

Шаршеева А. Ш., Усекеев Э. Ж.

Открытые данные для оценки контрольной деятельности государства в Кыргызстане

Шаршеева Аида Шеримбековна

Кыргызский национальный университет им. Ж. Баласагына (г. Бишкек, Кыргызская Республика)
Аспирант
a_sharsheeva@mail.ru

Усекеев Эрмек Жолдошбекович

Кыргызский национальный университет им. Ж. Баласагына (г. Бишкек, Кыргызская Республика)
Первый проректор
Доктор философских наук, доцент
ermekadil@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются вопросы определения эффективности последствий публикации открытых данных государственного контроля для формирования оценки эффективности государственного управления в Кыргызской Республике. Показаны теоретические и практические аспекты измерения эффекта последствий открытия данных по результатам государственного контроля на примере государственных проверок в сфере предпринимательской деятельности. Предложены рекомендации по улучшению оценки государственного управления как гаранта повышения эффективности и целесообразности проверок.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

контрольная надзорная функция, государственная проверка, государственное управление, открытые данные

Sharshееva A. Sh., Usekeev E. Zh.

Open State Data for Assessment of the State Control Activity in Kyrgyzstan

Sharshееva Aida Sherimbekovna

Kyrgyz National University named by Yusuf Balasaguni (Bishkek, Kyrgyz Republic)
Graduate Student
a_sharsheeva@mail.ru

Usekeev Ermek Zholdoshbekovich

Kyrgyz National University named by Yusuf Balasaguni (Bishkek, Kyrgyz Republic)
First Vice-Rector
Doctor of Science (Philosophy), Associate Professor
ermekadil@gmail.com

ABSTRACT

The article deals with the determination of the effectiveness consequences of publication of open data for the formation of state control evaluation of the effectiveness of public administration in the Kyrgyz Republic. Showing the existing theoretical and practical aspects of measuring the effect of the effects of the opening of the data on the results of the state control on the example of state inspections in the field of entrepreneurship. Recommendations to improve the methodology for assessing the government as a guarantor of security of life of citizens and the environment.

KEYWORDS

state control effectiveness, control function, state inspections, e-government, open data.

Одним из основных направлений совершенствования системы государственного управления в Кыргызской Республике (КР) является повышение эффективности

деятельности государственных структур. Перед правительственными и государственными органами поставлена задача внедрить в практику работы показатели эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти, их структурных подразделений по осуществлению контрольно-надзорных функций. В Национальной стратегии устойчивого развития страны на период 2013–2017 гг.¹ обозначены задачи для повышения эффективности государственных проверок и устранения необоснованного и излишнего вмешательства государственных органов в деятельность субъектов предпринимательства. Одной из задач является обеспечение прозрачности деятельности государственных органов путем предоставления доступа к информации о порядке и результатах проводимых проверок в сети Интернет. Мероприятия по реализации указанных задач включены в Программу внедрения и развития электронного управления в КР² и Государственную стратегию антикоррупционной политики КР³.

Информационная открытость государства необходима не только гражданам и бизнес-структурам, но и самим органам власти. В конечном счете повышение прозрачности и подотчетности деятельности государственных органов влечет укрепление доверия граждан и предпринимателей к органам власти. Однако работа на местах продвигается медленно и неэффективно. На данном этапе не определены как сами показатели, так и методика оценки эффективности итоговых социальных и других последствий раскрытия данных о государственных проверках деятельности субъектов предпринимательства.

В данной работе осуществлена попытка комплексного анализа (на основе использования институционального, организационного и функционального методов) с целью определить сущность и оценить эффективность государственного контроля и роль государственного инспектора; оценить применяемые методы оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности государственных контролирующих органов (ГКО)⁴; определить показатели эффективности государственной контрольной деятельности на примере анализа открытых данных на официальных сайтах ГКО, имеющих полномочия проводить проверки деятельности бизнеса.

Объектом работы является контрольная деятельность. Предметом работы являются институциональные и социальные методические аспекты оценки эффективности государственного контроля. Научная новизна результатов работы, представленных в данной статье, заключается в разработке теоретических положений, а также реко-

¹ Национальная стратегия устойчивого развития КР на период 2013–2017 года: Указ президента КР от 21.01.2013 г. № 11 [Электронный ресурс] // Президент КР: URL: http://www.president.kg/ru/news/ukazy/1466_tekst_natsionalnoy_strategii_ustoychivogo_razvitiya_kyrgyzskoy_respubliki_na_period_2013-2017_godyi (дата обращения: 20.12.2015).

² Программа Правительства Кыргызской Республики по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014–2017 годы: Постановление Правительства КР от 17 ноября 2014 г. № 651. [Электронный ресурс] // Министерство юстиции КР: URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97135/10?mode=tekst> (дата обращения: 01.12.2015).

³ О Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции: Указ Президента КР от 2 февраля 2012 г. УП № 26 [Электронный ресурс] // Президент КР: URL: http://www.president.kg/ru/news/ukazy/3044_podpisan_ukaz_o_merah_po_ustraneniyu_prichin_politicheskoy_i_sistemnoy_korrupsii_v_organah_vlasti/ (дата обращения: 01.12.2015).

⁴ Об одобрении Перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства: Постановление Правительства КР от 9 марта 2012 г. № 166 // [Электронный ресурс] // URL: <http://proverka.kg/zakonodatelstvo.html> (дата обращения: 20.12.2015).

мендаций по внедрению принципа открытых данных для оценки эффективности государственной контрольной деятельности.

1. Сущность и эффективность государственного контроля и роли государственного инспектора.

В современной научной литературе нет непосредственного толкования понятия «эффективность результатов государственного контроля в поднадзорной области». Из анализа трактовок зарубежных и отечественных исследователей следует, что термин «эффективность государственного контроля» базируется на соотношении количественного сокращения проверок и показателей бюджетных расходов. Однако вывод об уровне имеющейся эффективности бюджетных расходов на проведение проверок можно сделать только на основе сравнительного анализа эффективности бюджетных расходов на поднадзорную отрасль. Для этого требуется формирование нового подхода к понятию эффективности контрольной функции государства (проверок).

Согласно мнению В. П. Беляева, исходя из его анализа существующих интерпретаций и сравнений определения «государственный контроль», данный термин рассматривается как форма реализации государственного управления и обеспечивает проверку выполнения законов и иных нормативных актов с целью недопущения отклонений от установленных законодательством норм и правил [2]. В контексте данной статьи наиболее подходящим является сформулированное М. В. Ткаченко определение «контрольная функция», которое по своему содержанию включает в себя такие элементы контроля, как: получение необходимой информации; ее анализ и оценка; реагирование на выявленные отклонения от установленных правил и требований [1, с. 41].

Конституционно эффективность государственного контроля определяется как способность создавать надлежащие условия для защиты личности, охраны прав и свобод человека и гражданина, здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, общественной нравственности, собственности, окружающей природной среды, установленного порядка осуществления государственной власти и порядка управления, общественного порядка, прав юридических лиц и их объединений от административных правонарушений, а также своевременное и объективное рассмотрение дел об административных правонарушениях и их предупреждение¹.

Эффективность результатов государственного контроля в поднадзорной области может быть оценена путем сравнения использованного объема бюджетных расходов на развитие поднадзорной отрасли с достигнутым уровнем обеспечения условий безопасности жизнедеятельности граждан. Эффективность бюджетных расходов на государственные проверки определяется как сопоставление полученных результатов исполнения предписаний по устранению нарушений и объемов бюджетных расходов на проверки, осуществляемые соответствующими уполномоченными государственными органами.

В этом случае современный инспектор — это эксперт по оценке степени риска деятельности объекта проверки и одновременно консультант (советник) для субъекта проверки. В идеале инспектор в качестве эксперта должен определять состав нарушения по определенным факторам риска; анализировать данные своей проверки и определять превентивные меры и методы для обеспечения безопасности поднадзорной отрасли. Как консультант, инспектор должен обеспечить правовую и техническую оценку безопасности деятельности субъекта проверки; оказать ин-

¹ Кодекс Кыргызской Республики об Административной ответственности: Закон КР от 4 августа 1998 г. № 115. Ст. 2 [Электронный ресурс] // ИС ПАРАГРАФ: URL: http://online.adviser.kg/Document/?doc_id=30232566 (дата обращения: 20.12.2015).

формационную и образовательную поддержку в вопросах требований и норм безопасности и последствиях их неисполнения, консультировать как ликвидировать нарушения.

2. Методы оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности государственных контролирующих органов.

Из применяемых в мировой практике моделей наиболее подходят для рассмотрения методы оценки эффективности бюджетных расходов на проведение проверок, описанные Робертом Кане (Robert L. Kane): анализ издержек и полезности (cost-utility analysis — CUA), который основан на сравнении издержек, измеряемых в денежном выражении, и пользы для населения, полученной от реализации бюджетных расходов на конкретную цель, измеряемую в единицах полезности, и анализ издержек и взвешенной результативности (weighted cost-effectiveness analysis — WCEA) — это оценка множества выгод бюджетных расходов, которые при этом не могут быть измерены в денежном выражении [3, с. 337–339].

В качестве показателей социальной полезности и выгод бюджетных расходов на исполнение контрольной деятельности госорганов, которые трудно измерить в денежном выражении, по нашему мнению, должны быть взяты показатель снижения количества внеплановых проверок, основанием для которых являются жалобы населения на деятельность предпринимателя, снижение техногенных аварийных случаев, эпидемий, отравлений и др. Необходимы также показатели удовлетворенности предпринимателей работой инспектора как консультанта.

Например, в европейских странах многие частные предприятия общественного питания и других услуг выставляют на публичное обозрение акты результатов государственных проверок как гарант безопасности своей продукции и услуг. Это наглядный показатель эффективности государственного контроля как гаранта обеспечения безопасности интересов населения (потребителей). Для бизнеса при таком подходе появляется возможность оценки целесообразности использования бюджетных средств, которые формируются из налогов предпринимателей и населения на финансирование проведения плановых проверок; разработку новых норм и механизмов осуществления государственного контроля. Кроме этого создаются справедливые условия для развития бизнеса.

Согласно действующей отечественной Методике оценки деятельности государственных органов исполнительной власти¹ показатели мониторинга и оценки результатов определяются самим государственным органом по представленной формуле расчета. В качестве базовых берутся показатели исполнения отраслевых, территориальных и других локальных планов и программ государственных органов исполнительной власти. Оценка эффективности контрольной деятельности государственного органа основана на анализе количественных показателей отчетности: весь анализ сводится к сравнению доли сокращения количества проверок в сравнении с предыдущим аналогичным периодом. То есть существующие механизмы оценки контрольной деятельности государства не рассматривают эффект воздействия государственного контроля на развитие поднадзорной отрасли.

Публикация открытых данных о текущем подходе к проведению проверок деятельности субъектов предпринимательства повлечет усиление и ускорение реформирования контрольных функций государственных органов как гаранта обеспечения безопасности жизни, здоровья и деятельности граждан, а также безопасности окру-

¹Методика оценки деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики: постановление правительства КР от 17 февраля 2012 г. № 105. [Электронный ресурс] // Централизованный Банк Данных Правовой Информации КР. Министерство Юстиции КР: URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ruru/93791> (дата обращения: 20.12.2015).

жающей среды. Однако госорганы не предоставляют аналитическую оценку эффективности своих проверок. Например, официальный сайт Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики (техэкоинспекция, www.geti.gov.kg) не содержит аналитических отчетов с раскрытыми данными о проверках, по которым можно оценить эффективность и целесообразность контрольно-надзорных функций органа. При этом техэкоинспекция имеет полномочия осуществлять проверки субъектов предпринимательства по десяти направлениям экологического и технического контроля. Аналогичная ситуация с данными на сайтах других организаций, в том числе на официальном сайте министерства экономики КР (www.minesonom.gov.kg), за которым закреплены полномочия мониторинга и оценки проверок субъектов предпринимательства, реализация программы OpenData и оценки деятельности государственных органов.

В частности, отсутствует информация о принципах и методах определения оценки критериев и факторов риска деятельности объекта проверки, что влияет на периодичность проверок. Следовательно, не исключается риск субъективного подхода к оценке степени риска объекта проверки; ясное объяснение подхода инспекторов к оценке результатов проверки на основании использования проверочного листа. Причина в том, что разработанные проверочные листы не показывают области риска, а представляют собой перечень нарушений в деятельности поднадзорной области риска. В этом случае наблюдается вторичный подход к оценке рисков деятельности, когда инспектор идет на проверку с проверочным листом, который заблаговременно предполагает наличие нарушений. Следовательно, возникает риск субъективного подхода со стороны инспектора.

Кроме этого нет данных о фактах и результатах проведения анализа полученных данных по результатам проверок. Неясно, как результаты проверки по проверочному листу могут влиять на степень и баллы риска. В этом случае возникает вопрос о цели и эффективности проведения проверок. Также не определены показатели для стоимостной оценки затраченных бюджетных средств на проверки в соотношении с результатами проверок. Отсутствует методика исчисления стоимостной оценки проведенных проверок.

Например, рассмотрим качество отчетов по результатам проверок за I квартал 2015 г. техэкоинспекции по направлению «контроль пожарной безопасности». По результатам обработки введенных инспекторами данных в www.proverka.kg можно установить, что было проверено 480 объектов предпринимательской деятельности. Из них у 220 объектов были выявлены нарушения. 189 нарушителям были выписаны уведомления (предписания) об устранении нарушения. При этом контроль за устранением выявленных нарушений был проведен только в 105 объектах проверок. На 21 субъект проверки наложены штрафные санкции. Для 217 объектов нарушение имеет общую формулировку «нарушение правил пожарной безопасности» и только 6 из нарушений сформулированы так: «Ко всем зданиям и сооружениям, пожарным водоемосточникам не обеспечен свободный доступ».

Основные отрасли деятельности, по которым были проведены проверки пожарной безопасности: объекты общественного питания, автозаправочные станции, гостиничный бизнес и продуктовые магазины. По законодательству, инспектор должен в качестве консультанта предупредить субъект проверки о наличии нарушения и зафиксировать его, выписав ему предписание. Из анализа представленных данных следует, что 31 объект не был уведомлен, т. е. не проконсультирован инспектором о том, как и почему нужно устранить нарушение. Остается открытым вопрос, были ли устранены риски безопасности в остальных 115 объектах проверки; за какие виды нарушений были наложены штрафы в сумме 227 тысячи сом? Качество отчетов по результатам проверок по другим направлениям имеет аналогичные недостатки.

Отсюда следует вывод, что бизнесу невозможно оптимально оценить свое развитие, а потребителям продукции и услуг бизнеса — определить степень своей защищенности. В этих условиях спонтанность и ограниченность предоставленных открытых данных служит благодатной почвой как для роста коррупционных отношений, так и невольного нарушения норм безопасности при ведении бизнеса.

Причиной неудовлетворительного качества представленной информации может являться либо безответственное отношение в работе с официальными данными инспекторов в www.proverka.kg, либо нарушение своих функциональных обязанностей во время проведения проверки. Следует отметить, что система функционально позволяет вести обработку всех данных в задаваемых параметрах. Таким образом, возникает вопрос об эффективности и компетентности работы инспекторов, которая в целом отражается на работе инспекции. В этом случае эффективность работы зависит от политической воли руководства как самой инспекции, так и министерства экономики как регуляторного органа.

В этой связи рекомендуется определить обязательными для публикации в общем доступе аналитические и статистические отчеты: о проверках по областям риска; по отраслям деятельности объекта проверки; по видам нарушений, выявленных в ходе проверок и мер, принятых для их устранения; по видам нормативных правовых документов, которые были использованы в ходе определения состава нарушения и мер взыскания.

На основании предоставленных данных появится возможность для заинтересованных лиц принять участие в оценке степени соответствия проведения проверок действующему законодательству; определить превентивные мероприятия образовательного характера для минимизации наиболее частых нарушений в поднадзорной отрасли.

Литература

1. Беляев В. П. Контроль и надзор как средства реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4. С. 40–52.
2. Ткаченко М. В. Государственный контроль как функция государственного управления // Общество и право. 2010. № 1. С. 82–86.
3. Robert L. Kane. *Understanding Health Care Outcomes Research*. Second Edition. Jones & Bartlett Learning, 2006.

References

1. Belyaev V. P. *Control and supervision as implementers of legal policy* [Kontrol' i nadzor kak sredstva realizatsii pravovoi politiki] // Legal policy and legal life [Pravovaya politika i pravovaya zhizn']. 2003. N 4. P. 40–52. (rus)
2. Tkachenko M. V. *State control as function of public administration* [Gosudarstvennyi kontrol' kak funktsiya gosudarstvennogo upravleniya] // Society and law [Obshchestvo i pravo]. 2010. N 1. P. 82–86. (rus)
3. Robert L. Kane. *Understanding Health Care Outcomes Research*. Second Edition. Jones & Bartlett Learning, 2006.