

Статья 7. Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции

Национальный план противодействия коррупции определяет, что коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

В связи с этим выработка целостной государственной стратегии противодействия коррупции и осуществление последовательной и скоординированной политики в этой сфере являются одними из насущных задач правовых преобразований на современном этапе.

Особую роль здесь играет определение основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции. Основные направления включают в себя:

1) совершенствование системы и структуры государственных органов, оптимизацию и конкретизацию их полномочий;

2) разработку системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей государственной и муниципальной службы на высоком профессиональном уровне;

3) сокращение категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-розыскных мероприятий;

4) введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;

5) обеспечение справедливой и равной для всех доступности правосудия и повышение оперативности рассмотрения дел в судах;

6) развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров, прежде всего между гражданами и государственными органами.

2. На государственном уровне признаются, что одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации является информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями.

В связи с этим качестве элементов взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества называются:

развитие механизмов публичного обсуждения общественно значимых решений;
консультации с представителями гражданского общества до принятия решений;
проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;

включение представителей гражданского общества в рабочие группы и другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;

создание и деятельность при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;

определение рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

Немаловажная роль в этом отводится Общественной палате РФ, которая обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации и общественных объединений с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики.

3. Речь идет о комплексе законодательных профилактических мер, связанных с образованием, воспитанием государственных служащих и менеджеров, формированием антикоррупционной профессиональной этики, функционированием сдерживающих и контролирующих государственных структур, кадровой политикой и ротацией руководящих кадров.

В целях же формирования антикоррупционного общественного сознания реализуются мероприятия, направленные на пропаганду негативного отношения в обществе к проявлениям коррупции, в том числе с использованием социальной рекламы, внедрение системной программы этического образования государственных гражданских служащих области, регламентации основных моральных принципов поведения государственных гражданских служащих при осуществлении ими своих служебных обязанностей в рамках Кодекса этического поведения

4. В качестве одного из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы Федеральный закон от 27 мая 2003 г. "О системе государственной службы Российской Федерации" указывает открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих.

Данная норма реализуется через деятельность Общественной палаты РФ и общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах.

Законодательство Российской Федерации наделяет Общественную палату правом контроля за деятельностью органов исполнительной власти всех уровней, а также органов местного самоуправления.

Общественная палата вправе:

- 1) проводить слушания по общественно важным проблемам;
- 2) давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;
- 3) проводить экспертизу проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления;

4) приглашать руководителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на пленарные заседания Общественной палаты;

5) направлять членов Общественной палаты для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

6) направлять запросы Общественной палаты.

Заключения Общественной палаты РФ по результатам экспертизы носят рекомендательный характер и направляются в соответствующие государственные органы. И именно рекомендательный характер экспертного заключения является негативным аспектом правовой реализации соответствующих правоотношений. Кроме того, не установлены процедуры проведения слушаний (п. 1 ч. 3 ст. 16), выдачи заключений о нарушениях законодательства Российской Федерации (п. 2 ч. 3 ст. 16), приглашения руководителей органов публичной власти на пленарные заседания Общественной палаты РФ (п. 4 ч. 3 ст. 16).

Таким образом, существующие в действующем законодательстве Российской Федерации определенные гарантии повышения эффективности общественного контроля граждан за деятельностью государственных органов требуют более полной регламентации.

5. Как отмечается в научной литературе, административно-управленческие процессы в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации недостаточно эффективны и качество этих процессов может быть существенно улучшено путем введения антикоррупционных стандартов, опирающихся на разработку и внедрение административных регламентов.

В простейшем виде регламентация - это совокупность однозначных и обязательных норм, правил, стандартов и процедур, регулирующих общественные отношения в рамках определенной деятельности посредством наделения их участников юридическими правами и обязанностями.

Примером антикоррупционного стандарта могут служить нормы Закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" от 26 декабря 2008 г., которыми определены основные принципы, обеспечивающие предупреждение коррупции в названной области. Среди них можно назвать:

1) преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;

2) презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

3) открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

4) проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц;

7) ответственность органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

8) недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю и т.д.

6. Значимую роль в унификации прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, играет Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Но, рассматривая данное направление государственной деятельности по противодействию коррупции, следует отметить правовой пробел, на котором акцентируют внимание ученые: норма содержит указание на процессы унификации, установленные для государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, при полном игнорировании муниципальной службы и ее соотношения с государственной гражданской службой, при том что Законом о противодействии коррупции охватываются соответствующие правоотношения.

В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается:

1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

2) замещать должность гражданской службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность, за исключением случаев, установленных указами Президента Российской Федерации;

б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

3) осуществлять предпринимательскую деятельность;

4) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

б) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями;

8) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

9) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с Федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

10) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

11) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

12) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

13) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

14) создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

15) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

16) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

17) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации <1>.

Ст. 16 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" установлены следующие правовые ограничения, когда гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случаях:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9) непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

10) несоблюдения ограничений, нарушения запретов и неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции".

7. В соответствии Федеральным законом от 27 июля 2006 г. "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения.

В развитие указанного Закона был принят Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

Под информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в нем понимается информация, созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления либо поступившая в указанные органы и организации. К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся также законы и иные нормативные правовые акты, а к информации о деятельности органов местного самоуправления - муниципальные правовые акты, касающиеся их деятельности.

Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления обеспечивается в пределах своих полномочий государственными органами, органами местного самоуправления. Такие органы в целях организации доступа к информации о своей деятельности определяют соответствующие структурные подразделения или уполномоченных должностных лиц.

Основными требованиями при обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются:

- 1) достоверность предоставляемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 2) соблюдение сроков и порядка предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 3) изъятие из предоставляемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления сведений, относящихся к информации ограниченного доступа;
- 4) создание государственными органами, органами местного самоуправления в пределах своих полномочий организационно-технических и других условий, необходимых для реализации права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также создание государственных и муниципальных информационных систем для обслуживания пользователей информацией.

Пользователь информацией имеет право обращаться в государственные органы, органы местного самоуправления с запросом как непосредственно, так и через своего представителя.

В запросе указываются почтовый адрес, номер телефона и (или) факса либо адрес электронной почты, фамилия, имя и отчество гражданина (физического лица) либо наименование организации (юридического лица), общественного объединения, государственного органа, органа местного самоуправления, запрашивающих информацию о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления. Анонимные запросы не рассматриваются. В запросе, составленном в письменной форме, указывается также наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляется запрос, либо фамилия и инициалы или должность соответствующего должностного лица.

При составлении запроса используется государственный язык Российской Федерации. Использование при составлении запроса в государственный орган или орган местного самоуправления республики в составе Российской Федерации государственного языка этой республики определяется законодательством данной республики. Возможность использования при составлении запроса в государственный орган субъекта Российской Федерации государственного языка субъекта Российской Федерации определяется законодательством субъекта Российской Федерации.

Федерации или орган местного самоуправления других языков народов Российской Федерации определяется законодательством субъекта Российской Федерации.

В случае поступления в государственный орган или орган местного самоуправления запроса, составленного на иностранном языке, этот запрос может быть рассмотрен в порядке, установленном соответствующим органом.

Запрос, составленный в письменной форме, подлежит регистрации в течение трех дней со дня его поступления в государственный орган, орган местного самоуправления. Запрос, составленный в устной форме, подлежит регистрации в день его поступления с указанием даты и времени поступления.

Запрос подлежит рассмотрению в тридцатидневный срок со дня его регистрации, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. В случае если предоставление запрашиваемой информации невозможно в указанный срок, в течение семи дней со дня регистрации запроса пользователь информацией уведомляется об отсрочке ответа на запрос с указанием ее причины и срока предоставления запрашиваемой информации, который не может превышать пятнадцать дней сверх установленного срока для ответа на запрос.

Если запрос не относится к деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, в которые он направлен, то в течение семи дней со дня регистрации запроса он направляется в государственный орган или орган местного самоуправления, к полномочиям которых отнесено предоставление запрашиваемой информации. О переадресации запроса в этот же срок сообщается направившему запрос пользователю информацией.

Государственные органы, органы местного самоуправления вправе уточнять содержание запроса в целях предоставления пользователю информацией необходимой информации о деятельности указанных органов.

Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу предоставляется в виде ответа на запрос, в котором содержится или к которому прилагается запрашиваемая информация либо в котором содержится мотивированный отказ в предоставлении указанной информации. В ответе на запрос указываются наименование, почтовый адрес государственного органа или органа местного самоуправления, должность лица, подписавшего ответ, а также реквизиты ответа на запрос (регистрационный номер и дата).

В случае если запрашиваемая информация относится к информации ограниченного доступа, в ответе на запрос указываются вид, наименование, номер и дата принятия акта, в соответствии с которым доступ к этой информации ограничен.

Ответ на запрос подлежит обязательной регистрации государственным органом, органом местного самоуправления.

8. Независимость средств массовой информации основывается на конституционных нормах (ст. 29), которые предоставляют возможность свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. При этом гарантируется свобода массовой информации, а цензура запрещается.

Судить об оценке независимости российских средств массовой информации сегодня достаточно трудно, так как проблемы распространения давления со стороны власти и бизнеса очевидны.

В рамках развития информационного общества в Российской Федерации все чаще обращают внимание на следующие принципы:

сотрудничество и партнерство государства, бизнеса и гражданского общества;
опережающее развитие информационной инфраструктуры общества;
создание благоприятной среды для развития информационной инфраструктуры;
обеспечение гражданам доступа к информации, идеям и знаниям, к использованию информационно-коммуникационных технологий;

укрепление доверия и безопасности при использовании информационно-коммуникационных технологий;

содействие развитию глобального информационного общества; международное сотрудничество.

9. Самостоятельность судов и независимость судей выступают предметом регулирования Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. "О судебной системе Российской Федерации". В Российской Федерации не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей. Лица, виновные в оказании незаконного воздействия на судей и присяжных, а также в ином вмешательстве в деятельность суда, несут ответственность, предусмотренную федеральным законом. Присвоение властных полномочий суда наказывается в соответствии с уголовным законом.

В своей деятельности по осуществлению правосудия судьи никому не подотчетны. В основе принципа независимости судьи и самостоятельности судебной власти лежат единый порядок назначения (избрания) судей и общие для всех квалификационные требования к возможности осуществления судебной деятельности.

Все судьи Российской Федерации независимо от уровня и вида суда, в котором они осуществляют свои полномочия, имеют единый статус, устанавливаемый нормами действующего законодательства Российской Федерации. Различия обнаруживаются лишь в отношении требований к кандидатам, претендующим на занятие должности судьи, если иметь в виду суды разного уровня, что, в свою очередь, обусловлено степенью ответственности и важности принимаемых решений, требующих высоких профессиональных и человеческих качеств (жизненный опыт, безупречная репутация, высокая квалификация в области права и др.). В этой связи устанавливаются различные возрастные и профессиональные (стаж работы по юридической профессии) цензы для кандидатов на должности судей.

Уголовным законодательством предусматривается ответственность (ст. 294) за воспрепятствование осуществлению правосудия в виде вмешательства в какой бы то ни было форме в деятельность суда в целях воспрепятствования осуществлению правосудия.

10. Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности" отменяются внепроцессуальные права милиции при проверке малых предприятий, а законопроектом предлагается исключить следующие права органов внутренних дел: осмотр производственных, складских, торговых и иных служебных помещений; досмотр транспортных средств; изучение документов, отражающих финансовую, хозяйственную, предпринимательскую и торговую деятельность; требование предоставления в пятидневный срок копий документов; право изымать отдельные образцы сырья, продукции и товаров. Проведение же мероприятий, направленных на пресечение правонарушений, станет возможно только при наличии повода к возбуждению уголовного дела или дела об административном правонарушении.

Рассматриваемое нововведение было продиктовано необходимостью снижения влияния коррупционных факторов на правоприменительную практику.

11. Прохождение государственной службы исходя из действующего законодательства Российской Федерации включает назначение на должность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен, а также другие обстоятельства (события) в соответствии с указанным Законом, федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В целом отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового статуса федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, регламентируются Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

Совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы предполагает совершенствование системы приема на работу, подбора должностных лиц, прохождения службы, продвижения по службе, выхода в отставку, ротации кадрового состава, его надлежащее вознаграждение.

12. Отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, регулирует Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", который в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Именно для недопущения злоупотреблений в рассматриваемой сфере правоотношений и коррупционных проявлений Федеральным казначейством, управлениями Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации и отделениями управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации ведется реестр контрактов на основании представленных государственными заказчиками сведений о государственных контрактах, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов.

Административный регламент Федерального казначейства по исполнению государственной функции по ведению реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов, ограничивает общественную опасность незаконного участия в предпринимательской деятельности, посягательства на политическую и экономическую безопасность, понимаемую в данном случае как состояние защищенности политической системы государства и национальной экономики от незаконных действий должностных лиц, преследующих вопреки

установленному порядку, принципам, интересам государственной службы личные (узкогрупповые) корыстные цели, а также использующих свой должностной статус вопреки добросовестной конкуренции для лоббирования интересов конкретного юридического лица.

13. В рамках этого направления Указом Президента РФ от 15 мая 2008 г. N 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности" закреплены меры, направленные:

1) на усиление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);

2) на проведение планового мероприятия по контролю (в том числе по отдельным видам лицензионного контроля) в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) не более чем один раз в три года (кроме налогового контроля);

3) на проведение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства только в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни или здоровью людей, по согласованию с прокурором субъекта Российской Федерации;

4) на преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, сокращение количества разрешительных документов, необходимых для ее осуществления, замену (в основном) обязательной сертификации декларированием производителем качества выпускаемой продукции;

5) на замену лицензирования отдельных видов деятельности обязательным страхованием ответственности или предоставлением финансовых гарантий;

6) на исключение внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, а также возможности составления должностными лицами этих органов протоколов об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности;

7) на наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации правом определять порядок предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства, в том числе занимающимся социально значимыми видами деятельности, помещений в аренду на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) за счет специально выделенных для этой цели помещений и (или) порядок продажи в собственность субъектов малого и среднего предпринимательства арендуемых ими не менее трех лет помещений с возможностью рассрочки оплаты и без проведения аукциона.

При этом важным фактором развития предпринимательства в Российской Федерации выступает обеспечение экономического роста и занятости населения, а также сокращение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности в рамках Указа Президента РФ от 29 июня 1998 г. N 730 "О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства".

14. Вопросы использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения напрямую согласуются с проблематикой доходности от использования имущества, находящегося в

государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе утверждать перечни государственного имущества и муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов малого и среднего предпринимательства). Государственное и муниципальное имущество, включенное в указанные перечни, может быть использовано только в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. Эти перечни подлежат обязательному опубликованию в средствах массовой информации, а также размещению в Интернете на официальных сайтах утвердивших их государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления.

Предусмотрен порядок формирования, ведения и обязательного опубликования указанных перечней, а также порядок и условия предоставления в аренду (в том числе льготы для субъектов малого и среднего предпринимательства, занимающихся социально значимыми видами деятельности) включенного в них государственного и муниципального имущества.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку в различных формах, в том числе в виде полного или частичного освобождения от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом.

Действующим законодательством определены виды и особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества.

Так, заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными или муниципальными унитарными предприятиями, государственными или муниципальными бюджетными учреждениями и которым они могут распоряжаться только с согласия собственника, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения таких договоров, за исключением:

1) предоставления указанных прав на это имущество на основании международных договоров Российской Федерации (в том числе межправительственных соглашений), федеральных законов, устанавливающих иной порядок распоряжения этим имуществом, актов Президента Российской Федерации, решений Правительства Российской Федерации, решений суда, вступивших в законную силу;

2) передачи религиозным организациям в безвозмездное пользование культовых зданий и сооружений и иного имущества религиозного назначения;

3) предоставления указанных прав на это имущество государственным органам, органам местного самоуправления, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации;

4) предоставления указанных прав на это имущество на срок не более чем тридцать календарных дней (предоставление указанных прав на это имущество одному лицу на совокупный срок более чем тридцать календарных дней в течение шести последовательных календарных месяцев без проведения конкурсов или аукционов запрещается).

Указанный порядок заключения договоров не распространяется на имущество, распоряжение которым осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, Водным кодексом Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о недрах.

15. Повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих.

16. С 1 февраля 2007 г. Россия вступила в группу государств против коррупции (ГРЕКО), при этом Указом Президента РФ создана межведомственная рабочая группа под руководством помощника Президента РФ В.П. Иванова. Основная цель группы - координация деятельности и объединение всех направлений по противодействию коррупции на основе взятых Россией международных обязательств, определяющих ряд международных антикоррупционных стандартов.

Особое внимание следует обратить на ратификацию Российской Федерацией антикоррупционных Конвенций.

Конвенция ООН против коррупции (2003 г.) и Конвенция Совета Европы "Об уголовной ответственности за коррупцию" (1999 г.) предусматривают разработанные на основании опыта зарубежных государств нормы, направленные на предупреждение и противодействие коррупции. Они раскрывают содержание понятия коррупции в его международно-правовом понимании. Кроме того, они предусматривают криминализацию таких составов, как неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом, злоупотребление влиянием в корыстных целях; устанавливают ответственность юридических лиц, меры по содействию сбору доказательств, конфискации доходов и др.

К числу первоочередных законодательных мер в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию следует отнести:

внесение изменений в Уголовный кодекс РФ, касающихся установления перечня коррупционных преступлений; расширения круга субъектов коррупционных преступлений;

совершенствование норм УПК РФ с целью создания правовых оснований для принятия мер обеспечительного характера к имуществу, полученному в результате преобразования или приобщения доходов, полученных преступным путем, а также распространения аналогичных мер процессуального принуждения на прибыль и другие материальные выгоды, полученные лицом в результате использования такого имущества;

внесение изменений в Федеральный закон от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" (в ред. от 28 ноября 2007 г.) в части установления контроля над финансовыми операциями публичных должностных лиц, разработки перечня таких лиц либо критериев отнесения к данной категории лиц;

внесение согласованных изменений в Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" в части наложения запрета государственным

служащим в течение определенного срока (двух либо трех лет) после ухода в отставку переходить на работу в коммерческие организации, ранее находившиеся в сфере непосредственного административно-правового воздействия либо контроля;

внесение изменений в Федеральные законы: от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в ред. от 25 декабря 2008 г.), в части установления ограничений на вхождение депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в состав органов управления коммерческих организаций с определением в таких случаях порядка досрочного прекращения полномочий депутатов соответствующего уровня; уточнения оснований и установления порядка передачи государственными служащими в доверительное управление долей (пакетов активов) в уставном капитале коммерческих организаций на время прохождения службы под гарантию государства и др.

Действительно, нормы российского уголовного права не охватывают полный круг деяний, которые признаются коррупционными за рубежом. Не считаются коррупцией такие действия, как подкуп иностранного должностного лица, принятие решения в условиях конфликта интересов, незаконное обогащение должностного лица. Правовая ответственность за подкуп не применяется к юридическим лицам. Отсутствуют также нормы, предусматривающие ответственность за незаконное предоставление налоговых и таможенных льгот, переход государственного служащего на работу в частную компанию, которая находилась в ведении этого лица при исполнении им обязанностей государственной службы.

Таким образом, государственная политика в области борьбы с коррупцией должна предусматривать комплексное осуществление правовых, политических, организационных, технических и финансовых мероприятий, обеспечивающих развитие необходимых механизмов, реализация которых позволит создать серьезные предпосылки для коренного изменения ситуации в сфере противодействия масштабным проявлениям коррупции и антиобщественным действиям связанной с ней преступности.

Формы сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом, реализуются на основании норм международного права и международных соглашений.

17. Правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации, закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами устанавливаются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". Порядок рассмотрения обращений граждан распространяется и на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства.

Обращение гражданина - это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление

или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним соответствующих решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок - все это и многое другое относится к числу полномочий государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Для эффективной реализации этих полномочий необходим контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений.

В целях контроля в государственных органах, органах местного самоуправления составляются отчеты о работе с обращениями граждан за определенный период. В такие отчеты включаются данные о количестве поступивших обращений (могут отдельно приводиться данные об обращениях, поступивших в центральный аппарат и территориальные органы). Далее обращения разделяются по тематике (экономические, социальные вопросы и т.д.). В отчетах указываются меры, которые были приняты в связи с обращениями (решено положительно, приняты меры, разъяснено, переадресовано, отказано и т.д.).

В отчетах приводится информация о личном приеме граждан: содержатся данные, которые позволяют судить о соблюдении сроков рассмотрения обращений, а также о мерах ответственности, применяемых в случае нарушения таких сроков.

Этим отчетам может быть придана большая открытость, т.е. государственные органы и органы местного самоуправления могли бы периодически публиковать аналитические обзоры и отчеты, содержащие статистические данные о поступивших обращениях, информацию о конкретных мерах, принятых к устранению причин и условий, порождающих нарушения прав граждан, вызывающих поступление повторных заявлений и жалоб, а также обнародовать факты нарушения должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан и информировать о мерах, примененных к лицам, нарушающим этот порядок.

Особым органом контроля за соблюдением законодательства, в том числе и в том, что касается реализации гражданами конституционного права на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, является прокуратура Российской Федерации. Полномочия органов прокуратуры в этой сфере закреплены в Федеральном законе от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (в ред. от 25 декабря 2008 г.) <1>, в первую очередь в ст. 1, 10 и в разд. II. Однако следует отметить, что органы прокуратуры вправе использовать свои полномочия только в том случае, если в их адрес поступила "информация о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором".

Согласно Типовому регламенту внутренней организации федеральных органов исполнительной власти руководители федеральных органов исполнительной власти обеспечивают учет и анализ вопросов, содержащихся в обращениях граждан и организаций, в том числе анализ следующих данных:

- количество и характер рассмотренных обращений граждан;
- рассмотренных обращений организаций;
- решений, принятых по обращениям граждан и организаций федеральным органом исполнительной власти в пределах его полномочий;

судебных споров с гражданами, а также сведений о принятых по ним судебных решениях;

судебных споров с организациями, а также сведений о принятых по ним судебных решениях.

Руководители структурных подразделений федерального органа исполнительной власти организуют учет и анализ этих вопросов и подготавливают предложения, направленные на устранение недостатков, в том числе в области нормативного регулирования.

Структурное подразделение, определенное руководителем федерального органа исполнительной власти, обобщает результаты анализа обращений граждан по итогам года и представляет проект соответствующего доклада руководителю федерального органа исполнительной власти для последующего направления в Правительство.

По итогам года руководители (заместители руководителей) федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства, направляют доклад с обобщенными результатами анализа обращений граждан также в соответствующее федеральное министерство.

А.В. Беляев выделяет следующие направления осуществления аналитико-исследовательской функции в работе с обращениями граждан:

анализ поступающих обращений граждан с использованием современных и унифицированных программных средств;

мониторинг общественного мнения на основе данных о рассмотрении обращений и исполнении решений государственных органов по обращениям граждан;

анализ состояния федерального и регионального законодательства, ведомственных и локальных нормативных актов о работе с обращениями граждан;

обобщение судебной практики рассмотрения жалоб на решения, действия (бездействие) государственных органов по результатам рассмотрения обращений граждан;

совершенствование технологического процесса работы с обращениями граждан в государственном органе (организационно-методологическая деятельность);

выработка критериев оценки эффективности работы с обращениями граждан в государственном органе;

оптимизация кадрового обеспечения работы с обращениями граждан в государственном органе;

совершенствование программного обеспечения работы с обращениями граждан в государственном органе;

выявление и исследование причин неоднократного направления обращений граждан в государственный орган.

18. Для достижения целей административной реформы, в виде средства и метода повышения эффективности управленческих процессов, а также основания возникновения договорных отношений, предполагается разработать и внедрить механизм аутсорсинга административно-управленческих процессов.

В целом органы исполнительной власти имеют возможность рассматривать и применять аутсорсинг как способ (механизм) передачи на конкурсной основе некоторых своих полномочий внешним исполнителям - аутсорсерам, обладающим необходимыми знаниями, производственными возможностями, материально-технической базой.

Соответственно аутсорсинг административно-управленческого процесса заключается в передаче исполнения отдельных элементов административно-

управленческого процесса внешней, негосударственной организации (хозяйствующему субъекту, саморегулируемой организации) с целью повышения их качественных характеристик, результативности и уменьшения затрат на их реализацию.

Объем понятия "аутсорсинг" соотносится прежде всего с понятием "перераспределение компетенции в системе государственного управления", а также с такими юридически значимыми проблемами, как делегирование (передача как частный случай) полномочий и децентрализация государственного управления. Аутсорсинг - это способ установления компетенции органа государственной власти, который заключается в делегировании (передаче) полномочий в рамках отдельных функций другим организациям, не имеющим статуса органов государственной власти и местного самоуправления.

В настоящее время отдельные попытки разработки и внедрения системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти предпринимаются на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования.

Например, тема разработки и внедрения системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти была представлена Чувашской Республикой в качестве проекта постановления для участия в конкурсе, проводимом в 2007 г. Минэкономразвития России в целях оказания поддержки проведения административной реформы в регионах за счет средств федерального бюджета. В рамках исполнения данного проекта Институтом проблем государственного и муниципального управления Государственного университета - Высшей школы экономики разработан пакет рекомендаций по внедрению аутсорсинга.

Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. "О саморегулируемых организациях", в котором, кстати, не нашел отражения термин "аутсорсинг", регулирует отношения, возникающие в связи с приобретением и прекращением статуса саморегулируемых организаций, деятельностью саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, осуществлением взаимодействия саморегулируемых организаций и их членов, потребителей произведенных ими товаров (работ, услуг), федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Именно саморегулирование выступает как самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Вместе с тем в литературе высказывается объективное мнение, что основным недостатком Закона - это отсутствие обязательств государства по передаче отдельных регулирующих функций эффективно функционирующим саморегулируемым организациям. Практически не прописаны и обязательства государства в отношении саморегулируемых организаций - законодатель ограничился положением, согласно которому саморегулируемые организации получают доступ к проектам нормативных правовых актов по вопросам, связанным с предметом саморегулирования, и возможность проведения независимых экспертиз. Данные положения, обеспечивающие раскрытие информации и прозрачность деятельности органов государственной власти по разработке

проектов регулирующих решений, должны распространяться на неограниченный круг заинтересованных лиц. В противном случае в отсутствие законодательно закрепленных процедур информирования о деятельности органов власти открывается возможность ограничения доступа к информации организаций, не являющихся саморегулируемыми.

19. Ликвидация сложных и масштабных функций, для исполнения которых задействовано значительное число государственных служащих, должна проходить поэтапно. Понадобится провести организационные мероприятия по сокращению численности государственных служащих, их переобучению, высвобождению имущества и решению финансовых вопросов.

В качестве примера можно привести нормы Постановления Правительства РФ от 22 мая 1998 г. N 481 "О расширении прав руководителей федеральных органов исполнительной власти в использовании средств на содержание этих органов при сокращении численности работников" (в ред. от 21 мая 2007 г.).

В целях повышения эффективности работы федеральных органов исполнительной власти, рационального использования средств, выделяемых на их содержание, привлечения на государственную службу компетентных кадров и обеспечения социальной защищенности федеральных государственных служащих Правительство Российской Федерации предлагает руководителям федеральных органов исполнительной власти сохранять за федеральными государственными гражданскими служащими, переводимыми с их согласия в связи с изменением структуры и сокращением численности работников на должности с меньшим должностным окладом, должностные оклады и размеры ежемесячного денежного поощрения по прежней должности федеральной государственной гражданской службы на время их работы в новой должности федеральной государственной гражданской службы в пределах установленных фондов оплаты труда работников соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

20. Особую роль в данном вопросе играют административные регламенты, устанавливающие в том числе и ответственность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции. Представляется, что скорейшее внедрение административных регламентов в практику позволит существенно упростить содержание административных процедур, поскольку будут исключены избыточные процедуры, уменьшено число внутренних согласований и использованы современные информационные технологии.

Главным итогом применения административных регламентов должны стать:

создание механизмов досудебного обжалования решений, действий (бездействия) работников органов исполнительной власти, участвующих в оказании государственной услуги;

повышение персональной ответственности должностных лиц за соблюдение административных процедур и непринятие мер по устранению причин коррупции.

21. Потребность в регламентации деятельности наиболее ярко появляется тогда, когда соответствующая сфера жизнедеятельности субъектов правоотношений активно развивается, число управляемых объектов растет, компетенция расширяется, возникает насущная необходимость в оптимизации и конкретизации полномочий, так как справиться с таким объемом полномочий становится все труднее.

В настоящее время основы и качественные характеристики административных процедур в большей степени формируются путем разработки и внедрения административных регламентов.

Так, органами исполнительной власти разрабатываются административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти, содержащие последовательность действий по исполнению государственных функций и нормативные сроки осуществления таких действий.

Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 "О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг" (в ред. от 4 мая 2008 г.) способствует раскрытию сущностных признаков административной процедуры. При этом необходимо учитывать, что только регламентом может быть урегулировано то, как исполняется функция, как реализуется задача, как предоставляется государственная услуга. Именно административный регламент должен исчерпывающим образом регулировать исполнение этих функций и достижение поставленных задач.

Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" введено новое понятие "должностной регламент гражданского служащего", а согласно его ст. 47 должностной регламент является составной частью административного регламента государственного органа.

В целом административный регламент государственных полномочий принимается в форме нормативного акта и включает следующие основные элементы:

последовательность и варианты действий и решений, необходимых для осуществления полномочий исполнительного органа государственной власти, сроки их совершения;

нормативы использования ресурсов, необходимых для совершения действия или принятия решения;

формы и порядок контроля за совершением действий и принятием решений в ходе осуществления полномочий исполнительного органа государственной власти;

критерии принятия решений;

показатели результативности;

формы отчетности о совершении действий или принятии решений в ходе осуществления полномочий исполнительного органа государственной власти.