

Корупцията като явление в публичната администрация

Увод

Като явление, корупцията е свързана с легалния сектор, тъй като нейният размер и тенденциите в развитието ѝ зависят в голяма степен от състоянието и развитието на официалната (формална) икономика. Корупцията се явява като даване на подкуп на длъжностни лица, ето защо, нейния мащаб влияе негативно върху функционирането и развитието на легалния сектор, поради следните причини:

- на първо място, лицата, които дават подкупи реализират повече разходи, а оттам са и по – слабо конкурентоспособни;
- на второ място, тази практика е нарушение на обществения договор, тоест, субектите, които дават подкупи не плащат данъци или други такси, но за сметка на това ползват благата на държавата / национална сигурност, охрана, обществен ред и пр/. Следователно, корупцията увеличава разходите на държавата, тъй като част от икономическите субекти не плащат данъци или избягват от данъчното облагане;
- корупцията води до забогатяване на редица прослойки от обществото, като за това забогатяване отново не се плащат данъци.

1. Същност на явлениято

Съществуват редица определения, свързани с корупцията. Съветът на Европа я определя в своя конвенция от 1999 г. така:

...”корупция” означава изискване, предлагане, даване или приемане, пряко или непряко на подкуп или каквото и да е друго неполагащо се предимство или очакване за такова, което изкривява правилното изпълнение на което и да задължение или поведение изисквано от получателя на подкупа, получателя на неполагащото се предимство или

очакването за него.” [\[1\]](#)

Световната банка дефинира корупционна практика по следния начин: “корупционна практика” означава предлагане, даване, получаване или искане на нещо със стойност за да се повлияе на действията на публичен официален представител в процеса на доставка или при изпълнението на договор”.

В едно популярно определение за корупцията се казва: “корупцията включва поведението на част от служителите в обществения сектор – политици или държавни служители, в рамките на което те по несъответстващ начин или незаконно са обогатили себе си или близки до тях лица чрез неправилно употреба на публичната власт, с която са облечени.

Някои основни характеристики на определението са:

- включени са две страни и те действуват по споразумение;
- взето е съвместно решение, което нарушава закона или неписани обществени правила;
- двете страни придобиват незаконни печалби или привилегии;
- двете страни се опитват да скрият тяхната дейност. [\[2\]](#)

Определена по-просто, корупцията е злоупотреба с публична власт за получаване на частна печалба”

Според отделните речници, корупцията е:

Обществена развала, поквара, подкупничество. (Български тълковен речник)

Антиобществено явление, характеризиращо се с морална поквара на личността или социална група и с противозаконно използване на служебно или друго положение за получаване на противозаконна облага . Най-ярка проява на корупцията е подкупът". (Юридически речник)

Тези определения съответстват на латинското значение на думата „corruptio” - буквално разваленост, изхабеност, лошо състояние, с второ значение - лъжливост, разваляне, подкупване. [3]

Според Наказателния кодекс на Република България, престъпления (със съответни наказания) са няколко корупционни деяния:

- подкуп - който получи или съответно даде пари или друга имотна облага, за да се извърши нещо, което му се следва по служба. Тук има варианти:

а) това нещо, което е извършено може да е задължение на държавния служител и тогава то не винаги е престъпление;

б) когато това се извършва с цел престъпление - когато човекът е подкупен, за да извърши престъпление – това е квалифициран, тежък състав, съвсем различен.

- престъпленията по служба - общо престъпление по служба – който извърши или не извърши нещо, което му се следва по служба тогава, когато има свой или чужд интерес; [4]

Измамата в някои правни системи се включва в понятието корупция, както и възпрепятстването на правосъдието, особено в британската система; длъжностните присвоения; изборните измами.

2. Форми на корупцията

Под корупция се разбира и поведението на лица, които не са държавни служители в най-общия смисъл на думата, но които корумпират държавни служители – които предлагат на държавния служител да извърши нещо или които директно му дават пари.

Най-често срещаните възможни форми на корупция могат да бъдат разделени в две основни групи: такива, които вече са квалифицирани като престъпления от наказателното право и такива, които са свързани с професионална етика.

От гледна точка на наказателното право, като корупционни са квалифицирани общите престъпления по служба. Тогава, когато длъжностно лице извърши или не извърши нещо, което е задължено да извърши в кръга на служебните си задължения, за извличане на облага за себе си или за другото. Друг вид корупционни престъпления са длъжностните присвоявания. Много често тези длъжностни присвоявания биха могли да бъдат извършвани в съучастие с други работещи в структурата на съответната администрация – обикновено по-висшестоящи. [5]

Друга възможна форма на корупцията е класическата форма на корупцията – подкупът - вземане и даване на пари или друга имотна облага, за да се извърши нещо, което длъжностното лице е задължено да направи.

Ако извършеното от длъжностното лице действие, за което е приело подкуп е освен това и само по себе си престъпление, тогава наказанието е още по-тежко. Особено важно е да се знае че корупция са и даването, и приемането на пари и други облаги. Нещо повече - корупция е и обещаването на пари – не е необходимо парите физически да бъдат предадени.

Професионалната етика е призвана да решава проблемите с някои гранични форми, които често се бъркат с корупцията. Конфликтът на интереси е изключително интересен въпрос във връзка с корупцията. Конфликтът на интереси не е корупция.

Това трябва да се очертае много ясно.

Но конфликтът на интереси е ситуация, при която потенциално съществува възможност за корупция.

Конфликтите на интереси са един от проблемите, които са свързани с корупцията и без да са пряка корупция, те допринасят най-много за разрушаването на доверието на гражданите в администрацията и за тяхната мотивация да дават подкупи, защото си мислят, че това е нормалната ситуация. Ето защо, конфликтите на интереси са един от проблемите, които се третира в етичните кодекси.

Една съществена класификация на корупцията може да се направи съобразно нейното разделяне на административна и политическа. В този случай признакът, по който тя се разделя е дали за осъществяването на корупцията е необходимо единствено и само да се наруши от някакъв държавен служител някакъв вътрешен или нормативен акт (заповед, закон), или е необходимо политическо влияние за реализиране на корупционната схема. Това е по-модерно виждане на разделянето на корупцията, според него не размерът на подкупа е важен, за да се ориентираме по-добре какви инструменти да използваме за борба с това явление.

Съществува и едно следното разделение на корупцията – това, което се използва най-често от Световната банка – на дребна корупция и това, което те наричат “превземане на държавата”. Под превземане на държавата се разбира овладяване на основни лостове на държавното управление в изпълнителната, законодателната и съдебната власт от икономически интереси и по нерегламентиран начин, т.е. не чрез избори, а чрез търговия на влияние, или незаконно финансиране на изборна кампания. Впоследствие, овладените по такъв начин структури на държавното управление, започват да работят не в полза на тяхното общество, а в полза на тези групи, които по някакъв начин са им помогнали да бъдат поставени там.

На основа на тази класификация Световната банка разделя държавите на страни с висока степен на превземане на държавата и ниска административна корупция и на страни с всички възможни варианти на тези две, т.е. разглежда се вариацията от тези два вида корупция, за да се види в коя категория попада страната. [6]

3. Противодействие на корупцията

С Решение № 61/02.02.2006 г. на МС беше създадена Комисия по превенция и противодействие на корупцията с председател министърът на вътрешните работи и заместник-председатели министърът на правосъдието и министърът на държавната администрация и административната реформа. Членове на Комисията са министърът на финансите, министърът по европейските въпроси, заместник-министъра на образованието и науката и на здравеопазването, директорите на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК), Агенцията за финансово разузнаване (АФР), Държавната агенция по приходите, Агенция "Митници", и на компетентните дирекции в администрацията на Министерски съвет, както и секретарят на Съвета по сигурността към МС.

Комисията се създава, за да:

- участва в изработването на държавната антикорупционна политика;
- предлага на правителството решения за:

- приоритетите на антикорупционната дейност;

- най-ефективните подходи за успешно противодействие и превенция на корупцията в различните обществено-политически области.

По своя замисъл Комисията следва да осъществява контрол и координация по изпълнението на Стратегията и Програмата за изпълнение на Стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за 2006 г.

Комисията има за задача да обобщава информацията от държавните институции и да изготвя отчет за изпълнението на Стратегията и Програмата на всеки 6 месеца. На 10 май 2006 г. Комисията прие система от индикатори за изпълнението на Стратегията и ефективността на антикорупционните мерки на държавните институции.

Комисията се отчита за дейността си пред Министерския съвет.

Заклучение

Корупция има не само в България. Това показва проведеното за поредна година изследване на корупционната обстановка в няколко европейски страни. То се организира по инициатива на ГфК Прага – Институт за маркетингови изследвания. Изследването обхваща 21 избрани европейски държави, като тук попадат както страни от Централна и Източна Европа - Босна и Херцеговина, България, Хърватска, Сърбия и Черна гора, Чехия, Словакия, Словения, Полша, Австрия, Румъния, Естония, Латвия, Унгария, Украйна и Русия, така и няколко западноевропейски страни - Италия, Холандия, Португалия, Гърция, Швеция и Великобритания . Проектът е реализиран през първата половина на 2006 г. [\[7\]](#)

Корупционната обстановка може да се определи като съвкупност от обществени идеи, представи, норми и културни модели, които приемат че злоупотребата с държавната власт/правомощия, даването и вземането на подкупи е естествено и морално оправдано поведение за населението в засегнатите държави. В настоящето изследване е поставен акцент върху основните измерения на корупционната обстановка: равнище на допускане на корупцията и зачитане на корупционните норми; равнище на прояви на корупция в обществото; ниво на толерантност към корупцията; равнище на изчислена необходимост от даване на подкупи; равнище на отказване от борбата срещу корупцията и равнище на недоверие в институциите.

Ако условно предположим, че корупцията е злоупотреба с държавна длъжност за лична изгода, то корупцията неизменно включва искане за получаване на облага от страна на държавен служител като възнаграждение, което не му се следва по закон, за действие или бездействие в нарушение на изискуемото поведение според длъжностната му характеристика.

С други думи, корумпиран е този служител, който се поставя в зависимост от някаква получена или обещана изгода и в съответствие с тази своя зависимост

изпълнява задълженията си не според нормативните и професионалните изисквания, а в съответствие с чужди интереси.

Не подлежи на съмнение за общоприетото правно съзнание на българина, че има обществена опасност на съответното действие или бездействие, извършено в състояние на зависимост от лична облага, и че всъщност с корупцията се застрашава или уврежда личността, правата на гражданите, собствеността, установения с Конституцията правов ред у нас или други интереси, защитени от правото.

Както във всяко общество и в България проявите на корупция имат крайно негативни последствия, за които се заплаща висока икономическа и морална цена. Ограничаването на възможностите за корупция и други неправомерни действия на държавните служители може да стане и направо, като се постигнат европейските стандарти, касаещи законодателството и организацията на работа, включително условията на труд.

Източници:

1. Икономическата цена на корупцията, Център за изследване на демокрацията, София, 1999
2. Корупционната обстановка в Европа е относително тежка <http://www.gfk.bg/news.php?newstype=8&id=6&newsid=179>
3. Корупционни практики и превенция на корупцията. Учебно помагало, Център за изследване на демокрацията, София, 2004
4. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

[1] <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

[2] Корупционни практики и превенция на корупцията. Учебно помагало, Център за изследване на демокрацията, София, 2004

[3] Корупционни практики и превенция на корупцията. Учебно помагало, Център за изследване на демокрацията, София, 2004

[4] Чл. 282 от НК (Изм. - ДВ, бр. 28 от 1982 г., в сила от 01.07.1982 г.) (1) (Изм. - ДВ, бр. 103 от 2004 г., в сила от 01.01.2005 г., изм. - ДВ, бр. 75 от 2006 г., в сила от 13.10.2006 г.) Длъжностно лице, което наруши или не изпълни служебните си задължения, или превиши властта или правата си с цел да набави за себе си или за друго облага или да причини другиму вреда и от това могат да настъпят немаловажни вредни последици, се наказва с лишаване от свобода до пет години, като съдът може да постанови и лишаване от правото по чл. 37, ал. 1, точка 6, или с пробация.

[5] Икономическата цена на корупцията, Център за изследване на демокрацията, София, 1999

[6] Икономическата цена на корупцията, Център за изследване на демокрацията, София, 1999

[7] Корупционната обстановка в Европа е относително тежка
<http://www.gfk.bg/news.php?newstype=8&id=6&newsid=179>