

Несовершенный закон – источник коррупции

Аналитический комментарий

Автор: Серджиу Гайбу

Сентябрь 2018 года

Законодательство и регулирующие нормы – основа отношений между гражданином и чиновником

Коррупция процветает, когда не существует ограничений для государственной бюрократии, но если законы будут эффективными и надлежащими, то для коррупции можно установить серьезные заслоны. Законодательство и нормы представляют собой основа формирования процессов функционирования властей, они устанавливают порядок организации и эффективность государственных услуг, предоставляемых частному сектору, определяют отношения и взаимодействие между властями и частным сектором, механизмы, права и обязанности в процессе взаимодействия. Нормативная база прописывает механизмы, которые предоставляются госслужащему в распоряжение для оказания услуг частному сектору, в том числе гражданам.

Кроме механизмов и прерогатив крайне важно предельно четко обозначить обязанности госслужащих, в противном случае они могут пренебрегать запросами гражданина и других представителей частного сектора. Без четкого механизма последствий за невыполнение госслужащим своих обязанностей, прямых последствий, которые влечет за собой нарушение процедур и обязанностей, государственные учреждения и государственные служащие не будут стараться надлежащим образом и эффективно выполнять возложенные на них задачи. Если нет четких механизмов наказания, к которым гражданин может прибегнуть (для этого у него в распоряжении должны быть многочисленные и простые способы), тогда госслужащий будет пытаться пользоваться своей доминирующей позицией и извлекать экономическую выгоду. Любая сложность в этих отношениях является следствием несовершенной нормативной базы. Таким образом, несовершенная нормативная база представляют собой благодатную почву для коррупции.

Прозрачность данных и процедур – один из ключевых факторов обеспечения между государственными властями и гражданами здоровых отношений без коррупционных рисков. Отсутствие ясных данных, нежелание госслужащих предоставлять данные и четко отвечать на запросы граждан, а также пространные отсылки на законодательство либо на его запутанность это первый признак существования благоприятной коррупционной среды. Ограниченность доступа, ограниченные часы приема в госучреждениях – другой искусственный барьер, установленный против граждан.

Простота законов и процедур для частного сектора имеет основополагающее значение для свободной от коррупции среды. Запутанные процедуры, сложные требования составляют отличную среду для злостных госслужащих. Неосведомленного гражданина сбивают с толку такие процедуры, он становится легкой добычей для госслужащего, который предлагает ему «положительно» решить «проблему». Очень многим пришлось столкнуться с «традицией», когда решение вопросов затягивают, вынуждая частный сектор «посодействовать» для ускорения рассмотрения запроса.

К примеру, электронная регистрационная система может незамедлительно выдавать многие виды выписок и подтверждений. Законодательные нормы, а также и технические возможности позволяют это. Вместе с тем, госслужащие, увы, не спешат выдавать справку либо подтверждение тотчас же, а предлагают гражданину прийти в следующий раз. Однако все-таки чаще всего в обмен на небольшой «знак внимания» или «презент» госслужащий готов сразу же выдать запрошенный документ. Чтобы сэкономить время и силы, гражданину приходится прибегать к подобным неофициальным услугам. Таким образом, необоснованно широкое поле, предоставляемое госслужащему законодательством, оставляет ему возможности для «переговоров» без явного грубого нарушения служебных обязанностей или же обязательств перед частным сектором.

Недостатки и изъяны нормативной базы открывают возможности для произвола и самоуправства со стороны чиновников, а также являются благодатной почвой для коррупции. По этой причине необходимо постоянно проводить оценку государственных услуг, пересматривать и актуализировать нормативные акты по мере выявления недостатков. Следует непрерывно упрощать процедуры и бланки, обеспечивать частному сектору многочисленные возможности пользоваться услугами госсектора. Очень часто для получения некоторых разрешений установлены требования, устаревшие или неподходящие по отношению к преследуемой цели, и чаще всего существующие требования становятся предметом «переговоров» между госслужащим и частным субъектом. Необходимо устранить такого рода артефакты из законодательства и нормативной базы. Нечто подобное встречается при выдаче патента на клининговые (уборка) услуги. По неясным причинам для выдачи патента на клининговые услуги, как гласит Закон № 93 о предпринимательском патенте от 15.07.1998, необходимо заручиться уведомлением органа местного публичного управления (что по сути, уже по своей природе является разрешением, но неверно называется «уведомлением») как и в случае коммерческой деятельности. И если в случае коммерческой деятельности такого рода «разрешение-уведомление» имеет определенный смысл для установления общественного места, в котором будет осуществляться означенная коммерческая деятельность (улица, парк и т. д.), то в случае клининговых услуг данный этап бессмысленный.

Правительству надлежит продвигать среди госслужащих уважение к гражданину и понимание того, что именно гражданин, которого они обслуживают, обеспечивает им зарплату и место работы. У правительства нет четкой политики, свод правил и принципов, который бы оно постоянно продвигало среди государственных служащих. Ориентированность на гражданина должно стать фундаментальным принципом, продвигаемым правительством во всех государственных учреждениях. Кстати говоря, такой принцип должен стать обязанностью не только тех служащих, которые непосредственно принимают документы у гражданина и напрямую взаимодействуют с ним. Во-первых, ответственным за ориентированность деятельности на гражданина должен быть менеджер учреждения. Ему же надлежит обеспечивать непрерывный анализ процессов, происходящих в учреждении, их оптимизацию. А конечной целью таких процессов должно стать более быстрое, прозрачное и качественное обслуживание гражданина и других представителей частного сектора.

Условия, когда среда становится благоприятной для коррупции:

1. Правовые нормы предусматривают чрезмерно запутанные процедуры для частных субъектов, которые взаимодействуют с госслужащими

2. На усмотрение госслужащего оставлено очень много опций
3. Госслужащий пользуется правом на субъективные оценки
4. Установленные требования несоразмерны с целью, которую преследует частный субъект
5. Отсутствуют четкие требования насчет повышения властями прозрачности информации в ходе взаимодействия с частными субъектами
6. За нарушение госслужащими процедур и деонтологии наказание не предусмотрено либо предусмотренное наказание незначительное
7. Законы, создающие преференциальные и неравные условия на рынке, служат источниками коррупции.

Ключевые рекомендации

Правительству надлежит постоянно предпринимать следующие действия:

1. Оценивать правовые нормы для повышения эффективности взаимодействия между частным сектором и госучреждениями. Ключевой целью должно стать упрощение процесса во-первых для частного сектора, а во-вторых – для государственного служащего. Нельзя ни в коем случае упрощать процесс для госслужащего за счет гражданина.
2. Утверждать правовые нормы, запрещающие госслужащим и госорганам запрашивать у частного сектора информацию, которой госучреждения уже располагают. В стратегический план правительства необходимо включить пункт, предусматривающий, что в течение года все государственные органы изменяют свои процедуры и приведут их в соответствие с данной нормой.
3. Утвердить норму о том, чтобы государственные органы выдавали – незамедлительно и бесплатно – любое подтверждение, любую справку, если они содержат информацию, которая уже имеется в реестрах госорганов. В стратегический план правительства следует включить пункт, предусматривающий, что в течение трех месяцев все госорганы изменят свои процедуры и сообразуют их с указанной нормой. На протяжении примерно 30 лет в частном секторе внедряется принцип «One minute file retrieval»¹ (получение досье/информации за одну минуту), что служит отличной наработкой для организации административных процессов. Успешные государства перенимают наиболее передовые практики и провозглашают их национальными целями. Таким образом, принцип «One minute file retrieval» должен стать основополагающей целью работы госучреждений и показателем достижений для их менеджеров.
4. Обязать государственные органы вывесить Книгу жалоб и предложений на видном и доступном для любого посетителя месте; обязать руководителя учреждения включать в свой отчет о деятельности анализ проблем и оптимизацию процедур с тем, чтобы не допускать в будущем недостатков указанных в книге жалоб и предложений. Правительству надлежит разработать на своей странице автоматизированный регистр, на котором граждане смогут размещать, в том числе анонимно, жалобы в отношении любого государственного органа. Соответствующий государственный орган будет обязан предоставлять публичный ответ, указав, каким именно образом были оптимизированы процедуры. Если автор жалобы укажет свой адрес электронной почты, система будет автоматически направлять ему подтверждение о получении жалобы, ее номер и время ее поступления (timestamp).

¹ «One-minute file retrieval» это прием, который был заимствован из промышленности и применяется в административной сфере в качестве эквивалента для SMED (Single Minute Exchange of Die) как составляющей приемов «Lean production». Принцип «One-minute file retrieval» внедрили в систему менеджмента «20 Keys», которую разработал учредитель «PPORF Development Institute» Ивао Кобаяси.

5. Правительству следует постоянно проверять процедуры и регуляторные нормы и тем самым обеспечивать, что, когда частный субъект обращается в какое-либо госучреждение, он будет уверен в том, что в конкретном случае государственный служащий применит к нему только один подход. У госслужащего НЕТ нескольких вариантов взаимодействия для одного и того же случая.

6. Ошибки, допущенные государственными органами, должны быть незамедлительно устранены ими же в ответ на обращение частного субъекта. Усилие со стороны частного субъекта должно быть минимальным. Затягивание с устранением ошибки, запрашивание каких-либо дополнительных документов, предложение вновь начать процедуру с нуля должны повлечь за собой освобождение ответственного за это служащего от занимаемой должности.

7. Правительство установит механизмы и процедуры освобождения служащего от должности, если гражданин либо частный субъект заявят о конкретном случае, когда отношение к ним не соответствовало установленной процедуре, когда было допущено необоснованное затягивание, когда не были соблюдены права гражданина. Освобождение от должности должно быть окончательным и без права восстановления.

8. Запретить любого рода изменения законопроектов без проведения полноценного процесса публичных консультаций. Изменение законопроекта буквально на финишной прямой и без проведения публичных консультаций самым прямым образом подрывает основополагающее право гражданина в качестве верховной власти в государстве, ограничивает его возможность выразить свое гражданское мнение и является практикой, которая обеспечивает утверждение несовершеннолетних и благоприятных для коррупции законов.

Роль гражданина

У гражданина есть гражданское право и гражданская обязанность влиять на механизмы, регулирующие любую область, которая представляет интерес для него. Чтобы эффективнее продвигать гражданские интересы, гражданину надлежит:

1. Присоединиться к неправительственным гражданским организациям, преследующим общие с ним интересы, формулировать гражданскую позицию относительно регулирования определенных сфер, обнародовать ее и направлять государственным органам, требовать предоставления информации и настаивать на рассмотрении выдвинутых предложений.
2. Требовать от депутатов, которых он избрал, инициировать изменения законодательства.
3. Осуществлять мониторинг новых законопроектов, которые касаются областей, представляющих интерес для него, выдвигать предложения по усовершенствованию и гармонизации этих документов, излагать свое мнение насчет данных законов в ходе публичных консультаций.