

Дискуссионная записка

Поощрение диалога между бизнесом и государственными регуляторами о проблемах коррупции



Организация Объединенных Наций
Управление по наркотикам
и преступности



Организация Объединенных Наций
Управление по наркотикам
и преступности

Дискуссионная записка

Поощрение диалога между бизнесом и
государственными регуляторами о проблемах
коррупции

Ташкент
Ноябрь 2022

Содержание

Введение	3
Взвешивание точек зрения	3
Взгляд со стороны бизнеса	5
Взгляд со стороны гражданского общества	6
Взгляд со стороны государственных органов.....	7
Рекомендации для обсуждения	9
Заключение	11

Дисклеймер

Мнения, выводы и предложения, изложенные в настоящем документе, не могут рассматриваться как официальное заявление и не являются официальной позицией УНП ООН. Задача - внести вклад в научную и практическую дискуссию о перспективах развития системы нормотворчества в Республике Узбекистан, совершенствования системы предупреждения коррупции и общего улучшения регуляторной среды.

Подготовлено

Азатом Ирмановым, национальным руководителем программы, Региональное представительство УНП ООН для Афганистана, Центральной Азии, Ирана и Пакистана.

Введение

УНП ООН оказывает техническое содействие странам участникам конвенции в усилиях по ее имплементации. Одно из важнейших направлений содействия является поддержка усилий по анализу феномена коррупции, различных форм ее проявления в отдельных отраслях и сферах общественной и экономической деятельности.

Совместно с Агентством по противодействию коррупции, Торгово-Промышленной Палатой и Офисом Бизнес-Омбудсмана Республики Узбекистан, а также Центром Экономических Исследований и Реформ в 2021-2023 годах проводились мероприятия по анализу коррупционных рисков, с которыми сталкиваются субъекты предпринимательства Республики Узбекистан при взаимодействии с государственными организациями, а также причины, связанные с качеством регулирования предпринимательской деятельности, а также процесса государственного инспектирования деятельности субъектов предпринимательства. В ходе исследования были проведены групповые дискуссии с представителями ключевых заинтересованных сторон – представителями частного предпринимательства, предпринимательскими ассоциациями, государственными служащими, представителями регуляторов, а также представителями гражданского общества. Сопоставление ответов представителей этих групп, а также их точек зрения относительно вызовов, создаваемых недостатками регуляторной среды, провоцирующими коррупционное взаимодействие, позволило сформулировать ряд рекомендаций, которые изложены в настоящей записке.

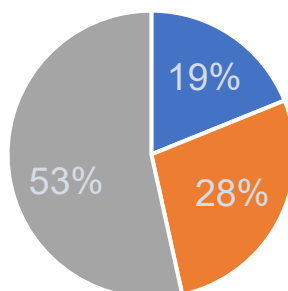
Исследование проводилось в рамках проекта, реализуемого Региональным Представительством Управления ООН по наркотикам и преступности в Центральной Азии «Глобальные действия для добропорядочности бизнеса».

Взвешивание точек зрения

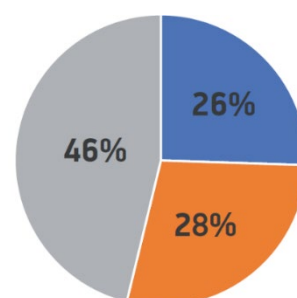
Как показали результаты пилотного он-лайн опроса, проведенного в октябре-ноябре 2021 года, распространенность коррупционных практик в процессе взаимодействия субъектов предпринимательства с государственными организациями достаточно высокая (Рис. 1). Более 50% респондентов сталкивались в своей практике с необходимостью участия в этом взаимодействии часто, еще 28% - редко.

Рисунок 1. Распространенность коррупционных практик при взаимодействии субъектов предпринимательства с государственными организациями

Частота столкновения с коррупцией у предпринимателей за прошедшие 12 месяцев (%)



Ожидания предпринимателей о частоте столкновения с коррупцией в следующие 12 месяцев (%)



■ Не сталкиваюсь

■ Редко

■ Часто

При этом, можно отметить оптимизм предпринимателей относительно того, как, на момент опроса, по их мнению, будет развиваться ситуация. Доля тех, кто ожидал частого столкновения с коррупцией в обозримом будущем, снизилась до 46% за счет увеличения доли респондентов, которые уверены, что более не столкнутся с ней.

Для понимания факторов, которые провоцируют бизнес к использованию коррупционных практик при взаимодействии с государственными органами, была проведена серия групповых дискуссий с предпринимателями, а также бизнес-консультантами.

Результаты групповых дискуссий с представителями деловых кругов показали, что наиболее проблемными сферами взаимодействия с государством предприниматели и бизнес-консультанты считают:

- Государственные закупки
- Лицензирование, разрешительные процедуры, доступ к инженерным коммуникациям
- Доступ к заемным средствам в банковской системе
- Контроль деятельности субъектов предпринимательства
- Процесс контроля потребления коммунальных услуг
- Доступ к земельным ресурсам и участкам

Далее необходимо привести и сопоставить разные точки зрения на одни и те же вопросы.

Взгляд со стороны бизнеса

С позиции предпринимательских кругов, причинами высокого распространения использования коррупционных практик при взаимодействии с государственными организациями являются:

1. Коллизии правовых актов. Причем наиболее болезненными являются коллизии актов разной юридической силы.

К примеру, в процессе проверок предпринимательской деятельности, либо при рассмотрении возможности применения льгот подобные коллизии предоставляют должностному лицу выбирать акт, на соответствие которому проверяется деятельность субъекта, по своему усмотрению.

2. Не менее болезненной была отмечена Широта полномочий должностных лиц по принятию решения на основании своего субъективного усмотрения.

Например, «вилка» при выборе размеров штрафов между минимальным и максимальным размером. Или, возможность выбора инспектором тех выявленных в ходе проверки видов нарушений и недостатков, которые следует отразить в отчете.

3. Отсутствие ответственности за ущерб, нанесенный проверкой, либо действиями государственного органа, выполненными необоснованно, либо с нарушением порядка, так же отмечено как проблемная зона.

И хотя существуют механизмы защиты ущемленных прав предпринимателей в процессе проверок, практика их использования, в некоторых случаях предполагает увеличение затрат времени, при неуверенности в том, что удастся, используя эти механизмы, свои права отстоять. Очевидно, что категории «уверенность или неуверенность» являются отражением субъективного ощущения предпринимателя, однако, в определенной степени это восприятие сформировано предшествовавшим опытом, собственным, либо других предпринимателей. Поэтому, данный аспект так же должен приниматься во внимание.

4. Экономическая, либо практическая невыполнимость норм, требований НПА. Иными словами, предприниматели утверждают, что нормы часто бывают излишне завышенными и невыполнимыми на практике.

В ходе дискуссий отмечалось, что внедрение норм технического или экономического регулирования происходит без достаточной проработки и оценки реалистичности исполнения на практике.

5. Частые изменения в законодательстве.

Высокие темпы выпуска нормативно-правовых актов, приводящие к нестабильности и непредсказуемости регулирования.

Термин «выход» применяется здесь потому, что количество принимаемых актов за год превышает 2000 документов (2021), а если учесть, что значительная часть из них подразумевает внесение изменений и дополнений в другие акты, либо отмену – то охват нормативно-правовой базы регуляторными изменениями может быть достаточно существенным, и затрагивать до 50% действующих актов.

Взгляд со стороны гражданского общества

Практически все факторы, которые были отмечены в дискуссиях с представителями деловых кругов, были подтверждены и в дискуссиях с представителями негосударственных некоммерческих организаций. Однако, в дополнение к ним также были отмечены и такие факторы, как:

- 1. Непрозрачность процесса разработки, при том, что не все НПА публикуются в он-лайн базе данных lex.uz.**
- 2. Отсутствие полноценного диалога с гражданским обществом.**

Не все проекты НПА проходят общественные обсуждения. Практически недоступными для диалога являются хокимияты, особенно в регионах.

- 3. Практическая неосуществимость прав общественного контроля, в связи с чем представители ННО могут утверждать, что отсутствует правовая база для диалога и контроля за деятельностью гос. органов со стороны общества.**
- 4. Широкое применение принципа «что не разрешено – то запрещено» в процессе проверки деятельности экономических субъектов и институтов гражданского общества.**

В самом деле, по мнению представителей ННО, они не могут реализовать права на выполнение какой-либо функции общественного контроля только по тому, что отсутствует порядок, либо процедуры их осуществления.

К примеру, Статья 11 Закона «Об общественном контроле» гласит, что:

«Общественным мониторингом является наблюдение за деятельностью государственных органов и их должностных лиц посредством сбора, обобщения и анализа информации, затрагивающей общественный интерес.

Общественный мониторинг проводится публично и открыто. Общественный мониторинг может проводиться также с использованием информационно-коммуникационных технологий.

Организатор общественного мониторинга заблаговременно обнаруживает информацию об объекте общественного мониторинга, сроке и порядке его проведения.»

То есть, как осуществлять мониторинг – должна определять сама ННО. В то же время, мы должны понимать, что право ННО осуществлять мониторинг, не создает обязательств для гос. Органа выполнять требования ННО, поскольку привлечение к ответственности за неисполнение запросов на практике может быть трудновыполнимым.

5. Подходы к регулированию ситуации выбираются, как правило, с позиции государственного органа.

Причина, по которой можно утверждать, что ведомства имеют доминирующую позицию в выборе инструментов регулирования и определения целесообразности регуляторного вмешательства, проистекает из того, как определен процесс инициирования разработки акта законодательства.

В частности, основанием для разработки ведомственного акта является решение вышестоящей инстанции, либо закон. В свою очередь, как известно, в Узбекистане, подавляющая часть законопроектов разрабатывается органами исполнительной власти, так же, как и проектов постановлений Кабмина и Президента Республики Узбекистан. Соответственно, через эти процедуры возможно внедрение поручений ведомств самим себе по разработке дополнительного ведомственного акта.

В то же время, необходимо отметить, что в этом году было создано Агентство по стратегическим реформам, которому предоставлены полномочия вносить проекты НПА опираясь на результаты работы Агентства с экспертным сообществом, минуя процесс межведомственного согласования.

Взгляд со стороны государственных органов

Полученные в ходе дискуссий с представителями деловых кругов и институтов гражданского общества отзывы и мнения были представлены на групповой дискуссии с государственными служащими. С их точки зрения, существует ряд причин, по которым коррупционные практики могут быть спровоцированы недостатками нормативно-правового регулирования.

1. **Качественная и полноценная разработка проекта НПА требует гораздо больше времени, чем фактически выделяется решениями вышестоящих органов и предусмотрено Законом «О нормативно-правовых актах».**

Как было отмечено участниками, зачастую сроки, выделяемые на разработку проектов НПА составляют менее 2 месяцев и, в отдельных случаях, менее 1 месяца.

На практике, процесс разработки проекта НПА включает в себя этапы: непосредственная разработка текста проекта НПА, внутриведомственное согласование, межведомственное согласование и сопоставление разногласий, публичное обсуждение проекта НПА на портале regulation.gov.uz, (не менее 15 дней), рассмотрение полученных комментариев и внесение последующих изменений в проект НПА, повторное межведомственное согласование, внесение проекта в вышестоящую инстанцию и последующая доработка.

Учитывая высокие темпы реформ, очевидно, что приоритет отдается скорости реакции государства на ту или иную ситуацию. В связи с чем, обязательность общественного обсуждения всех без исключения проектов НПА отменена. И в соответствии с Указом Президента от 17 марта 2022 года № УП-89 только *«проекты нормативно-правовых актов, имеющих важное экономическое и общественно-политическое значение, как правило, подлежат размещению организациями-разработчиками проектов на Портале»*

2. С позиции представителей государственных органов, представители гражданского общества и предпринимательских кругов во многих случаях дают нерелевантные, недостаточно проработанные, не по существу комментарии к проектам нормативно-правовых актов.
3. Государственные служащие, ответственные за разработку проектов НПА в ведомствах, не всегда владеют техникой и методами антикоррупционной экспертизы НПА. Это снижает эффективность ее проведения и может приводить к формализму, к примеру, в виде заполнения чек-листа, без фактического проведения АКЭ.
4. Одной из причин, по которой государственные закупки сопровождаются повышенными коррупционными рисками, представители государственных учреждений считают достаточно широкие возможности заключения прямых договоров.
5. Так же было высказано мнение, что причина, по которой предпринимательство готово идти на коррупционное взаимодействие, с наибольшей вероятностью, кроется в возможностях существенного сокращения издержек, как транзакционных, так и материальных, с одной стороны. Предприниматели могут быть убеждены, что административные и бюрократические процедуры сложны настолько, что близки к

непреодолимости. Выражение благодарности в денежной форме может применяться для ускорения процесса выполнения административных и бюрократических процедур. А с другой стороны, может оказывать влияние широкая распространенность мнения, что именно договоренность с должностными лицами может гарантировать получение более существенных выгод и доходов, чем при ее отсутствии.

Рекомендации для обсуждения

1. Продолжить усилия по внедрению и полноценному применению механизмов Оценки Регулирующего Воздействия, предусмотренные Законом РУз «О нормативно-правовых актах».

Механизмы ОРВ, в случае если полностью и корректно применяются, обеспечивают необходимый уровень оценки целесообразности принятия конкретного акта, а также предоставляют дополнительную информацию, необходимую при проведении Антикоррупционной экспертизы НПА.

2. Усовершенствовать подходы к планированию нормотворческой деятельности, таким образом, чтобы основной объем аналитической работы по конкретной проблематике проводился до момента включения конкретной нормотворческой инициативы в план.

Аналитическая деятельность, проводимая отраслевыми ведомствами и организациями, должна доказывать, что выявленная проблема в отрасли не может быть решена без принятия нового НПА.

Аргументы в пользу запуска нормотворческой инициативы должны поддерживаться и регулируемыми субъектами, в том числе. То есть, до формирования плана должны проводиться групповые дискуссии с заинтересованными сторонами.

Таким образом уже на этапе планирования должен производиться отсев проектов НПА, целесообразность принятия которых не получила должного подтверждения фактами.

Кроме этого, сроки, отводимые для разработки нормативно-правового акта, должны предоставлять достаточное время для выполнения всех сопутствующих процедур общественного обсуждения и экспертной оценки.

3. Подготовленные проекты НПА содержащие нормы и положения, которые устанавливают регламенты, порядок выполнения процедур, необходимо подвергать тестированию и пилотированию на практике с применением методов моделирования типичных сценариев

взаимодействия, хронометража, стоимостной калькуляции транзакционных издержек, связанных с исполнением НПА и предусмотренных им процедур.

Полученные результаты должны отражаться в соответствующем отчете по Оценке регуляторного воздействия.

4. Продолжить работу по формированию команды тренеров по антикоррупционной экспертизе НПА и увеличить число государственных служащих, прошедших обучение по данному направлению.
Кроме этого, вовлечь в процесс обучения представителей негосударственного сектора – представителей ННО и бизнес сообщества.
5. В целях формирования конструктивного диалога между негосударственным сектором и органами государственной власти, необходимо организовать тренинги и информационные мероприятия, позволяющие:
 - a. Государственным служащим получить полное понимание о роли и возможностях гражданского и бизнес сообществ по конструктивному вкладу в процесс всестороннего анализа отраслевой ситуации, разработки НПА и других регуляторных решений, отражающих взвешенный, сбалансированный по интересам всех сторон, подход.
 - b. Активистам гражданского и делового сообществ улучшить их навыки по анализу государственной социально-экономической политики, понимание процессов нормотворчества и законотворчества, разработке аналитических и нормативно-правовых документов, а также ведению конструктивных дискуссий, фокусирующихся на системных проблемах, а не частных их проявлениях.
6. В целях практического воплощения намерений по продвижению добропорядочности коммерческой деятельности, необходимо создавать условия, в которых крупные корпоративные структуры: акционерные общества, коммерческие банки, общества с ограниченной ответственностью:
 - a. проводят анализ внутренних процедур и нормативных документов с применением методов антикоррупционной экспертизы.
 - b. картируют риски коррупции и мошенничества на рабочих местах и разрабатывают внутренние политики и механизмы для их предотвращения, мониторинга, выявления и внутреннего расследования.

Заключение

Каждая из сторон, участвующих во взаимоотношениях, имеет свою точку зрения относительно одной и той же ситуации. И на примере проведенных дискуссий можно заметить, что объяснение причин применения коррупционных практик при взаимодействии бизнес структур и государственных органов, всегда происходит с учетом защиты собственных профессиональных, деловых интересов, либо интересов представляемой организации. В практическом плане это означает, что сближению и выявлению общих позиций, по объективным причинам, всегда будет препятствовать устоявшаяся точка зрения взаимодействующих сторон.

Тем не менее, несмотря на кажущуюся непреодолимость противоречий в интересах, обе стороны взаимоотношений, бизнес и государственные регуляторы, имеют и общие интересы. В частности, обе стороны заинтересованы в минимизации издержек, связанных с соблюдением законодательства, снижением негативного влияния коррупции, как на повседневную практику, так и на имидж бизнес и деловых структур. Подобного рода общие интересы могут и должны быть установлены в ходе диалога. Прямое взвешивание разнополярных точек зрения является необходимым этапом для нахождения консенсуса между ними.

В этой связи, создание дискуссионных платформ по обсуждению проблем коррупции и поиску путей ее ликвидации, является важным шагом для достижения консенсуса между регуляторами и регулируемыми субъектами.