

Глава V

ЗАКОНОВАТА САНКЦИЯ: ИСТОРИЧЕСКИ АСПЕКТИ

Иван Еленков

С оглед мащабността на проекта, към който принадлежат и тези бележки, представям тук правните текстове направо по хронологическия ред на създаването им; предпочетох да избегна преразказването и да огранича намесата си върху тях до коментар и пояснения. Този тип информация намирам за най-сигурното градиво при историческото изследване на корупцията - по числеността на приеманите извънредни мерки, освен разпорежданията на общото законодателство (Наказателен закон, Закон за чиновниците), по тежестта на наказанията, по дебатите, които те събуждат в публичността и пр. разбираме много за социалните равнища на разпространеността на явлението, възможностите (или невъзможността) за институционалното му овладяване, или пък за манипулативната му употреба в интерес на политически домогвания.

1. ПРЕДИСТОРИЯТА

1.1. Отоманският наказателен закон

Правното третиране на престъпления и нарушения от типа на корупцията в следосвобожденска България е основано на Отоманския наказателен закон, останал в сила у нас чак до 1896 г. Като относително ранен юридически текст, Отоманският наказателен закон не съдържа абстрактни формули, регистриращи същността на явлението и предвиждащи санкции за всичко възможно във връзка с него; той е описателен и конкретен; неговите членове и параграфи регистрират казуси из всички социални пластове и равнища на държавното управление. За това той има висока стойност като документ, регистриращ една социална действителност, от която българското общество е неотделима част.

1.1.1. Специфичните разпоредби

Текстовете, имащи отношение към корупцията гласят:

"Наказателний законник от 28-й Зилхидже 1274 г. (1857 от р. Хр.)

отдел III. За взятка (подкупвание, рушвет)

чл. 67. Взятка се нарича всичко, което ся зима и дава под каквото и да било име за да ся постигне една цел. Тъй също, когато с такава цел един недвижим имот или една стока ся купи или продаде на цена много по-голяма или по-малка, отколкото е струвала на времето и

мястото си, то разликата между цената на продажбата (или купуванието) и същинската цена, тоже съставлява взятка.

Подаръци, малки или големи, дадени под каквото и да било име или предлог, ся считат за взятка, освен обикновените подаръци, които ся дават по сватби и тържества на правителствени слуги от страна на жени или на мъжие. Обаче, овоция и др. дребни неща за ядение и пиение, които ся поднасят от сиромаси с цел да изпросят подарък или милостиня, подаръци, които ся дават и зимат между приятели в знак на приятелство; дарове, които ся дават на сюрмаси на унуждени или на слуги, както и официалните подаръци, които ся получават с позволение на правителството, не ся считат за взятка. Който лично и непосредствено, или посредствено чрез хората си взема взятка, нарича ся взяткоприимач, който дава взятка, взяткодавач, а който посредствува между им, нарича ся посредник.

...
"чл. 77. Ако някой, за да запази живота, имота и честта си, с една реч, законните си интереси, действително бъде принуден да даде взятка, на после яви делото на властта, то му ся повръща количеството, което е дал, а лицето, което е зело взятката, наказва ся като взяткоприимател. Ако ли този, който принудително е дал взятка, не обади на време, както ся каза по-горе, т.е., щом ся отстрани причината, принуждението и съществуващия за него страх, не извести с прошение до министерството на вътрешните дела, ако е в столний град, а на управителите и на местните съвети, ако е по вън, на ся узнае делото от друго място, наказва ся като взяткодавач.

...
чл. 80 Чиновници, въз които е възложено да дават под закупувание правителствени приходи, ако земат от някого пари или в личний интерес продадат на някого правителствени приходи с долня цена, когато е имало и други купувачи, наказват ся като крадци на правителствен имот с наказанията за кражба предвидени в отдел IV, чл.82...

...
чл. 84 "Ако някой правителствен чиновник зима пари във вид на отбив (шконто) от записи и билети за държавни дългове (сергии), кото ся намирват у правителствени кредитори; ако зима пари и др. подаръци от тия кредитори за да им плати онова, което имат да получат, зимат му ся назад зетите пари и веци, каквито и да са и при туй ся наказва с временно поставяне в крепост. Ако подобен отбив стане от лица ближни (роднини), служащи или подведомствени на такива чиновници и със съизволение на последните, то едните, както и другите, които са дозволили това, ся наказват със същото наказание. (чл. 82, б.м.)

Отдел V. За ония, които злоупотребляват влиянието на службата и положението си, и които не изпълняват длъжностите на службата си

чл. 100. Строго е забранено на губернаторите, окръжните управители и околийските началници, на финансовите чиновници и на съдиите да купуват и продават жита, храни и др. неща неизбежно потребни за препитанието на жителите, и да правят търговия в областите, окръзите и околията и въобще по местата, гдето управляват. За това, който от казаните чиновници върши лично, съдружески или посредствено, явно или тайно такива забранени търговии, изважда ся от службата и му ся зима глоба от 25 до 1 000 лири турски. Изключва ся от това правило търговията, която правят казаните с произведения и

имущества и земи, които имат на мястото, гдето ся намирават. (т.е. с неща, които произвеждат от имотите си, както и със самите собствени имоти, б.м., И. Е.)

1.1.2. Поправките

Изглежда, че Отоманският наказателен закон е бил, ако не с всичките си, то с някои свои предписания, активно прилаган в българската правна практика, защото през 1894 г. по предложение на бургаския избраник от състава на мнозинството (Народната партия) Йови Воденичаров, Народното събрание внася поправка в някои негови членове по материята, която ни интересува. Предложението на народния представител не възбужда никакъв дебат, липсват и мотиви, според обичайния ред, но очевидно целта е била да се внесе разлика в наказателното третиране на предлагащите подкуп и посредниците, от това на чиновниците, приемащи подкупа.

В публикувания въз основа на предложението "Закон за допълнение отдел III-й (За взятката) от Отоманския наказателен закон", намираме:

"чл. 1. Взяткодавачите и посредниците им, за които се говори в чл. 67, 68, 69, 70, 73, 75, 76 и 77 на Отоманския наказателен закон, се освобождават от всяка углавна отговорност и наказание, ако преди да бъде възбудено углавно преследване, или при първото повикване на компетентната съдебна власт, чистосърдечно признаят и подробно разкажат обстоятелствата на взяткоземането и чрез това улеснят откриването на престъплението. В никой случай обаче, дадената от тях взятка не им се повръща, а се взема в полза на държавното съкровище.

чл. 2. Лицата, които несправедливо и недобросъвестно биха обвинили някого пред компетентната за преследване власт във взятковземане се наказват с тъмничен затвор от 3 месеца до 3 години."

2. ПЕРИОДЪТ ДО КРАЯ НА ВТОРАТА СВЕТОВНА ВОЙНА

2.1. Наказателният закон от 1896 г. и други закони

Приетият през 1896 г. Наказателен закон е основата, върху която се уреждат качествимите като корупция деяния за целия период от историята на България до края на Втората световна война. Не може да не се отбележи очевидната в някои пунктове негова връзка с Отоманския закон (напр. чл. 429 и др.), но в много отношения Наказателният закон отразява друго равнище на правната практика и свидетелства за променените и променящи се структури на българското общество. Законът регламентира социалния статут на държавния чиновник, установява разлики в наказанията за престъпления в различните равнища на властта, с особена строгост третира престъпленията в пределите на съдебната власт, утвърждава българска правна терминология и пр. Гл. 33, на дял I. е озаглавена "Престъпления по служба и по адвокатско звание" и там намираме:

...
"чл. 428. Чиновник, който приеме дар или възнаграждение, което не му се следва, или пък не отблъсне даровно обещание, за да стори или пропусне, или загдето е сторил или пропуснал такова действие, което е длъжен да извърши по служебен дълг, наказва се за

подкуп с тъмничен затвор. Ако ли пък наедно с това извършеното или пропуснатото съдържа в себе си и някое нарушение на неговите служебни длъжности, то наказанието е строг тъмничен затвор до 5 години. Наказва се със същото наказание чиновникът и тогава, когато с негово съгласие са дадени или обещани другиму дарове или възнаграждения.

чл. 429. В кръга на чл. 428 не спадат такива дарове и възнаграждения, които са дадени чиновнику доброволни и с одобрение на непосредственото му началство за извънредния му труд, както и обществени дарове или възнаграждения, дадени служителю, не по негово искане и ако това не е нарочно забранено чрез някои служебни правила.

чл. 430. За подкуп наказанието е строг тъмничен затвор от 2 до 10 години, ако чиновникът е:

1. Съдия или съдебен заседател, който съди или решава противозаконно по углавно или гражданско дело, по което е подкупен;

2. Прокурор или съдебен следовател, който наруши по какъв-годе начин своите длъжности по углавно дело, по което е подкупен. "

Законодателно третиране на прояви, окачествими като корупция намираме също и в Закона за чиновниците, във всичките му редакции през годините до Втората световна война.

Но извън общото законодателство, деянията, окачествими като корупция са обект на третиране и от специални закони. Появата им е сигурно свидетелство за разпространеността на феномена извън обичайните му размери и за изострената чувствителност в обществото спрямо него. Първият такъв закон е приет след падането на Стамболов в края на 1894 г. и е озаглавен "Закон за преследване незаконно обогатените чиновници".

Освен закона, внесен по предложение на брезовския народен представител, народнякът С. С. Бобчев, VIII ОНС, по предложение на Г. Губиделников, приема и друга мярка - назначава "Изпитателна комисия за привеждане в известност злоупотребленията с власт, нарушение на конституцията и законите и злоупотребленията с държавни пари, през времето на падналия на 18 май, тая година кабинет".

В "Закона за преследване незаконно обогатените чиновници" намираме следното:

"чл. 1. Всеки чиновник и служещ държавен или общински, върху когото има подозрение, е длъжен, ако му се поиска от надлежната власт, да оправдае обогатяването си, като представи точна сметка с подробно посочване на източниците на туй обогатяване."

"чл. 5. Всички суми и имоти на незаконно обогатения чиновник или служащ се задържат и присъждат в полза на държавното съкровище."

чл. 6. Имотите, прехвърлени от незаконно обогатения, върху което и да било трето лице, се отнемат на общо основание, като се докаже, че те са били прехвърлени така с цел на укриване".

Законът има сила да преследва деяния, водещи до незаконно обогатяване, с 5 годишна давност.

2.2. Практиката след режима на Стамболов

2.2.1. Периодът до 1934 г.

Анкетната комисия за разследване режима на Стамболов полага началото на практика, която ще бъде често прилагана в следващите десетилетия. След управлението на радославистите (1899-1900), след втория стамболовистки режим (1903-1908), след управлението на Радославов (1913-1918), след Стамболийски (1919-1923) - неизменно анкетни комисии ще разследват и изнасят смайващи сведения за (според малко променяната формулировка, но с един и същи смисъл) за "нарушение на Конституцията и причиняване вреди на държавата за личен интерес".

През 1920 г. Министерският съвет издава постановление 4 "За прилагане в най-непродължително време Закона за преследване незаконно обогатените чиновници". Очевидно ситуацията след войните предполага необходимостта този явно позабравен закон да бъде припомнен наново и приведен в действие.

2.2.2. Периодът до края на Втората световна война

Само месец след преврата, на 19 юни 1934 г. режимът издава "Наредба-закон за користните престъпления по служба", съпроводена с голям пропаганден шум за *"отстранение корупционната язва из държавния организъм"*. Тази наредба-закон, по единодушното мнение на нейните коментатори-прависти, има за основа Наказателния закон и драстично утежнява силата на наказанията за подобни престъпления, предвидени в него. Чл. 1 на наредбата, допълва Чл. 421 на Наказателния закон, като коригира предвидените в него за присвояване затвор до 5 г., на затвор от 5 до 15 г., а ако сумата (или присвоените вещи) надвишават 1 млн. лв., то като наказание се предвижда доживотен затвор. По подобен начин Наредбата-закон от 1934 г. коригира наказанията по Чл. 422, 428, 430, 431 и др. от Наказателния закон, предвижда наказания за съучастниците на користните престъпления по служба, *"независимо дали са държавни или общински служители самите те"* и т.н. Наредбата съдържа и 4 члена, допълващи разпорежданията на Наказателния закон и очевидно отразяващи променената социална ситуация от времето между войните, като техният смисъл е да активира контрола над държавните чиновници от преките им ръководители, като направи последните и пряко отговорни за деянията им:

"Чл. 3. Който предложи или даде дар или възнаграждение на държавен или общински служител, с цел да бъде възложен нему търг, да бъде приет доставен от него за държавата или общината материал, или да бъде прието извършено от него предприятие или част от предприятие във вреда на държавата или общината, наказва се със същото наказание, каквото се предвижда за държавния или общински служител.

Заедно с това, той отговаря за причинените на държавата или общината вреди, като се лишава за винаги от правото да участва в обществени предприятия.

чл. 4. Началникът, който, като е задължен по служба да проверява сметките на своя подчинен държавен или общински служител, умишлено пропусне да стори това, наказва се с

тъмничен затвор до 6 м., ако се окаже, че подчиненият му служител е извършил злоупотреба.

Същият солидарно отговаря с виновния служител за причинената от деянието вреда до размера на сумата, която не е могла да се набере от последния.

чл.5. Началник, който знае или по обстоятелствата трябва да предполага, че подчиненият му чиновник върши злоупотреби по служба, и не вземе нужните мерки за подвеждането му под отговорност, се осъжда независимо от наказанието, което може да му се наложи по чл. 437 от Н.з., да заплати солидарно с виновния и причинените на държавата и общината вреди до размера на сумата, която не е могла да събере от последния.

чл.6. Длъжностно лице, което, при провеждане на ревизия на държавен служител умислено не отбележи намерените от него нередовности в поверените на този служител суми и вещи, наказва се със строг тъмничен затвор до 5 г., ако сумата и вещите не надминават 100 000 лв., и строг тъмничен затвор до 15 г., ако надминава тази сума.

Освен това, виновният се осъжда да заплати и укритата сума или вещь, доколкото тая сума или вещь не бъде заплатена или повърната от извършителя на присвояването."

През есента на същата 1934 г. отново във връзка с борбата с корупцията Министерството на финансите издава Окръжно - 7050, детайлизирано разработено, разширено и публикувано през следващата 1935 г. като "Наредба-закон за заемане служба от членове на едно семейство в държавните, общински и автономни учреждения". С тази наредба-закон завършват опитите за овладяване на и контрол над корупцията чрез законодателството в България от края на XIX и първата половина на XX век.

Доверявайки се на правните текстове би могло да се каже, че интензивността на специалните закони и оживеността на публичните разисквания по темата за корупцията съвпадат с три общо критични ситуации за българското общество:

- Стамболовият режим и времето непосредствено след неговото падане от власт;
- войните и непосредственото следвоенно време и времето на голямата икономическа криза 1929-1934;
- следдеветнадесетомайската ситуация.

Колкото и банално да звучи за политолога и социолога, колкото неудовлетворително да изглежда подобно заключение за мислещия в културологична перспектива, като аспект на социалната история на българското общество, отричайки възможните и представяния като "изначална" за българина и "хронична" за България, корупцията преживява своите изострения със значимите обществени сътресения и общи ценностни колебания.