

УДК 342.9

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ОТКРЫТОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

© 2015 г.

А.В. Чежидова

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

sanechka2006-89@mail.ru

Поступила в редакцию 15.01.2015

Представлены разработка и обоснование концепции открытости контрольно-надзорных органов исполнительной власти, которая бы способствовала более эффективному взаимодействию с гражданским обществом, повышала прозрачность деятельности указанных органов и их должностных лиц и препятствовала коррупционным проявлениям в этой сфере государственного управления. В ходе работы применялись общенаучные методы, такие как диалектический, логический, и частно-научные: формально-юридический, прогностический, конкретно-социологический, сравнительно-правового анализа, системно-структурный и другие. Внедрение данного комплексного подхода как в деятельность государственных органов исполнительной власти, так и в нормативно-правовое регулирование позволит вывести уровень взаимодействия государственных органов и общества на новый этап развития.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, открытость, организационно-правовые средства, информация.

Обеспечение открытости контрольно-надзорных органов исполнительной власти возможно посредством различных организационно-правовых средств, которые разработаны в теории административного права, предусмотрены в действующем законодательстве РФ и апробированы в современной правоприменительной практике.

Необходимо отметить, что под организационно-правовыми средствами можно понимать способы, инструменты и механизмы, которые охватывают различные направления деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти и способствуют открытости и прозрачности их работы, выполнения государственных функций по контролю и надзору.

Главной проблемой при этом остается отсутствие системного анализа организационно-правовых средств, способствующих открытости контрольно-надзорных органов исполнительной власти, а также неразрешенная проблема построения логичной и отвечающей современным требованиям государственного управления системы этих организационно-правовых средств.

Требует особого внимания также и процесс реализации организационно-правовых средств открытости контрольно-надзорных органов исполнительной власти, который бы обеспечивал повышение открытости указанных органов государственного управления.

В научных работах по административному праву нередко рассматриваются отдельные во-

просы, связанные со средствами (способами, инструментами, механизмами) обеспечения и повышения открытости органов государственной власти или публичного управления.

Коллектив авторов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, изучая информационные аспекты взаимодействия гражданина и публичной власти, указывает следующие способы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности; размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в информационных системах общего пользования; ознакомление пользователей (потребителей) информации с документами государственных органов и органов местного самоуправления; обеспечение доступа пользователей (потребителей) информации на заседания государственных органов и органов местного самоуправления; получение пользователями (потребителями) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу [1].

Далее делаются обобщенные выводы: «Как видно из приведенного перечня, существует две группы отношений: одна группа составляет отношения, в которых инициатива в получении информации о деятельности государственных

органов и органов местного самоуправления принадлежит гражданину. В этом случае обязанность по информированию возникает у органов власти, только если такая инициатива проявлена.

Вторая группа отношений предполагает совершение по собственной инициативе государственными органами и органами местного самоуправления действий по информированию неопределенного круга лиц, что вытекает из возложенных на данные органы власти функций.

И в том и в другом случае информационные услуги оказываются на основе информации, имеющейся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, полнота и актуальность которых непосредственным образом влияет на качество предоставляемых услуг и в конечном итоге на прозрачность деятельности органов власти» [2].

По моему мнению, рассматривать информирование граждан о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в качестве государственной услуги можно лишь отчасти.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 31.12.2014 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [2] под государственной услугой следует понимать предоставляемую федеральным органом исполнительной власти, органом внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, – деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Отсюда по смыслу положений вышеуказанного федерального закона «совершение по собственной инициативе государственными органами и органами местного самоуправления действий по информированию неопределенного

круга лиц» не может рассматриваться в качестве государственной услуги, так как отсутствуют «запросы» о ее предоставлении как от граждан, так и от организаций.

Профессор Оксфордского университета Денис Галлиган, указывает, что «открытость и прозрачность могут быть достигнуты при помощи более конкретных правил и практик. Среди них как наиболее важные можно выделить следующие: уведомление о намечающемся действии, решении; обеспечение раскрытия данных и другой информации, на которой базируются действия и решения; требование об опубликовании любого формального или неформального критерия, на основании которого принимается решение; обеспечение участия заинтересованных сторон в административном процессе; требование об открытом, а не секретном процессе принятия решения; предоставление обоснования решений; обеспечение доступности адекватных форм регресса при определении законности и правильности действий» [3].

Хотелось бы отметить, что данные предложения известного английского ученого не вполне отражают все механизмы, направленные на обеспечение открытости органов государственного управления. Например, остались не охваченными формы участия граждан в государственном управлении, механизмы привлечения независимых экспертов к деятельности органов исполнительной власти (общественные советы, независимые эксперты и экспертные организации при проведении мероприятий по контролю и т.д.). При этом следует особо отметить, что не все виды государственно-управленческой деятельности имеют признаки административного процесса, а поэтому обеспечение открытости в административно-процедурной деятельности или в юридически значимых действиях органов государственной исполнительной власти остаются без учета и рассмотрения известным специалистом.

Известный китайский ученый, профессор Ло Хаоцай, отмечает, что «участие граждан в управлении включает в себя три сферы: участие в административном законодательстве, оказание влияния на создание, реформирование и упразднение институтов системы административного права; участие в административном управлении, что включает в себя участие в процессе составления нормативных документов, а также участие в повседневном административном управлении; участие в административном контроле [4].

Представляет обоснованный интерес и роль электронных услуг в этом взаимодействии. С точки зрения китайского профессора, «элек-

тронные правительственные услуги – это не просто компьютеризация правительственных услуг или вход в правительственную электронную сеть, а использование информационных технологий для формирования соответствующих требованиям века информации правительственных структур и форм передачи информации. Это создание равных связей и информационных каналов между правительством, предприятиями, между предприятиями и массами, создание таких условий для народных масс, чтобы они могли принять участие в правительственном управлении» [4].

Применительно к деятельности контрольно-надзорных органов некоторые российские ученые выделяют следующие организационные и правовые механизмы, обеспечивающие открытость их деятельности.

По мнению профессора А.Ф. Ноздрачева, «при разработке положений об осуществлении конкретного вида государственного (муниципального) контроля и надзора необходимо максимально детализировать предмет проверки (на соответствие каким нормативным правовым актам проверяются требования), субъекты проверки, а также формы мероприятий по контролю (надзору).

В открытом доступе в сети Интернет должны размещаться юридически значимые для проведения проверок сведения, включая информацию о совокупности обязательных требований к субъектам и объектам проверки, предмету проверки. Также должны быть доступны сведения о результатах проведения плановых и внеплановых проверок и статистика результатов их проведения.

Необходимо уточнение порядка привлечения экспертов и экспертных организаций к проведению мероприятий по контролю.

В целях эффективного государственного управления в указанной сфере предполагается завершить введение в эксплуатацию информационной системы «Мониторинг и оценка эффективности деятельности контрольно-надзорных органов» для постоянного мониторинга деятельности федеральных органов исполнительной власти при осуществлении государственного контроля (надзора).

Формирование гражданского общества и построение правового государства в России требуют решения вопроса о дополнении государственного контроля общественным (гражданским) контролем» [5].

Кроме того, учеными отмечается, что «контрольная функция регламентируется различными нормативными правовыми актами, чаще всего ведомственного характера. Так, контрольные

полномочия руководителя федерального органа исполнительной власти устанавливаются утверждаемым Президентом РФ или Правительством РФ положением об органе, а контрольные полномочия нижестоящих руководителей – регламентом органа, положением о территориальном органе или структурном подразделении либо специальной инструкцией, утверждаемыми приказами руководителя федерального органа исполнительной власти, территориального органа, структурного подразделения. Процедуры контроля крайне редко получают должную правовую форму, а соответствующие нормативные правовые акты не опубликовываются» [5].

Профессор С.М. Зырянов, рассматривая проблемные вопросы контроля за осуществлением административного надзора, указывает, что «в целях обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов административного надзора необходима разработка методических рекомендаций по организации информационного наполнения и обеспечению функционирования сайта органа государственной власти. Необходимо также разработать механизмы контроля за соблюдением установленных требований к сайтам органов государственной власти, а также определить ответственность уполномоченных должностных лиц» [6].

Согласно Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р, реализация принципов открытости осуществляется путем применения соответствующих основных механизмов (инструментов), постоянное совершенствование которых позволит реализовать поступательное движение к обеспечению открытости федеральных органов исполнительной власти.

К основным механизмам (инструментам) реализации принципов открытости федеральных органов исполнительной власти относятся: реализация принципа информационной открытости федерального органа исполнительной власти; обеспечение работы с открытыми данными; обеспечение понятности нормативно-правового регулирования, государственной политики и программ, разрабатываемых (реализуемых) федеральными органами исполнительной власти; принятие плана деятельности и ежегодной публичной декларации целей и задач федеральных органов исполнительной власти, их общественное обсуждение и экспертное сопровождение; формирование публичной отчетности федерального органа исполнительной власти; информирование о работе с обращениями граждан и организаций; организация работы с референт-

ными группами; взаимодействие федерального органа исполнительной власти с общественным советом; организация работы пресс-службы федерального органа исполнительной власти; организация независимой антикоррупционной экспертизы и общественного мониторинга правоприменения.

В соответствии с Концепцией открытости федеральных органов исполнительной власти механизмы (инструменты) открытости внедряются федеральными органами исполнительной власти с учетом методических рекомендаций по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных 26 декабря 2013 г. Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства [7].

В данных Методических рекомендациях на основании мнения экспертного сообщества, привлекаемого в рамках деятельности Открытого правительства РФ, даны рекомендации по организации работы федеральных органов исполнительной власти по реализации принципов открытости; рекомендации по формированию культуры открытости у государственных гражданских служащих.

Подводя итог исследованию организационно-правовых средств, способствующих открытости контрольно-надзорных органов исполнительной власти, следует сделать вывод, что их

систематизация возможна путем закрепления в едином нормативном правовом акте, регулирующем открытость деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Список литературы

1. Гражданин, закон и публичная власть. М.: Норма, 2005. С. 161.
2. Сборник законов РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
3. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юрист, 2002. С. 184.
4. Ло Хаоцай. Очерки современного административного права Китая / Перевод с китайского д.э.н. А.В. Островского, к.э.н. В.В. Жигулевой, Б.Я. Надточенко; Под ред. к.ю.н., доцента А.А. Демина. М.: Книгодел, 2010. С.193, 195–196.
5. Правовое регулирование государственного контроля: Монография / Отв. ред. д.ю.н., проф., заслуженный деятель науки РФ А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Анкил, 2012. С. 18–20, 68–69.
6. Зырянов С.М. Административный надзор. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. С. 179.
7. Справочная правовая система «Консультант Плюс» <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=610607>.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MEANS FOR PROMOTING OPENNESS OF SUPERVISORY BODIES OF EXECUTIVE POWER

A.V. Chezhidova

The aim of the research is to develop and validate the concept of openness of regulatory and supervisory bodies of executive power, which would facilitate a more effective interaction with civil society, increase the transparency of the activities of these bodies and their officials and prevent corruption in the public administration.

In this study, we used a set of general scientific methods and specific methods of legal science. The implementation of the proposed integrated approach in the activities of state executive bodies and in legal regulation will bring the interaction of public administration bodies and society to a new stage of development.

Keywords: bodies of executive power, openness, organizational and legal means, information.

References

1. Grazhdanin, zakon i publichnaya vlast'. M.: Norma, 2005. S. 161.
2. Sbornik zakonov RF. 2010. № 31. St. 4179.
3. Galligan D., Polyanskij V.V., Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo: istoriya razvitiya i osnovnyye sovremennyye koncepcii. M.: Yurist", 2002. S. 184.
4. Lo Haocaj. Oчерки sovremennogo administrativnogo prava Kitaya / Perevod s kitajskogo d.eh.n. A.V. Ostrovskogo, k.eh.n. V.V. Zhigulevoj, B.Ya. Nadtochenko; Pod red. k.yu.n., docenta A.A. Demina. M.: Knigodel, 2010. S.193, 195–196.
5. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo kontrolya: Monografiya / Otv. red. d.yu.n., prof., zasluzhennyj deyatel' nauki RF A.F. Nozdrachev. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF; Ankil, 2012. S. 18–20, 68–69.
6. Zyryanov S.M. Administrativnyj nadzor. M.: ID «Yurisprudenciya», 2010. S. 179.
7. Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tant Plyus» <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=610607>.