

НЕОБХОДИМИТЕ СЪПКИ

В продължение на две десетилетия правителствата в България заявяваха сериозни намерения да намалят равнището на корупция, но на практика не вземаха по-сериозни мерки срещу нея. В резултат на това, ключови звена от държавната администрация и съдебната власт са до такава степен неефективни, че всяко действие, различно от драстична промяна, не би имало практически резултат.

Корупцията в държавната администрация и сред лицата на изборни длъжности е системна. В България административната корупция се е превърнала в своеобразен допълнителен данък, който гражданите и фирмите плащат, за да имат достъп до обществени услуги. В същото време завладяването на държавата продължава и в корупционни връзки, със съгласието и подкрепата на политическата класа; в този процес вече са въввлечени държавни служители от всички равнища на властта. Това доведе до появата на хищнически неформални мрежи, които успешно използват корупцията, за да извличат икономически и политически дивиденди и същевременно блокират всички опити за провеждане на антикорупционни реформи и политики.

В този контекст има две задължителни, спешни и всеобхватни реформи, които следва да намерят място в антикорупционния дневен ред на страната. Те са насочени едновременно срещу **административната корупция и срещу завладяването на държавата**.

1. Рестарт на контролната система. Постоянните проблеми в работата на регулаторните, правоприлагащите и контролните органи показват, че те работят крайно неефективно и са завладени от олигархични, политическо-икономически мрежи. В много държавни органи няма достатъчно компетентност и капацитет, което се използва като оправдание за липсата на активност и/или за прикриване на корупционни връзки. Основните проблеми, които трябва да реши рестартът на контролната система, са най-малко следните:

- Преустановяване на политическата намеса в работата на тези органи. Дискреционните правомощия на едни институции трябва да бъдат балансирани с ефективен контрол от страна на други институции и/или на гражданското общество и медиите в условията на пълна прозрачност.
- Прилагане на ефективен мониторинг на доходите и имуществото на държавните служители, включително служителите в регулаторните, правоприлагащите и контролните органи, в съчетание с контрол върху съмнителните контакти на тези служители.
- Въвеждане на пълна прозрачност на резултатите и ефективността на работата на контролните органи и отчетност на техните ръководители.

- Ресурсите на разположение на контролните органи трябва да съответстват на обема на работата, която се очаква от тях.
- Преглед на функциите на тези органи и определяне кои от тях следва да се оставят на пазарните механизми и на гражданския контрол.
- Оценка на правомощията на регулаторните, правоприлагащите и контролните органи и идентифициране на областите, в които регулацията е прекалена или излишна. Свръхрегулацията и увеличаването на контролните правомощия на администрации, които са неспособни да упражняват дори сегашните си функции, би довело единствено до още по-благоприятна среда за корупция.

Подобен рестарт трябва да се превърне в първата стъпка за провеждането на радикална и всеобхватна административна реформа в страната.

2. Създаване на независима антикорупционна прокуратура. Създаването на специализиран антикорупционен орган за разследване и наказателно преследване на най-тежките случаи на корупция е наложително. Новата институция трябва да включва прокурори, но за да се гарантира нейната независимост от изпълнителната и от съдебната власт, техният подбор, назначаване и освобождаване трябва да става въз основа на специални правила и процедури, различни от правилата и процедурите в съдебната власт. Служителите в новия антикорупционен орган трябва да се отчитат пред неговия ръководител – висш прокурор с ранг на заместник на главния прокурор или специален прокурор, назначаван от пленума на ВСС по правилата и процедурата за избор на главен прокурор. И при двата варианта ръководителят на този орган трябва да бъде независим от главния прокурор.

Новата институция трябва да разполага с пълния обем от разследващи правомощия съгласно *Наказателно-процесуалния кодекс*. Конкретните видове престъпления, които този орган ще може да разследва, трябва да бъдат ясно определени, за да се гарантира, че работата му ще бъде съсредоточена единствено и само върху най-тежките корупционни дела. В тази връзка, в допълнение към конкретните текстове от *Наказателния кодекс*, трябва да се формулират и други критерии за определяне на престъпленията, които ще бъдат от компетентността на новата институция (например длъжността, заемана от извършителя, стойността на предмета на престъплението и т.н.).

Въпреки някои скорошни мерки (знакови разследвания срещу предполагаемо корумпирани служители в ключови институции, прекратяването на компрометирани обществени поръчки, намаляване на трансграничната контрабанда и др.), антикорупционните политики са несъизмерими с мащаба на проблема, пред който са изправени институциите в България. Явното несъответствие между широкото разпространение на корупцията, установено от *Системата за мониторинг на корупцията*, и скромните резултати, постигнати от системата на наказателното правосъдие, предполага приемане на двете мерки, описани по-горе.

Разбира се, всяка радикална реформа не може да не срещне съпротива, вкл. от страна на олигархични структури и корумпирани служители в правоприлагащите и контролните институции. Създаването на независима антикорупционна прокуратура няма да бъде лесно предвид силното влияние на сенчести политически и бизнес мрежи върху процеса на вземане на управленски решения. Дългогодишното отлагане на антикорупционните реформи позволи появата на задкулисни играчи от всички партии, способни да осуетят всяка промяна на статуквото.

В този контекст успешни могат да бъдат само тези антикорупционни политики и мерки, които са резултат от изграждането на **широки обществени коалиции**. Основните движещи сили, които биха могли заедно да се противопоставят на завладяването на държавата, са **реформаторски настроени политически фигури, гражданското общество и международните партньори** (правителства и международни организации). Центърът за изследване на демокрацията се придържа към този подход вече 25 години: „Най-прекият път към успеха на реформите в страните в преход е тристранното партньорство между реформаторски настроени политици, дейни граждански организации и международни партньори, които им оказват политическа и финансова подкрепа.⁴³”

Това тристранно партньорство е крайно необходимо, за да компенсира липсата на политическа решимост и корумпираността и неефективността на държавната администрация, особено в правоприлагащите и контролните институции. Без участието на международните партньори, значими за националните интереси на България управленски решения могат да бъдат (и често са) блокирани от влиятелни олигархични кръгове, завзели различни сектори на държавата; без ангажимента и подкрепата на гражданското общество всяко правителство може да бъде подозирано в следване на политика, отразяваща чужди, а не националните интереси. Сътрудничеството с партньорски държавни институции, вкл. с правоприлагачи и финансово-разузнавателни органи, би било особено ефективно по отношение на икономически престъпления от международен мащаб и засягащи международни инвеститори, при които са налице сложни схеми с участието на висши държавни служители. Неправителствените организации, от своя страна, играят решаваща роля за мобилизиране на обществена енергия и разработване на реформаторски политики, както и за мониторинг и оценка на публичните политики.

В крайна сметка, резултатното противодействие срещу завладяването на държавата в България може да се осъществи само с последователни и координирани усилия на представители на правителството, гражданското общество и международните партньори във важни за националното развитие и националната сигурност сфери.

⁴³ Шентов, О. Opening remarks. Democracy that Delivers: Unlocking the Potential of Transition. София: Център за изследване на демокрацията/USAID, стр. 17, 2008.

