

Разработка эффективных мер, направленных на повышение открытости контрольно-надзорных органов исполнительной власти

Деятельность контрольно-надзорных органов имеет приоритетное значение для любого современного государства. Последнее десятилетие Российская Федерация пытается улучшить и усовершенствовать систему контрольно-надзорных органов за счет проведения масштабных административных реформ, внедрения современных механизмов государственного управления и использования опыта передовых западных стран. Без обеспечения открытости деятельности контрольно-надзорных органов вряд ли возможно обеспечить законность и дисциплину в работе должностных лиц этих органов, предотвратить коррупционные правонарушения и повысить доверие со стороны граждан к их деятельности.

Под открытостью контрольно-надзорных органов предлагается понимать создание необходимых условий для обеспечения возможности гражданам и организациям получать достоверную, понятную, полную и своевременную информацию о деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти, о принимаемых ими решениях через различные источники информации, основным из которых является информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет»; обеспечение возможности гражданам участвовать в различных формах разработки и реализации управленческих решений, принимаемых контрольно-надзорными органами; обеспечение возможности оказывать положительное влияние на деятельность контрольно-надзорных органов исполнительной власти, что в целом позволяет установить подотчетность органов исполнительной власти гражданам, реализовывать различные виды общественного контроля и повышает доверие к деятельности указанных органов исполнительной власти.

Выработанные предложения по повышению открытости деятельности контрольно-надзорных органов должны подкрепляться эффективными мерами, направленными на их реализацию.

Основными целями принятия этих мер должно быть достижение соответствующих результатов:

1) осуществление на более высоком уровне открытого государственного управления;



А. В. Чежидова

*Прокурор отдела
государственной и ведомственной статистики
прокуратуры Нижегородской области,
юрист 1 класса, кандидат юридических наук*

2) решения, принимаемые контрольно–надзорными органами исполнительной власти в рамках исполнения государственных функций по контролю и надзору, должны основываться на активном участии гражданского общества в управленческих процессах, направленных на достижение целей и задач государственного контроля и административного надзора;

3) оценка открытости должна быть основополагающей при характеристике основной деятельности контрольно–надзорных органов исполнительной власти и быть основой для принятия организационных и кадровых решений относительно должностных лиц этих контрольно–надзорных органов;

4) принцип открытости (принципы открытости) деятельности контрольно–надзорных органов исполнительной власти должен обеспечиваться на всех уровнях и стадиях деятельности каждого органа государственного управления;

5) достижение прозрачности деятельности контрольно–надзорных органов является важнейшим инструментом противодействия коррупции в этих органах, поэтому снижение коррупции напрямую связано с реализацией правовых и организационных механизмов открытости.

Наиболее эффективные меры всегда напрямую связаны с использованием методов убеждения и принуждения, административных и экономических, прямого и косвенного воздействия.

Поэтому все меры, направленные на повышение открытости контрольно–надзорных органов исполнительной власти, можно разделить на две большие группы: 1) меры, направленные на добровольное исполнение правовых и организационных механизмов, направленных на обеспечение открытости контрольно–надзорных органов, и 2) принудительные меры, направленные на выполнение требований открытости контрольно–надзорных органов исполнительной власти. Рассмотрим каждую группу мер более подробно.

1. К мерам, направленным на добровольное исполнение правовых и организационных механизмов, направленных на обеспечение открытости контрольно–надзорных органов, следует отнести следующие мероприятия.

Во–первых, важной мерой, направленной на стимулирование деятельности по открытости органов исполнительной власти, является проведение мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти. На основании такого мониторинга может быть составлен рейтинг открытости органов государственной власти.

Мониторинг открытости федеральных органов исполнительной власти может проводиться в соответствии с Методикой мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти.

Это, безусловно, касается и органов исполнительной власти, осуществляющих государственные функции по контролю и надзору.

Проведение мониторингов позволяет дать объективную и независимую оценку открытости государственных органов и оценку эффективности проводимых мероприятий, направленных на обеспечение открытости их деятельности.

Кроме того, выстраивание рейтинга открытости органов исполнительной власти позволяет более интенсивно проводить мероприятия органам, которые имеют проблемы с открытостью и не укладываются в общие рамки, которые устанавливаются Президентом РФ и Правительством РФ.

При этом важно закрепить перманентность и периодичность проведения подобных мониторингов и оценки открытости деятельности контрольно–надзорных органов в действующем законодательстве РФ, например в положениях об осуществлении отдельных видов государственного контроля и надзора.

Во–вторых, важное значение приобретает визуализация деятельности контрольно–надзорных органов. Например, для реализации принципа понятности можно выбрать несколько наиболее важных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность контрольно–надзорных органов исполнительной власти, визуализировать с помощью различных презентаций, блок–схем, графиков, фильмов, которые бы были понятными для различных групп населения. По итогам визуализации проводить опросы среди населения, групп экспертного сообщества на предмет повышения понятности и прозрачности деятельности контрольно–надзорного органа.

Чем больше нормативных правовых актов, в том числе административных регламентов, будут визуализированы, то есть станут доступными для обычных граждан, тем более открытой, прозрачной и эффективной будет деятельность контрольно–надзорных органов.

В–третьих, должен быть установлен постоянный контакт между контрольно–надзорными органами и населением (индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами). Установление прямой и обратной связи чаще всего происходит посредством проведения социологических опросов или исследований, которые позволяют выявить проблемные вопросы в контрольно–надзорной деятельности.

Опросы, даже, может быть, не очень профессиональные, дают возможность установить реальную картину, оценки со стороны населения деятельности контрольно-надзорных органов, выявить проблемы и наметить пути решения наиболее сложных системных вопросов. Опросы должны проводиться как средствами самих органов, например при нахождении на сайте государственного органа (онлайн-голосование), так и с привлечением специалистов в этой области для проведения более широкомасштабного и достоверного социологического исследования.

Результаты опросов позволяют сделать конкретные предложения по повышению открытости и прозрачности деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

В-четвертых, важное значение имеет публичное декларирование планов по внедрению принципов открытости в деятельности контрольно-надзорных органов.

Некоторые федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственные функции по контролю и надзору, уже приняли (публично задекларировали) планы по внедрению механизмов открытости в свою деятельность:

– План Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014–2018 годы, утвержденный Росгидрометом 8 января 2015 г.¹;

– Приказ Ространснадзора от 30 декабря 2014 г. N АК-1313фс «О ведомственном Плане мероприятий Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по реализации Концепции открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти на 2015 год с «горизонтом планирования» до 2018 года»²;

– Приказ Росстандарта от 30 декабря 2014 г. N 2162 «Об утверждении ведомственного Плана Росстандарта по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2015 год с учетом «горизонта планирования» до 2018 года»³;

– План организационных мероприятий Федеральной службы судебных приставов по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2015 год и на период до 2018 года, утвержденный Директором Федеральной службы судебных приставов, главным судебным приставом РФ А.О. Парфенчиковым, от 29 декабря 2014 г. N 05/26840вн⁴;

– План Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых ком-

муникаций по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2015 год⁵, утвержденный В.и.о. руководителя Роскомнадзора А.А. Панковым 29 декабря 2014 г.;

– План Федерального казначейства по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год с учетом «горизонта планирования» до 2018 года⁶, утвержденный Руководителем Федерального казначейства Р.Е. Артюхиным 27 октября 2014 г.;

– Ведомственный план Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год с учетом «горизонта планирования» до 2018 года⁷, является Приложением к Приказу Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 5 августа 2014 г. N 267 и др.

Наличие подобных ведомственных планов является важным механизмом проведения мероприятий по повышению открытости контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Однако ведомственный характер документов, отсутствие механизмов внутреннего и внешнего контроля за выполнением мероприятий, а также ответственности за невыполнение взятых на себя обязательств ставят вопросы о реальности выполнения данных планов.

Поэтому в качестве предложения должны получить правовое закрепление положения, устанавливающие обязанность для разработки и выполнения этих ведомственных планов, а равно ответственность за их невыполнение или ненадлежащее выполнение. Это должно быть сделано в отношении органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, соответствующим указом, а в отношении органов, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, соответствующим постановлением.

Вместе с тем следует констатировать, что на уровне субъектов Российской Федерации органами исполнительной власти, осуществляющими государственный региональный контроль и надзор, работа в этом направлении практически не ведется.

2. К мерам, направленным на принудительное исполнение правовых и организационных механизмов, направленных на обеспечение открытости контрольно-надзорных органов, следует отнести следующие мероприятия.

Во-первых, к мерам административного принуждения может быть отнесено введение прокурорского надзора за выполнением законодательства РФ об открытости деятельности контрольно-надзорных органов.

Приказ Генерального прокурора должен иметь наименование «Об усилении прокурорского надзора за выполнением требований законодательства по открытости деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти».

Данным документом должен быть установлен прокурорский надзор за выполнением требований законодательства по открытости деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Генеральным прокурором РФ, заместителями Генерального прокурора Российской Федерации, начальниками главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним военными прокурорами и прокурорами иных специализированных прокуратур должны проводиться мероприятия по осуществлению прокурорского надзора по соблюдению следующих требований открытости контрольно-надзорных органов исполнительной власти:

- 1) проверять работу с референтными группами;
- 2) осуществлять надзор за организацией широкого, многоканального доступа к общедоступным ресурсам в сети Интернет;
- 3) проверять информацию, размещенную контрольно-надзорными органами исполнительной власти в общедоступных ресурсах о своей деятельности в сети Интернет;
- 4) осуществлять надзор за проведением независимых антикоррупционных экспертиз и общественным мониторингом правоприменения;
- 5) проверять работу контрольно-надзорных органов исполнительной власти по взаимодействию со СМИ;
- 6) усилить надзор за работой контрольно-надзорных органов исполнительной власти по обращениям граждан, общественных объединений и предпринимательского сообщества, а также следить за информированием населения о данной работе, а именно:
 - а) проверять и контролировать размещение на официальном сайте отчетов о работе с обращениями и запросами информации граждан и юридических лиц;
 - б) контролировать размещение на официальном сайте отчетов о результатах мониторинга по количеству обращений в суды и результатам рассмотрения судебных дел по жалобам граждан на действия (бездействие) должностных лиц федерального органа исполнительной власти;
 - в) проверять и контролировать размещение ежеквартальных справок о соблюдении сроков направления ответов на запросы граждан, в случае наруше-

ния законодательства вносить меры прокурорского реагирования;

г) контролировать размещение на официальном сайте ежеквартальных справок о количестве обращений и ответов, полученных и отправленных, включая направленные через интернет-приемную;

д) контролировать размещение на официальном сайте органа ответов на наиболее часто задаваемые вопросы;

7) осуществлять надзор за обеспечением понятности нормативно-правового регулирования;

8) осуществлять надзор за принятием плана деятельности и ежегодной публичной декларации целей и задач контрольно-надзорных органов, их общественным обсуждением и экспертным сопровождением;

9) контролировать формирование публичной отчетности контрольно-надзорного органа;

10) осуществлять надзор за работой пресс-службы контрольно-надзорного органа;

11) осуществлять надзор за разработкой ведомственного плана и его размещением на официальном сайте органа власти в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

12) контролировать информацию о деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственные функции по контролю и надзору, доступ к которой ограничен федеральными законами;

13) контролировать работу официального сайта контрольно-надзорного органа в сети Интернет, ежемесячно мониторить изменения и дополнения, вносимые на данный сайт;

14) контролировать работу сайта по работе интернет-приемной контрольно-надзорного органа;

15) контролировать размещение информации о предоставлении гражданам государственных услуг;

16) контролировать размещение и наполнение подразделов официального сайта по вопросам противодействия коррупции, что должно осуществляться в соответствии с Едиными требованиями к размещению и наполнению подразделов официальных сайтов федеральных государственных органов, посвященных вопросам противодействия коррупции, утвержденными Минтрудом России 26 ноября 2012 года;

17) осуществлять надзор за реализацией права пользователей на обращение с запросом о получении информации в соответствии с требованиями действующего законодательства РФ.

В случае выявленных нарушений при организации работы контрольно-надзорных органов по открыто-

сти своей деятельности принимать меры прокурорского реагирования.

Наличие данного приказа Генерального прокурора РФ серьезным образом подтолкнет контрольно-надзорные органы исполнительной власти выполнять требования законодательства РФ по обеспечению открытости и прозрачности деятельности, а также будет реальным стимулом для проведения мероприятий по дальнейшему внедрению новых механизмов открытости и совершенствованию деятельности в этой области.

Во-вторых, целесообразно установить административную ответственность должностных лиц контрольно-надзорных органов исполнительной власти за невыполнение или ненадлежащее выполнение требований законодательства РФ, направленного на обеспечение открытости деятельности.

Статья должна быть размещена в главе 19, посвященной административным правонарушениям против порядка управления.

Необходимо данную статью включить в блок статей, относящихся к административным правонарушениям, которые устанавливаются за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле (ст.19.6.1 КоАП РФ).

Поэтому предварительный номер и наименование будет следующим: «Статья 19.6.3. Нарушение должностными лицами установленных нормативными правовыми актами условий и требований к открытости деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих государственные функции по контролю и надзору, органов муниципального контроля, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции».

В первой части данной статьи должна быть установлена административная ответственность за неопубликование органами исполнительной власти, осуществляющими государственные функции

по контролю и надзору, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, осуществляющими контрольные функции, информации о своей контрольно-надзорной деятельности, а равно установление запрета на ознакомление пользователей (потребителей) информации с документами, регламентирующими проведение контрольно-надзорных мероприятий, отказ в предоставлении пользователям (потребителям) информации о контрольно-надзорной деятельности по запросу влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от пяти тысяч рублей до двадцати пяти тысяч рублей либо дисквалификацию сроком на один год.

Во второй части данной статьи должна быть установлена административная ответственность: препятствование или наложение запрета на доступ населения к информации о заседаниях контрольно-надзорных органов, органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, установление запрета на участие граждан в открытых заседаниях коллегий контрольно-надзорных органов влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от пяти тысяч рублей до тридцати пяти тысяч рублей либо дисквалификацию сроком на два года.

В третьей части данной статьи должна быть установлена административная ответственность: неопубликование пользователями информации о работе государственных органов с обращениями граждан, неразмещение на официальном сайте отчетов о работе с обращениями и запросами информации граждан и юридических лиц влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от пяти тысяч рублей до двадцати пяти тысяч рублей либо дисквалификацию сроком на один год.

Следует особо отметить, что установление административной ответственности в данной области должно значительным образом повысить эффективность работы контрольно-надзорных органов по внедрению правовых и организационных механизмов в свою деятельность. ■

1. Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
2. Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
3. Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
4. Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
5. Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
6. Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
7. Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».