането на България в европейските структури, толкова повече това знание ще нараства. От друга страна, изключително важно е (и ще бъде) знанието за това, кой какъв е, къде и с какво участва, кои са неговите партньори, какви са реалните му интереси и доколко те влизат в противоречие с едни или други функции, които изпълнява. По отношение на фирмените регистрации вече има толкова интересни четива, при това на електронен носител, че на човек му спира дъхът, когато си помисли какво би могло да се получи, ако съответните бази данни бъдат допълнени с практика от държавното управление.

Разбира се, както с всяка информация, така и с тази за управленския елит и неговите решения може да бъде злоупотребено – най-вече чрез произволни интерпретации, извадени от контекста. Ала разрушителните последици за социалната тъкан на обществото от липсата на информация са многократно по-големи от подобна хипотетична злоупотреба.

## Литература\*

1. План за действие срещу корупцията, *Коалиция 2000*, С., 1998.
2. Доклад за оценка на корупцията 1999, *Коалиция 2000*, С., 1999.
3. Международни актове за противодействие на корупцията, *Коалиция 2000*, С., 1999.

\* Вж. [www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

## Въпроси

1. Кой според вас са изградените професионални общности в България днес?
2. В кои професионални гилдии публичният имидж има реално значение?

3. Какви са границите на намеса на професионалната гилдия в поведението на неин член?
4. Какви могат да бъдат вътрешнообщностните механизми, чрез които професионалната гилдия да насърчава определени модели на поведение?

## Речник

**Професионална гилдия** – съдружие на занимаващи се с една и съща професия; по традиция гилдията е общност, членството в която единствено позволява легитимното упражняване на една или друга професия.

**Професионална етика** – често се назовава с по-общото деонтология, което означава етика, отнасяща се най-вече до дълга, моралните задължения и правилното действие; професионалната етика е система от морални норми, задължителни за членовете на една професионална общност и чието нарушаване обикновено води до изключване от общността.

## Ключови идеи

1. Противодействието срещу корупцията може да бъде ефективно, ако действията по линия на Наказателния кодекс бъдат допълнени в поведенчески план чрез изграждането на вътрешнопрофесионални правила на поведение.
2. Наличието на ефективни професионални гилдии и професионални кодекси е израз на висока степен на самоорганизация на обществото и отделни негови слоеве.
3. В дългосрочен план реномето на член на определена професионална гилдия има директно отношение към пазарната му капитализация, т. е. възможните доходи, които е в състояние да получава като професионалист. По този начин запазването на реномето (неучастието в корупционни практики) става икономически изгодно.
4. Периодичното сиване и изграждане наново на професионални гилдии и елити е една от бедите на България и един от източниците на корупция.
5. Наличието на професионални гилдии само по себе си не е гаранция срещу корупционно поведение. При определени условия самите гилдии могат да се превърнат в източник и субект, институционализиращ корупция.
6. За да бъдат ефективни като инструмент за противодействие на корупцията, професионалните гилдии трябва да действат в максимално отворена система, да бъдат подложени на натиска на конкурентна среда.

## **XIV. МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА**

## План

1. Предпоставки за международното сътрудничество срещу корупцията.
2. Международни антикорупционни субекти и инициативи.
3. Форми на сътрудничеството.
4. Обхват на сътрудничеството.

### **1. Предпоставки на международното сътрудничество срещу корупцията**

#### *1.1. Всеобща разпространеност на явлениято*

Корупцията е не само местен проблем, т. е. проблем на една общност, община, регион или нация/държава. Тя е предизвикателство за всички общества въпреки различните равнища на корупционни практики в тях, както и другите съществуващи различия от политическо, икономическо и социално-културно естество между отделните държави в света, т. е. почти повсеместни са както проявите на корупция, така и осъждането ѝ от морална и законова гледна точка. Това обстоятелство прави от корупцията, съответно борбата срещу нея, или антикорупцията, споделен приоритет на повечето общества в света. Съвпадението на интересите на субектите на международната общност е главната предпоставка за разгръщането на международно сътрудничество в борбата срещу корупцията.

#### *1.2. В контекста на самото международно общуване*

Друга много важна предпоставка е и фактът, че корупцията се проявява все повече и в рамките на международните икономически и политически отношения, т. е. като явление все повече придобива наднационален, международен характер. Причините за тази тенденция са разнообразни:

- Протичащият с особена интензивност в края на ХХ и началото на ХХІ век процес на глобализация на финансово-икономическите отношения рязко увеличава количеството и обема на транснационалното сътрудничество, съответно на субектите, участващи в него.

- След края на студената война международното икономическо сътрудничество придоби нови измерения и обхвана нови територии, които дотогава бяха изолирани от най-динамично развиващите се икономики и процеси. Но самият процес на възстановяване на посткомунистическите държави бе миниран от взривоопасно нарастващата „сива икономика“ и корупционни практики в Централна и Източна Европа, които оказват негативно въздействие и върху процеса на международно икономическо сътрудничество.

- С отпадането на глобалното идейно-политическо противоборство и открояването на разширяващата се пропаст между развити и развиващи се общества нараства необходимостта от оказване на финансово-икономическа помощ за най-слаборазвитите държави от Азия и Африка, което на свой ред създава условия за пренасяне на корупционни практики в сферата на икономическото сътрудничество с държавите от третия свят.

- Протичащите процеси на регионална интеграция, чийто модел е Европейският съюз, от една страна, придават международно измерение на националните корупционни практики, а от друга – налагат предприемането на съвместни усилия за тяхното ограничаване.

## **2. Международни антикорупционни субекти и инициативи**

Субектите в международното сътрудничество срещу корупцията са суверенните държави, световните и регионалните организации, националните агенции и институции, гражданските организации, специализираните антикорупционни организации, медиите и отделните индивиди.

Съответно сътрудничеството между тях се осъществява в рамките на различни конфигурации и равнища: антикорупционни инициативи на група държави/регион, междудържавно двустранно равнище, национални агенции-граждански организации, сътрудничество в рамките на неправителствения сектор и др.

През 90-те години на XX век особена активност в противодействието на корупцията развиха редица международни организации.

### *2.1. Съвет на Европа*

Съветът на Европа е един от инициаторите на международни мерки против корупцията. Поради обхвата на тази регионална организация те са насочени и обвързват предимно страните-членки, между които е и България.

- В рамките на тази организация от март 1995 г. функционира Многодисциплинарната група по корупцията. Основните правнообвързващи инструменти, които са подготвени или предстои да бъдат подготвени в рамките на тази група, са конвенции и споразумения.

- През ноември 1996 г. Комитетът на министрите на СЕ одобри Програма за действие срещу корупцията до 2000 г., която представлява амбициозен документ, обхващащ всички аспекти на противодействието на това явление. Освен това по време на втората среща на върха през октомври 1997 г. държавните и правителствените глави на държавите членки на СЕ приеха План за действие, насочен към изготвяне на водещи принципи в борбата с корупцията, изработване на международни инструменти в съответствие с Програма за действие и

създаване на ефективен механизъм за контрол на тяхното спазване. На 6 ноември 1997 г. Комитетът на министрите прие 20-те водещи принципа за борба с корупцията, като прикани страните да прилагат тези принципи в своето вътрешно законодателство и практика.

- За осъществяване на мониторинг върху спазването на водещите принципи и прилагането на международните инструменти, приети в изпълнение на Програмата за действие от 1996 г., на 5 май 1998 г. бе одобрено създаването на „Група държави срещу корупцията – ГРЕКО“ под формата на частнично и разширено споразумение на СЕ. Споразумението влезе в сила на 19 май 1999 г., след като 14 страни заявиха намерение за участие в него. Република България бе десетата страна, която даде съгласие за участие в ГРЕКО.

- Най-значимият международен правен инструмент в областта на борбата с корупцията, приет досега от СЕ, е Наказателната конвенция за корупцията, открита за подписване на 27 януари 1999 г. Тази конвенция цели да координира криминализирането на най-широк кръг корупционни деяния и да подобри международното сътрудничество при тяхното преследване. Нашата страна подписа този обхванен инструмент за наказателно преследване на корупцията заедно с още 20 европейски страни в деня на откриването му за подписване. Към момента Наказателната конвенция за корупцията е открита за подписване от държавите-членки на СЕ и държави-нечленки, участвали в нейното изработване.

- На 4 ноември 1999 г. в Страсбург бе открита за подписване Гражданската конвенция за корупцията, която е първи опит за установяване на международно равнище на общи принципи и правила за противодействие на корупцията чрез използването на гражданскоправни средства. Обвързването с този международноправен инструмент задължава страните да въведат във вътрешното законодателство ефективни процедури за обезщетение на лицата, претърпели вреди от корупционни актове. За постигане на тази цел, наред с другите мерки, конвенцията предвижда и установяване на отговорност на държавата за корупционни актове, извършени от държавни служители.

- Важна насока в антикорупционната политика на СЕ е предоставянето на експертна помощ на страните от Централна и Източна Европа в борбата срещу корупцията и организираната престъпност. Тази дейност организацията осъществява съвместно с Европейския съюз. През 1996 г. стартира Съвместната програма на СЕ и Европейската комисия „Октопод“. В рамките на първата фаза на програмата, която приключи през февруари 1998 г., бе направена оценка на проблемите, свързани с корупцията и организираната престъпност в 16 страни от Централна и Източна Европа и предприятиите от тях мерки за противодействие на тези явления. По отношение на всяка една от тези страни са формулирани препоръки и насоки за действие.

- В края на 1998 г. Европейската комисия и СЕ се споразумяха за организирането на втора съвместна програма за борба с корупцията и организираната престъпност в страните в преход („Октопод II“). Основните цели на тази втора фаза от програмата „Октопод“, която ще приключи в края на 2000 г., са: съдействие при подготовката на законодателни и институционални реформи, обучение и практическа подготовка за увеличаване капацитета на страните участнички в противодействието на корупцията и организираната престъпност, и подобряване на международното сътрудничество в тази област. По отношение на страните-кандидатки за членство в ЕС важна цел на програмата „Октопод II“ е ефективното приемане на „достиганията на правото на Общността“ в областта на правосъдието и вътрешните работи и по-конкретно в областта на борбата с корупцията и организираната престъпност.

## 2.2. Европейски съюз

Наред с цитираната вече съвместна инициатива със Съвета на Европа ЕС предприе следните най-съществени антикорупционни инициативи :

- Обръщение до Съвета и до Европейския парламент за политиката на съюза срещу корупцията от 21 май 1997 г.

- План за действие за борба с организираната престъпност от 28 април 1997 г., в който се препоръчва и изготвяне на всеобхватна политика срещу корупцията и засилване на прозрачността в работата на администрацията на държавите-членки и Общността.

- Протокол към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 1995 г., който задължава държавите членки да обявят за престъпление активната и пасивната корупция на служители на Общността и на държавни служители в страните членки, която уврежда финансовите интереси на Европейските общности. Вторият протокол към същата конвенция от 19 юни 1997 г. предвижда криминализиране на изпирането на пари и въвеждане на отговорност за юридически лица, ръководни служители, които са извършили измама, активна корупция и изпиране на пари.

- Конвенция за борба срещу корупцията, в която са въввлечени служители на Европейските общности или служители на държавите-членки на ЕС, която предвижда криминализиране на активната и пасивната корупция на въпросните служители.

- Съвместни действия срещу корупцията в частния сектор, приети на 22 декември 1998 г., както и други инициативи с антикорупционна насоченост.

### OLAF

Координационният отдел за борба със злоупотребите (OLAF) е създаден през 1988 г. в съответствие с препоръките в доклад на Европейската комисия

относно средствата за борба със злоупотребите с бюджета на ЕО. Отделът е в структурата на генералния секретариат на Еврокомисията и се отчита пряко на съответния комисар.

Борбата със злоупотребите остава в компетенциите преди всичко на отделните страни-членки, които отговарят за налагането и проверката на изпълнението на съответните норми. По силата на чл.209а на Договора от Маастрихт всяка държава-членка е задължена да предприеме същите мерки за предотвратяване на злоупотребите с бюджета на ЕС, каквито тя предприема в защита на собствените си финансови интереси.

В оперативен план мисията на OLAF е главно в това, да подпомага страните членки, когато те се нуждаят от координиране на усилията им с други страни-членки или със съответните служби на Еврокомисията в борбата със злоупотребите с бюджета на съюза. OLAF разследва случаите, в които има подозрения за измами, за да установи рисковите суми, които трябва да се възстановят, а също и подготвя делата, които следва да се предлагат на прокурорите на страните-членки.

### **2.3. Организация на обединените нации**

Особено важна роля в противодействието, което световната организация осъществява в областта на антикорупцията, има Комисията за предотвратяване на престъпността и за наказателно правосъдие към Икономическия и социален съвет на ООН. В рамките на тази комисия са разработени и основните документи на ООН срещу корупцията – Декларацията на Организацията на обединените нации срещу корупцията и подкупа в международните търговски сделки и Международният кодекс за поведение на длъжностните лица. Те са одобрени съответно с резолюция 51/91 и с резолюция 51/59 на Общото събрание на ООН през 1996 г.

Лансирана е и Глобална програма срещу корупцията. Тя е разработена от Центъра за предотвратяване на международната престъпност и Бюрото за контрол върху наркотиците и предотвратяване на престъпността на Секретариата на ООН съвместно с Института за проучане на междурегионалната престъпност и правосъдие на ООН. Целта на програмата е да съдейства на страните членки в техните усилия за намаляване на корупцията. В рамките на Глобалната програма на национално равнище ще бъде оказвано съдействие за осъществяването на следните мерки:

- Оценка на съществуващите национални инструменти против корупцията.
- Създаване или промяна на законодателството.
- Създаване и/или укрепване на антикорупционните институции.
- Предотвратяване на корупцията.
- Обучение.

Реализацията на тези мерки ще бъде осигурявано от следните дейности с международен обхват:

- Създаване на група от висококвалифицирани международни експерти.
- Създаване на механизми за прозрачност и мониторинг.
- Утвърждаване на международни правни инструменти, насочени към корупцията и подкупността.
- Създаване на международен форум по проблемите на корупцията и подкупите.
- Създаване на международна база данни за корупцията.

## **2.4. Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)**

Антикорупционната дейност на тази организация е концентрирана в четири направления: противодействие на подкупването в международните сделки, укрепване на антикорупционните системи в рамките на държавната администрация, контрол върху финансираните с външна помощ проекти и анализ на корупцията в страните, които не членуват в ОИСР. Значението на тази дейност се определя преди всичко от обстоятелството, че страните членки са източник на около 70% от стоките и услугите в света, около 70% от международния износ и около 90% от инвестициите в глобален мащаб.

Най-важната инициатива на ОИСР против корупцията е Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки, открита за подписване на 17 декември 1997 г. Тя влезе в сила на 15 февруари 1999 г. Тя цели координирането на криминализирането на активния подкуп в международния търговски обмен и да подобри международното сътрудничество при неговото преследване. България ратифицира конвенцията през 1998 г., а на 15 януари 1999 г. Народното събрание прие Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, с който даването на подкуп на чуждо длъжностно лице при извършване на международна търговска дейност беше обявено за престъпление. Създадена е и Работна група под формата на взаимно наблюдение върху спазването на задълженията, произтичащи от Конвенцията от 1997 г. и репоръките на организацията.

## **2.5. Международни финансови институции**

Една от най-активните международни финансови институции в тази област е Световната банка. Характерното за тази институция е, че осъществява сътрудничество със страните членки за ограничаване на корупционните практики в

общия контекст на развитието. Следователно проблемът „корупция“ се третира не само като криминална дейност, а и като препятствие по пътя на реформите и развитието. С други думи, корупционната среда и институционалният хаос, който я предпоставя, се разглеждат от експертите на СБ като своеобразен антипод на насърчаваното „добро управление“ (good governance).

### *Световната банка*

Световната банка действа на четири равнища:

1. Предотвратяване на измамата и корупцията в проектите, финансирани от банката.

2. Помощ за страните, които искат подкрепа от банката в усилията им да редуцират корупцията.

3. Строго отчитане на корупцията при стратегиите за подпомагане на страните, при съображенията за даване на заеми на страните, при диалога за политиката, при аналитичната дейност, както и при избора на модела на проектите.

4. Глас и подкрепа за международните усилия за редуциране на корупцията.

Отпускането на заеми ще се ръководи от:

1. Преценка дали съществува вероятност проектите на банката да бъдат засегнати от корупцията по време на разработката или изпълнението, или след това.

2. Степента, в която постигането на целите на развитието се компрометира от корупцията.

3. Желанието на правителството да контролира корупцията, ако тя заплашва ефективността на проектите на банката и/или икономическото и социалното развитие.

## **2.6. Национални агенции**

Приоритет в областта на двустранното сътрудничество против корупцията има Американската агенция за международно развитие. През последните години тя подкрепя финансово и експертно осъществяването на редица национални и регионални антикорупционни инициативи, насочени към ограничаване на това явление в икономиките в преход. Конкретен пример за дейността на Агенцията е подкрепената от нея българска инициатива *Коалиция 2000*, която обединява редица неправителствени организации и представители на държавни институции в противодействието на корупцията.

## **2.7. Специализирани антикорупционни институции: Транспарънси интернешънъл (ТИ)**

Това е международна неправителствена организация, която насочва усилията си към прозрачност на публичната власт и ограничаване на международната и националната корупция. ТИ създава свои национални клонове в редица държави в света. Българският клон на организацията е Асоциация „Прозрачност без граници“. Крайната цел на ТИ е изграждането на Национални системи за почтеност (National Integrity Systems). ТИ публикува годишен Индекс за оценка на корупцията, а от 1999 г. и Индекс за оценка на подкупите, чрез които се прави опит за съпоставяне на равнищата на корупция в различните наблюдавани държави.

## **2.8. Регионални инициативи: Пакт за стабилност за Югоизточна Европа**

В рамките на Пакта бе приета „Антикорупционна инициатива за Югоизточна Европа“, съдържаща Цели и принципи (Compact) и План за действие. Тя бе подписана на 16 февруари 2000 г. в Сараево от седем държави, между които и България.

Инициативата предвижда следните действия в национален мащаб на страните по нея:

- Приемане и осъществяване на европейските и другите международни инструменти за противодействие на корупцията.
- Утвърждаване на модели на добро управление и на ползваща се с доверие публична администрация.
- Укрепване на правосъдието и утвърждаване на правов ред.
- Насърчаване на прозрачността и честността в бизнесотношенията.
- Насърчаване на активно гражданско общество.

Документът предвижда „четири опори“ при осъществяването на Плана за действие:

- Институционални механизми.
- Първоначални оценки.
- Мониторинг и политически диалог.
- Техническо сътрудничество.

Страните от региона и международните асоциации ще си сътрудничат с оглед оптимизиране на ефективността, поемането на съвместна отговорност и насърчаването на регионален напредък в антикорупционните усилия и за реализиране целите на Пакта за стабилност.

## **2.9. Регионални инициативи: Инициатива за сътрудничество в Югоизточна Европа (ИСЮИЕ)**

В рамките на тази регионална инициатива, в която участва и България, през 1999 г. бе приета Харта за противодействие на трансграничната престъпност. (Charter of organization and operation of the Southeast European cooperative initiative regional center – SECI Center). Както е известно, този тип престъпност е тясно свързана с корупцията сред служещите в компетентните национални органи, които са натоварени с пресичането и осуетяването на контрабандата и другите трансгранични престъпления. Създаден е и Център на ИСЮИЕ за борба с трансграничната престъпност, който се намира в Букурещ. Приета е и Харта за неговата дейност. Хартата предполага сътрудничество в тази област и с международни специализирани институции като ICPO-Interpol и World Customs Organization (Световна митническа организация).

## **3. Форми на сътрудничество**

От изброените дотук субекти и инициативи може да се направи обобщение за формите на международно сътрудничество в противоборството на корупцията.

### *3.1. Експертно сътрудничество*

Този тип сътрудничество предполага съвместна разработка на проблемите на корупцията и антикорупционните стратегии, която по най-добър начин може да оползотвори съществуващия експертен потенциал на някои институции с международен, регионален или национален характер. Най-типичните форми на подобно сътрудничество е организирането на международни антикорупционни форуми, работни срещи, симпозиуми и др. Осъществява се в различни конфигурации: сътрудничество между национални неправителствени организации, между международни институции и национални НПО и др. В последно време редица международни организации насърчават интернет-форуми на своите уеб-страници, в рамките на които експерти и активисти дискутират проблемите на антикорупцията и своя конкретен опит. (Пример в тази насока е електронната Антикорупционна мрежа за икономиките в преход, която е създадена от ОИСР.)

### 3.2. Финансово-логистично сътрудничество

В рамките на този тип международно сътрудничество международните или националните институции, специализиращи в социално ориентирана благотворителност, финансират и подпомагат със средствата на логистиката национални антикорупционни изяви, инициативи, форуми и др.

### 3.3. Правноинституционално сътрудничество

Пример за този тип сътрудничество е дейността на междуправителствения Международен институт за правно развитие, базиран в Рим, Италия. България членува в него и се ползва от експертно-институционалния опит, с който институтът разполага. Международният институт за правно развитие в частност е партньор на българската антикорупционна инициатива *Коалиция 2000*.

\* \* \*

## Двадесет водещи принципа за борбата срещу корупцията

Резолюция (97) 24 на Комитета на министрите на ЕС, 6 ноември 1997 г.

Комитетът на министрите се съгласи да приеме следните двадесет водещи принципа за борба срещу корупцията:

1. Да се вземат ефективни мерки за предотвратяване на корупцията и в тази връзка да се повиши обществената информираност и да се поощри етичното поведение.

2. Да се осигури координираното криминализиране на националната и международната корупция.

3. На онези, които отговарят за предотвратяването, разследването и наказването на корупционните престъпления, да се осигури необходимата за изпълнението на техните функции независимост и автономия и да се гарантира, че няма да им бъде оказвано влияние и ще имат ефективни средства за събиране на доказателства; да се осигурява защитата на лицата, които подпомагат властите в борбата с корупцията, и да се запазва тайната на разследването.

4. Да се предвидят подходящи мерки за изземване и конфискация на облагите, получени от корупция.

5. Да се предвидят подходящи мерки за предотвратяване използването на юридическите лица като прикритие за извършване на корупционни престъпления.

6. Да се ограничи имунитетът по отношение на разследването, наказателното преследване и наказване на корупционните престъпления до степента, която е необходима в едно демократично общество.

7. Да се поощри специализацията на лицата, отговарящи за борбата с корупцията и да им бъдат осигурени подходящи средства и обучение за изпълнение на техните задачи.

8. Да се гарантира, че данъчното законодателство и органите, отговорни за прилагането му, ще подпомагат борбата срещу корупцията по ефективен и координиран начин, в частност чрез премахване на данъчните облекчения, съгласно закона или практиката, за подкупи или други разходи, свързани с корупционните престъпления.

9. Да се гарантира, че процесът на организация, функциониране и вземане на решения в публичните администрации отчита необходимостта от борба с корупцията, в частност чрез осигуряване на такава прозрачност, каквато съответства на ефективността на тяхната дейност.

10. Да се гарантира, че правилата, отнасящи се до правата и задълженията на държавните служители, отчитат изискванията за борба срещу корупцията и предвиждат подходящи и ефективни дисциплинарни мерки; да се поощри поточното определяне на поведението, което се очаква от държавните служители, с подходящи средства, като например кодекси за поведение.

11. Да се осигури прилагането на подходящи процедури за одиторски контрол на дейността на публичната администрация и публичния сектор.

12. Да се утвърди ролята на процедурите за одиторски контрол в предотвратяването и разкриването на корупцията извън публичната администрация.

13. Да се гарантира, че системата за отговорност на публичната администрация отчита последиците от корумпираното поведение на държавните служители.

14. Да се приемат съответни прозрачни процедури за държавните поръчки, които да способстват за развитието на лоялна конкуренция и предотвратяват предлагането на подкупи.

15. Да се поощри приемането на кодекси за поведение и да се стимулира създаването на правила за финансиране на политическите партии и изборителните кампании, които да възпират корупцията.

16. Да се гарантира на медиите свободата да получават и съобщават информация за случаи на корупция, при спазване само на необходимите за едно демократично общество условия.

17. Да се гарантира, че гражданското право отчита необходимостта от борба с корупцията и в частност предвижда ефективни мерки за онези, чиито права и интереси са засегнати от корупцията.

18. Да се поощрява изследването на корупцията.

19. Да се гарантира, че във всеки аспект на борбата срещу корупцията се вземат предвид възможните връзки с организираната престъпност и прането на пари.

20. Да се развива във възможно най-голяма степен международното сътрудничество във всички области на борбата срещу корупцията.

Цит. по: Международни актове за противодействие на корупцията. С. Информационен център на Съвета на Европа, 1999.

## Литература\*

1. Международни актове за противодействие на корупцията. Информационен център на Съвета на Европа и *Коалиция 2000*. С., 1999.
2. План за действие срещу корупцията на *Коалиция 2000*. С., 1998.

\* Вж. [www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

## Въпроси

1. Защо противодействието на корупцията е глобален приоритет?
2. Кои са международните организации, които играят основна роля в международното противодействие на корупцията?
3. Какви са целите на антикорупционните мерки в световен мащаб?
4. Какви са основните форми на сътрудничество за ограничаване на международната корупция?

## Речник

**Конвенция**- международен договор или спогодба по някой специален въпрос.

**ОИСР** – Организация за икономическо сътрудничество и развитие, междуправителствена организация, създадена през 1961 г. ОИСР е приемник на Организацията за европейско икономическо сътрудничество (1948г.), чието предназначение е изпълнението на плана „Маршал“.

**Добро управление (good governance)** – съвкупност от принципи и практики на осъществяване на управленската функция в различни области на обществения живот, които гарантират спазването на законите, ефективна организация на съответната дейност и общ просперитет. Понятието се използва като антитеза на „корумпирано управление“.

## Ключови идеи :

1. Корупцията е глобален проблем в смисъл, че корупционните практики съществуват във всички общества. Същевременно тя е и пречка за международното общуване, т.е. корупцията е и проблем на глобализацията.
2. Субекти в международното сътрудничество срещу корупцията са суверенните държави, световните и регионалните организации, националните агенции и институции, гражданските организации, специализираните антикорупци-

онни организации, медиите и отделните индивиди.

3. Формите на международно сътрудничество срещу корупцията включват експертно, финансово-техническо и правно-институционално сътрудничество.

4. Обхватът на сътрудничеството включва регионални инициативи, между които са и евроинтеграционните, както и международни инициативи с глобален формат.

## ОБОБЩАВАЩИ ВЪПРОСИ

1. Какви са основните тенденции в нагласите на българското общество към корупцията според изследванията на *Коалиция 2000*?
2. Какво налага по-прецизната юридическа квалификация на корупцията и защо досега такава не съществува в българското законодателство?
3. Как можем да дефинираме корупцията не само като противоправно деяние, но и като социално явление?
4. Защо основната зона на корупцията е там, където се преплитат публичната и частната сфера?
5. С какво политическата корупция се отличава от корупцията в другите обществени сфери?
6. Защо съдебната и правоохранителна система също стават поле на корупция и кои са опасните за обществото последици от това?
7. Кои са основните причини за корупцията в полицията през последните 10 години?
8. В какво се измерва международната икономическа цена на корупцията?
9. Каква е връзката между неразвитостта и корупцията?
10. С какво една развито гражданско общество може да противодейства на корупцията.
11. По какъв начин дефинирането на статута на държавния служител се отразява върху податливостта му на корупционен натиск?
12. Какви са особеностите на корупцията в публичната администрация и в частния сектор?
13. Какви са механизмите за етическо въздействие върху корупцията?
14. Какви са основните елементи на антикорупционната политика на Съвета на Европа?

# ПРАКТИЧЕСКИ ЗАДАЧИ

## 1. Какви антикорупционни положения би трябвало да включи професионалният кодекс според вас?

Специфика и общи положения, съотношение между нравствени и професионални стандарти и т.н.

## 2. Каква система за антикорупционен контрол в съда, прокуратурата, следствието и полицията ще създадете?

Задачата е да се предложи система от мерки за контрол върху корупционните практики в съда, прокуратурата, следствието и полицията. Задачата може да се ограничи в конкретно звено на съдебната система или полицията.

## 3. Какъв механизъм на граждански контрол върху разпореждането със средствата, заделени за България в рамките на Пакта за стабилност за Югоизточна Европа бихте предложили?

Задачата се състои в разработването на система от мероприятия и норми, които да осигурят гражданския контрол върху разпореждането с въпросните средства. В момента такъв контрол липсва и всяка идея в тази насока би била новаторска.

## 4. Какви критерии за „добро управление“ ще разработите като условие за отпускане на чуждестранни помощи?

Участниците заемат ролята на международни експерти, които трябва да разработят списък от критерии за международните организации, които са донори на международни помощи за страни в преход или за развиващи се страни. Целта е да се опише „доброто управление“ като държавна система, поставена в услуга на гражданите.

## 5. Разработете проект за етичен кодекс във вашата професионална област.

Задачата изисква запознаване със съществуващи етични кодекси и разработка на проект на такъв кодекс в определена професионална сфера. Изисква се също така и справка от законодателството, за да се избегне в кодекса повтарянето на текстове от НК.

## 6. Какви са вашите критерии за оценка на развитостта на гражданското общество?

Задачата се състои в съставянето на критерии, по които може да се оцени степента на развитие на гражданското общество, както и капацитетът му да решава обществени проблеми.

## 7. Разработете една местна програма за борба с корупцията.

Идеята е да се разработи комплексна програма за борба с корупцията, ограничена в една община, град, селище, район или учреждение.

**8. Каква система за административен контрол върху държавните служители бихте предложили с цел да се предотврати корупцията?**

Идеята е, на примера на конкретно учреждение, да се идентифицират местата на потенциална поява на корупция и да се предложат практически мерки за ограничаването на тези места и възможности.

**9. Разработете ваш индекс на корупцията.**

На основата на информацията за корупционните индекси на Транспарънси интернешънъл и на *Коалиция 2000* да се направи собствен проект за корупционен индекс, който да измерва равнището на корупцията. Възможно е задачата да се ограничи до отделен аспект на корупционните действия.

## ИЗДАНИЯ НА КОАЛИЦИЯ 2000

1. План за действие срещу корупцията. С., *Коалиция 2000*, 1998.
2. Икономическата цена на корупцията. С., *Коалиция 2000* / Център за икономическо развитие, 1999.
3. Измерване и наблюдение на корупцията – световната практика и българският опит. С., *Коалиция 2000* / Център за изследване на демокрацията, 1999.
4. Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес. С., *Коалиция 2000* / Център за социални практики, 1999.
5. Международни актове за противодействие на корупцията. С., *Коалиция 2000* / Информационен център на Съвета на Европа, 1999.
6. Локални инициативи срещу корупцията. С., *Коалиция 2000* / Център за изследване на демокрацията, 1999.
7. Доклад за оценка на корупцията 1999. С., *Коалиция 2000*, 1999.
8. Борбата срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация. С., *Коалиция 2000* / Институт за икономическа политика, 2000.
9. Информационни технологии срещу корупцията. С., *Коалиция 2000* / Фондация „Приложни изследвания и комуникации“, 2000.
10. Противодействие на корупцията в местната власт. С., *Коалиция 2000* / Асоциация АКСЕС, 2000.
11. Съдебна власт и корупция. С., *Коалиция 2000* / Съюз на съдиите в България, 2000.
12. Контрабанда и корупция. С., *Коалиция 2000* / Център за изследване на демокрацията, 2000.
13. Антикоруption. Учебно помагало. С., *Коалиция 2000* / Център за изследване на демокрацията / Агенция АКСЕС, 2000.