



Парадоксът на антикорупционните институции

16:35 | 17.09.2011 | 1039 прочитания | [Стефан Попов, "Риск монитор"*](#)

През последното десетилетие България се опитва да убеди партньорите си от НАТО и Европейския съюз, че има сериозно намерение да редуцира равнището на корупция, което трови страната. Особено амбициозни започнаха да стават правителствените програми в мандата на ГЕРБ, която обяви кампанията си срещу високата корупция и организирания криминалитет за свръхприоритет в цялата си управленска политика. В средата на мандата успехите не са впечатляващи: много шумни акции, spektakularни арести, блицпресконференции, многозначителни имена на полицейските акции, но провал в съдебната фаза. Акциите протичат силно в медиите и слабо в присъдите.

Причините не са "комплексни", както гласи клишето, когато ясен отговор няма или такъв умишлено не се търси. Причините са сравнително прости за определяне и засягат принципния избор на посока в наказателната политика.

Създаването на специализирани държавни институции за борба с корупцията засилва самата корупция. Корупционните рискове на средата имат нужда от олекване на мрежата от държавни институции, а не от тяхното множение.

В този смисъл

стратегическият избор на последните правителства е грешен и няма да доведе до сериозен резултат

В него основният момент е създаването на нови институции – обикновено това са автономни държавни бюрокрации – които поемат функцията на решаващи инструменти за редукция на корупцията. Но само привидно, в рамките на публичните кампании, които ги анонсират. Така стана с ДАНС и с т. нар. Комисия Кушлев, така ще стане с новия закон за гражданската конфискация, когато бъде приет, такъв е случаят със службата със забавното название БОРКОР, това ще се случи и със специализирания съд.

ДАНС бе много амбициозна идея за институция, която трябваше да има решаваща роля в редукцията, а в перспектива - и в ликвидацията на организираната престъпност и високата държавна корупция. Дори бе обявена за "българско ФБР", което звучи впечатляващо, макар че е недоразумение. Такива институции рядко се създават, тъй като натрупаните в тях функции ги правят трудноуправляеми и още по-трудноконтролируеми.

ДАНС в това отношение е много характерен пример: обединяването на разузнаване с разследване и полиция създаде не само рядък хибрид, но и функционална еkleктика, която веднага се изяви не само като дефектна, но и като парадоксална - институцията се оказа свръховластена и същевременно с нисък функционален капацитет.

В класическата институционална схема на националната държава подобни чудовища се избягват, тъй като

натрупването на власт в една противоречива и блокирала институция води до произвол.

Властта на ДАНС се употребяваше за всичко друго, но не и според първоначално обявения замисъл. В крайна сметка правителството на ГЕРБ предефинира ДАНС, отне му разследващите и главно полицейските функции и така укроти хаоса.

В изказваните през 2009 г. мотиви за свиване на функциите на ДАНС най-сериозно място заемаха обвиненията, че свръхслужбата е станала инструмент на самата организирана престъпност. Последва арестуване на основен съветник на председателя на ДАНС и обвинения за организирана престъпна група. Независимо че те се оказаха слабо подкрепени от доказателства в досъдебната фаза и вероятно ще отпадат напълно, остава този любопитен момент: институцията, която ще ликвидира високата държавна корупция, е нападена, че е тежко заражена от същата тази корупция, при това в системен план, тоест цялостно овладяна от криминални сили.

Подобна версия може практически да се окаже преувеличена, но корупцията в широкия смисъл на "развала" несъмнено обхваща ДАНС. Принципиният проблем зад този конкретен пример е в самия подход: за редукция на корупционните нива в държавата се дава извънредна власт на една нова институция, а това само по себе си само увеличава корупционния риск. Отделен е въпросът за степента: дали става дума за имплозия чрез цялостно завземане на институцията отвътре и подчиняването ѝ на криминални проекти, или за „развала“ в смисъл на отделни произволи, неконтролируемост, полицейски саморазправи и пр. Във всеки от двата крайни варианта корупционната мощ на и без това корумпираната държавност расте. Погледнато от днешния момент назад, няма съмнение, че ДАНС е много повече от просто неуспех в борбата срещу корупцията; със самото си свръховластяване самата тя се превъзвеща в корупционен проблем.

Комисията за конфискация на активи, придобити със средства, генерирани от престъпна дейност, бе създадена преди пет-шест години със специален закон и идентична мисия. Досега тя няма очакваната ефективност, установеното от нея имущество е на стойност около 6-7 милиона лева, което е пренебрежима величина и не може да се смята за фактор в противодействие на престъпността.

Според ГЕРБ, и по-специално според министъра на правосъдието, тази неефективност се дължи на факта, че законът се придържа към наказателна конфискация, при която отнемането на имущество е пряко зависимо от успеха на съдебното дело. Според критиките на тази мека версия на конфискация тя трябва да се замени с автентична гражданска конфискация, каквато е по принцип идеята за този тип законодателство. При гражданската конфискация тази зависимост се заличава до някаква степен; съществен става въпросът каква точно да бъде тази степен. С този аргумент ГЕРБ подготви нов закон и

вероятно, след провала на гласуването му при първото внасяне, той все пак ще бъде приет.

Тук парадоксът е следният: докато е тясно обвързана с наказателната процедура, конфискацията просто дублира една функция, която е задължение на прокуратурата. В този смисъл има гласове, които настояват, че както законът, така и цялата администрация под него представляват излишно харчене на пари на данькоплатеца. С други думи, в този си вид Комисията е не само обречена на неефективност, но и просто излишна. Ако обаче нейната дейност бъде регулирана от подготвения проектозакон, тя неизбежно ще бъде хвърлена в другата крайност – на твърде висока степен на независимост от наказателното преследване. Ще бъде възможно да се отнема имущество без сериозни доказателства за престъпна дейност само на основание, че неговата стойност надхвърля законния доход със 150 000 лева (в първия вариант разликата бе 60 000 лева).

При тази версия потенциалната прицелна група на закона става около 20-25% от домакинствата в България (според изследване на Институт "Отворено общество" от ноември 2010 г.). При освобождаване от рамката на наказателното преследване дискрецията на Комисията се оказва толкова широка, че насочването ѝ към един или друг гражданин, семейство, група може да се окаже напълно произволно. И неизбежно този нестандартен инструмент за борба с корупция и организирана престъпност се оказва сам той зареден с висок корупционен риск. В крайна сметка идеята за нова институция е изправена пред дилемата или да е неефективна и излишна, или да работи под тежко корупционно условие, заложено в намерението да бъде достатъчно мощна за изпълнение на основната си задача.

Една трета идея за особена и твърде нетрадиционна институция е специализираният съд, който ще разглежда дела за организирана престъпност и висока корупция. Това е собствена инициатива на ГЕРБ, силно подкрепяна от няколко западни посолства. Такива съдилища са рядкост и се установяват по някаква изключителна причина, каквато в България няма. Въпреки забавянето си този съд може да започне да работи в началото на 2012 г. Тук също сме изправени пред парадокс.

Ако съдът е "специализиран" просто защото неговите състави са по-подготвени, няма нужда от отделянето му от обичайните съдилища в България, например от Софийския градски съд, който обичайно гледа по-трудни дела от такъв вид и има големи възможности за повишаване на капацитета си. Причината за създаването му следователно трябва да се търси някъде другаде.

Засега може да се каже, че настоящата изпълнителна власт има надежди да влияе върху този съд и изобщо да го държи по-близо до себе си, отколкото би било възможно с традиционния съд в България. Но дори това да са спекулации, принципното положение остава: или специализираният съд е излишен, или се създава, за да не бъде в такава висока степен зависим от обичайното досъдебно производство, в което се провалят наказателните дела. Каквото и конкретно отклонение да е скрито в замисъла за тази нестандартна политика, то ще бъде и отклонение от презумпцията за почтеност на традиционните институции.

Такъв е и принципният аргумент на опонентите на идеята:

нелепо е трудностите при повишаване на ефективността по оста полиция/следствие-прокуратура да стават основание за пораждаване на нови съдилища.

Всъщност при такава логика може да се предвиди създаването на още нови и нови институции, които дублират всичко, включително и Народното събрание, тоест дори институцията, която създава другите...

Към тези три идеи се добавя и една по-скорошна – създаване на национална служба с комичното название БОРКОР. Тъй като никой не е напълно наясно какво точно ще прави, трябва да се ограничим до общоизвестните неща. Службата е правена по модел от Германия, ще бъде информационно-аналитична, ще разработва и предлага специфични политики за ограничаване на корупцията.

Така описана БОРКОР прилича на правителствен тинк-танк. Това само по себе си вече означава, че вероятността да проработи според надеждите на германските експерти е нищожна. Тя е замислена в една подредена западна среда, която като цяло е заредена с намерение да сведе до минимум корупционните практики.

Ефективността на службата е гарантирана преди всичко от много ниското ниво на държавна корупция и от наличието на здрава и почтена маса в институционалната среда; както е известно, в Германия е тъкмо така. България е съвсем друг случай. Тук нивата на корупция са високи, а политика, бизнес и криминалност влизат в злокачествени комбинации и взаимно се усилват. Така сплетеният порочен възел е характерен за България, за Румъния и за други страни от Югоизточна Европа.

Ако тази обща констатация е правдоподобна, пак сме изправени пред неблагоприятна дилема: или правителственият тинк-танк ще бъде още една безвредна, куха и излишна структура, или обратно, за да бъде силна, ще трябва да поеме някакви власти – изпълнителни, полицейски, разследващи, разузнавателни и пр. Ако нейното засилване стане по този начин, тя ще бъде засегната от повишаване на риска за корумпираност, както беше описан в предишните случаи.

Тези наблюдения върху четири опита за създаване на специализирани институции за противодействие на корупция и престъпност могат да се обобщят в следните изводи:

Първо, всяко набъбване на държавна администрация противоречи на естествената за националната държава функционална простота и пестеливост в роенето на институциите и по принцип бих казал безусловно – е скрито натрупване на условия за корупция.

Второ, новите институции се създават, за да се заобиколят или дублират традиционните неефективни институции, но такава политика винаги ще поражда както хаос и неопределеност, така и усилване на корупционните практики вътре в цялата институционална система.

Трето, всяка нестандартна форма на институция, ангажирана в наказателната политика на държавата, поражда въпроси, свързани с формите на контрол над самата нея, а това е непосредствено свързано с условията за нарастване на корупционния ѝ потенциал.

Четвърто, при изброените по-горе примери на институции се разчита на възможността наказателният процес да бъде повлияван от изпълнителната власт, което създава условия за неравновесия и злоупотреба с власт, в крайна сметка – за разнообразни форми на корупция.

Пето, роенето на автономни бюрокрации поражда рискове те да бъдат завзети отвътре ("по хакерски", така да се каже) от нерегламентирани, неясни или открито престъпни сили.

Тези пет пункта говорят за наличие на общ структурен парадокс, който ще нарека тук

рефлексивен институционален парадокс.

Той има отношение към политиките за институционалния капацитет, нужен за преодоляване на порочните кръгове на корупцията. При описаните по-горе подходи и политики става дума за просто количествено разширение на институционалната система; за политики на екстензивно повишаване на капацитет. Парадоксът е в това, че ако на една институционална система, която се приема за корумпирана, се повишава (екстензивно) собственият ѝ институционален капацитет, това само втвърдява и укрепва нейната корупционна мощ дори когато (а може би най-вече тогава) това повишаване цели преодоляване на нейната корупционна характеристика.

В тази ситуация е необходимо да се мисли за разкъсване на порочния кръг, а не за трупане на институционална маса върху една значително разклатена от корупция система. Да се мисли дръзко, с въображение и решимост.

Необходимо е качествено, а не екстензивно решение на проблема. По принцип, в общия случай, в рамките на държава от съвременен конституционен тип това означава корекция в основни характеристики на институционалната структура. Такива корекции не могат да се правят по описания по-горе гладък, някак инерциален и безметежен път на набъбване на институциите. Те ще произтекат само от автентични политически решения, за които е характерно, че стоят встрани от инерциите на корумпираната институционална среда, пресичат нейната функционална непрекъснатост и възпризводимост и са в състояние да преформулират някои от основните ѝ параметри.

Единствено такива решения могат да докоснат сърцевината на проблема. Но не става дума за клишето "политическа воля", което крие една безсмислена тавтология, а за прицелване в точно определен възел на институционалната мрежа.

В случая с България осите, около които трябва да се организират всички политики за редукция на престъпност и корупция, са следните:

Първо, конституционна реформа, която да реструктурира съдебната власт, преди всичко да извади прокуратурата от нея, която да обвърже с изпълнителната власт и парламентарния контрол.

Второ, последваща, безмилостна към традицията и наследените стандарти реформа на самата прокуратура с ясна цел, че тя трябва да стане високо агресивна функция, ограничена само от наказателнопроцесуалните правила.

Трето, всички разгледани по-горе институционални новости да бъдат обвързани с тази реформа, осмислени през нея и настроени като допълнителен ресурс на основния играч, реформираната прокуратура.

Такава политика би извършила качествена промяна в институционалната среда, а не поредното ѝ екстензивно маскиране. Всичко други подходи са палиативни и ще се провалят. Няма, разбира се, гаранции, че и тази политика ще проработи, особено ако се проведе половинчато и мекушаво. Ако обаче и тя се провали, България се оказва пред следната дилема: или да продължи да потъва в собственото си благо и десетилетия напред да се влачи на опашката на Европейския съюз, или промените да бъдат осъществени от някакъв вид просветена диктатура. Едно отговорно правителство трябва да е наясно с тази дилема и да спре да практикува театрална реформа в полето на наказателните политики.

*Публикуваме статията от новия брой на списание "Правен свят", който излезе тази седмица.