

31 июля 2008 года

Национальный план противодействия коррупции

В Российской Федерации в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Серьёзный антикоррупционный потенциал заложен в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах и плане мероприятий по её проведению, одобренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005г. № 1789-р, а также в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы государственной службы.

Несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьёзно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьёзную тревогу и недоверие к государственным институтам, создаёт негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения её коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся настоятельной необходимостью.

Раздел I

Меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции

1. Подготовка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О противодействии коррупции», предусматривающего, в частности:

а) определение понятий «коррупция» – как социально-юридического явления, «коррупционное правонарушение» – как отдельного проявления коррупции, влекущего за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность, и «противодействие коррупции» – как скоординированной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий;

б) меры по профилактике коррупции, включающие в себя:

специальные требования к лицам, претендующим на замещение должностей судей, государственных должностей Российской Федерации и должностей государственной службы, перечень которых определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации, предусматривающие в том числе и контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц;

развитие института общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации;

совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации;

возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также привлечение к дисциплинарной и иной ответственности за невыполнение данной обязанности;

в) определение основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции, включающих в себя:

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

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;

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

введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;

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

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

2. Подготовка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов о внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений в целях:

а) установления административной ответственности юридических лиц, причастных к коррупционным правонарушениям, а также государственных и муниципальных служащих, совершивших административные правонарушения коррупционного характера, с применением к ним дисквалификации в качестве административного наказания; отнесения административного расследования дел данной категории к полномочиям органов прокуратуры Российской Федерации;

б) уточнения требований к судьям, лицам, претендующим на замещение должностей судей, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, членам избирательных комиссий, Председателю Счётной палаты

Российской Федерации, его заместителю, аудиторам Счётной палаты Российской Федерации и служащим Центрального банка Российской Федерации;

в) возложения на государственных и муниципальных служащих, дополнительных запретов, ограничений и обязанностей;

г) установления запрета на приём на правоохранительную службу и службу в органах федеральной службы безопасности граждан, имеющих (имевших) судимость, уголовное преследование в отношении которых прекращено по нереабилитирующим основаниям, либо граждан, уволенных с государственной службы по дискредитирующим обстоятельствам;

д) законодательного развития механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе;

е) установления в качестве задачи оперативно-разыскной деятельности обнаружения имущества, подлежащего конфискации;

ж) создания возможности осуществления оперативно-разыскных мероприятий по запросу представителя нанимателя (руководителя) или должностного лица, обладающего такими полномочиями, для проверки достоверности представленных лицами, претендующими на замещение должностей судей, судьями, лицами, замещающими должности федеральной государственной службы, государственной службы субъектов Российской Федерации, государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера с соблюдением гарантий, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации;

з) приведения санкций за коррупционные преступления, ответственность за которые предусмотрена главой 23 Уголовного кодекса Российской Федерации, в соответствие с санкциями за коррупционные преступления, ответственность за которые предусмотрена главой 30 Уголовного кодекса Российской Федерации;

и) обеспечения прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции.

Раздел II

Меры по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции

1. Осуществление комплекса мер, направленных на улучшение государственного управления в социально-экономической сфере и включающих в себя:

а) регламентацию использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

б) создание условий для справедливой конкуренции на товарных и финансовых рынках, устранение дискриминационных условий доступа к инфраструктуре естественных монополий, повышение ответственности за организацию картельных соглашений;

в) совершенствование норм, регулирующих осуществление закупок для государственных и муниципальных нужд, в целях исключения возможности их произвольного толкования, дискриминации и предоставления неоправданных преимуществ;

г) обеспечение контроля за выполнением принятых контрактных обязательств, прозрачности процедур закупок, преимущественное использование механизма аукционных торгов и биржевой торговли при отчуждении государственного и муниципального имущества;

д) детализацию механизма контроля за выполнением публичных функций федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований; соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций, включая введение административных регламентов по каждой из таких функций и системы оценки качества их выполнения.

2. Реализация системы мер, направленных на совершенствование функционирования государственного аппарата и включающих в себя:

а) передачу части федеральных полномочий регионам при одновременном внедрении системы оценки их работы и передачу части функций государственных органов в негосударственный сектор, а также изъятие у государственных органов имущества, не используемого для реализации их полномочий;

б) реализацию прав граждан на получение достоверной информации, повышение независимости средств массовой информации;

в) создание системы контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества;

г) сокращение излишней численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов и созданием адекватных материальных стимулов в зависимости от объёма и результатов работы;

д) повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

е) разработку и внедрение стандартов государственных услуг и регламентов исполнения государственных функций, а также оптимизацию и конкретизацию полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть закреплены в административных регламентах;

ж) выработку оптимальной системы взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключающей возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих.

3. Рассмотрение вопроса о целесообразности создания в составе кадровых служб федеральных государственных органов (кроме федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрены военная служба и иные специальные виды службы)

подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений с возложением на них следующих функций:

а) обеспечение соблюдения государственным служащим общих принципов служебного поведения, утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002г. №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

б) обеспечение деятельности комиссий по разрешению конфликта интересов;

в) принятие мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственного служащего с государственной службы;

г) оказание консультативной помощи по вопросам, связанным с применением на практике общих принципов служебного поведения государственных служащих;

д) обеспечение реализации обязанности государственных служащих сообщать о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также осуществление проверки достоверности таких сведений и сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственным служащим;

е) проведение служебных расследований случаев коррупционных проявлений;

ж) взаимодействие с правоохранительными органами.

4. Разработка методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в федеральных государственных органах, государственных органах субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления муниципальных образований.

5. На основе изучения существующего механизма учёта интересов политических партий, социальных групп, юридических и физических лиц при разработке федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации рассмотрение вопроса о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность.

6. Рассмотрение вопроса о целесообразности обязательного страхования рисков социального характера (обязательное медицинское страхование, страхование ответственности).

7. Повышение качества и оперативности оказания наиболее социально значимых услуг, в частности путём применения системы «одного окна» и электронного обмена информацией.

8. Решение вопроса о порядке передачи в доверительное управление принадлежащих государственным служащим и приносящих доходы ценных бумаг, акций, долей участия в уставных капиталах организаций.

Раздел III

Меры по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению

1. Для повышения профессионального уровня юридических кадров требуется:

а) повышение качества образовательных программ в области юриспруденции, в том числе увеличение практической подготовки обучающихся;

б) совершенствование системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров федеральных государственных образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, реализующих программы в области юриспруденции;

в) воспитание у правоприменителей уважительного отношения к закону;

г) усиление антикоррупционной составляющей при преподавании учебных дисциплин, предусматривающих изучение правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего и послевузовского профессионального образования;

д) усиление государственного контроля за качеством работы образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров;

е) разработка и внедрение в практику механизма получения общественной аккредитации федеральных государственных образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, реализующих программы в области юриспруденции, в общественных образовательных, научных и промышленных структурах;

ж) законодательное закрепление правила, в соответствии с которым судья федерального суда, впервые назначенный на должность, обязан проходить профессиональную подготовку.

2. Для повышения качества правового просвещения необходимы:

а) поддержка со стороны государства широкого участия Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», других общественных и религиозных объединений в деятельности, направленной на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции;

б) формирование в обществе и государственном аппарате уважительного и бережного отношения к частной собственности;

в) повышение правовой культуры общества в целом;

г) обеспечение условий для широкого доступа населения к специализированному правовому телевизионному каналу «Закон-ТВ».

Раздел IV

Первоочередные меры по реализации настоящего Национального плана

1. Правительству Российской Федерации и Руководителю Администрации Президента Российской Федерации в пределах своей компетенции:

а) принять меры:

по соблюдению государственными служащими общих принципов служебного поведения, утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002г. №885 «Об утверждении общих принципов поведения государственных служащих»;

по обеспечению действенного функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, создание которых предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007г. №269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов»;

б) о принятых мерах и предложениях доложить Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 октября 2008г.

2. Правительству Российской Федерации:

а) предусмотреть разработку и финансирование мероприятий:

по созданию и использованию инновационных технологий государственного управления и администрирования, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность управленческих процессов, в частности по осуществлению перехода на электронные торги в режиме «он-лайн» при реализации имущества, подлежащего конфискации, конкурсной массы предприятий-банкротов и при закупках для государственных и муниципальных нужд;

по расширению сети государственных бюро правовой помощи и центров социальной помощи населению, а также по методическому обеспечению их деятельности органами юстиции Российской Федерации;

по формированию единой информационно-технологической и телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей межведомственное электронное взаимодействие органов государственной власти, а также взаимодействие указанных органов с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг;

по созданию многофункциональных центров для предоставления гражданам и организациям государственных и муниципальных услуг;

по размещению на соответствующих сайтах в сети «Интернет» решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

по расширению количества и повышению качества телевизионных программ по правовому просвещению;

б) до 1 февраля 2009г. внести в установленном порядке предложения по повышению денежного содержания и пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих;

в) на основе обсуждения с представителями различных общественных объединений подготовить и до 1 февраля 2009г. внести в установленном порядке предложения о мерах, направленных:

на совершенствование механизма ответственности за недопущение, ограничение или устранение конкуренции;

на повышение оперативности оспаривания сделок, совершённых с нарушением законодательства Российской Федерации;

на расширение общественного контроля за использованием средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

на совершенствование высшего и послевузовского профессионального образования в области юриспруденции, уделив, наряду с реализацией мер, указанных в разделе III настоящего Национального плана, особое внимание разработке федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования, вопросу о целесообразности реализации программ высшего и послевузовского образования в области юриспруденции в непрофильных вузах, оптимизации количества диссертационных советов;

г) подготовить и в III квартале 2008г. внести в установленном порядке проект акта Президента Российской Федерации, определяющего во исполнение пункта 13 статьи 46 Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003г. и статьи 29 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999г. центральные органы Российской Федерации, ответственные за реализацию положений антикоррупционных конвенций, касающихся взаимной правовой помощи по коррупционным делам;

д) разработать и в I квартале 2009г. внести в установленном порядке предложения по внедрению в практику механизма ротации государственных служащих.

3. Генеральному прокурору Российской Федерации и подчинённым ему прокурорам в целях предупреждения коррупции и обеспечения борьбы с ней усилить надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, при возбуждении, расследовании и прекращении уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, а также активизировать работу координационных совещаний, создание и функционирование которых предусмотрено статьёй 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

4. Генеральному прокурору Российской Федерации:

а) организовать проверки законности использования государственного имущества. О результатах проверок, принятых мерах и соответствующих предложениях доложить Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 марта 2009г.;

б) при представлении в соответствии со статьёй 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в палаты Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации ежегодного доклада о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению уделять особое внимание вопросам, касающимся предупреждения коррупции и борьбы с ней;

в) информировать один раз в полгода Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции о результатах работы органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности и других правоохранительных органов по борьбе с коррупционными преступлениями;

г) организовать проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации.

5. Руководителям федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции разработать и до 1 октября 2008г. принять планы противодействия коррупции в соответствующих федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации.

6. Председателю президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции:

а) до 1 сентября 2008г. совместно с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации представить председателю Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции предложение о проведении в IV квартале 2008г. заседания указанного Совета, на котором рассмотреть вопросы защиты прав физических и юридических лиц, потерпевших от преступлений, а также возмещения физическим и юридическим лицам потерь от неправосудных решений и несоблюдения разумных сроков рассмотрения дел в судах из специально созданного для этих целей фонда;

б) обеспечить подготовку проектов федеральных законов, указанных в разделе I настоящего Национального плана, и их представление Президенту Российской Федерации до 15 сентября 2008г.;

в) обеспечить контроль за исполнением настоящего Национального плана и представление один раз в полгода председателю Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции доклада о ходе его выполнения и предложений по совершенствованию деятельности по противодействию коррупции.

7. Министерству юстиции Российской Федерации в 2009 году:

а) совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации разработать и внедрить систему мониторинга правоприменения в целях своевременной корректировки законодательства Российской Федерации;

б) организовать осуществление антикоррупционной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

8. Министерству иностранных дел Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти:

а) в IV квартале 2008г. представить предложения о целесообразности подписания Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999г. на основе анализа соответствия данной Конвенции правовой системе Российской Федерации и оценки возможных последствий её подписания;

б) в рамках Римской/Лионской группы экспертов «Группы восьми» инициировать принятие практических мер по расширению сотрудничества в области противодействия коррупции, в частности по возвращению имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений. О результатах доложить в IV квартале 2009г.

9. Первому заместителю Генерального прокурора Российской Федерации – Председателю Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации и начальнику Следственного комитета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации усилить контроль за законностью и обоснованностью процессуальных решений, принимаемых по уголовным делам, касающимся захвата имущества, имущественных и неимущественных прав, денежных средств предприятий, так называемого рейдерства.

10. Комиссиям по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, созданным в федеральных государственных органах, ежегодно, к 1 февраля, докладывать о работе по предупреждению коррупции и мерах по совершенствованию этой работы Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Приложение

к Национальному плану

противодействия коррупции,

утверждённому Президентом

Российской Федерации

Перечень

первоочередных проектов законодательных актов Российской Федерации,

которые необходимо принять в связи с Национальным планом противодействия коррупции

1. Внесён в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

2. Подготовлены проекты федеральных законов:

1) «О противодействии коррупции»;

2) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции»

от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу уточнения статуса судей, членов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, членов избирательных комиссий, Председателя Счётной палаты Российской Федерации, заместителя Председателя Счётной палаты Российской Федерации и аудиторов Счётной палаты Российской Федерации и служащих Центрального банка Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», которыми предлагается внести изменения в следующие законодательные акты Российской Федерации:

Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991г. №1026-1 «О милиции»;

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»;

Закон Российской Федерации от 26 июня 1992г. №3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»;

Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утверждённое Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992г. №4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»;

Федеральный закон от 8 мая 1994г. №3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

Федеральный закон от 11 января 1995г. №4-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации»;

Федеральный закон от 3 апреля 1995г. №40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»;

Федеральный закон от 12 августа 1995г. №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»;

Уголовный кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон от 21 июля 1997г. №114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»;

Федеральный закон от 8 января 1998г. №7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»;

Федеральный закон от 28 марта 1998г. №53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»;

Федеральный закон от 27 мая 1998г. №76-ФЗ «О статусе военнослужащих»;

Федеральный закон от 25 июля 1998г. №128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 6 октября 1999г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации;

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

Трудовой кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон от 14 марта 2002г. №30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 12 июня 2002г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

Федеральный закон от 10 июля 2002г. №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;

Федеральный закон от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 27 июля 2004г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

Федеральный закон от 2 марта 2007г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».