

Полноценный правовой статус включает в себя три составляющих: права, обязанности и ответственность. Таковым он является только для работодателей. В отношении представителей работников и государства определены в основном права без четкого закрепления обязанностей и ответственности. Например, в соответствии со ст.ст. 54, 55 Трудового кодекса Российской Федерации представители сторон, допустившие указанные правонарушения, подвергаются штрафу в размере и порядке, которые установлены федеральным законом. Трудовой кодекс определяет основания ответственности для представителей и работников, и работодателей, но по поводу размера штрафа и порядка его наложения отсылает к федеральному закону, которым является Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации.

Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации предусматривает ответственность за невыполнение социально-партнерских обязательств только для представителей работодателя [6], что свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства о социальном партнерстве в Российской Федерации. Кризисные явления в экономике тоже должны вносить корректировку в регулирование указанных отношений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (по состоянию на 21.07.2007) // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2008. № 42. Ст. 4212.
2. Трудовой Кодекс Российской Федерации от 30.12.2001. № 197-ФЗ: (ред. от 28.02.2008 г.) // *Собрание законодательства РФ*. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
3. Конвенция №98 (1949 г.) «О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров» // *Библиотечка Российской газеты*. 1999. Вып. № 22-23.
4. Конвенция № 154 (1981 г.) «О содействии коллективным переговорам» // *Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда*. 1957-1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1935-1938.
5. Резюме международных трудовых норм. Международное бюро труда. Женева, 1988.
6. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ: (ред. от 03.03.2008 г.) // *Собрание законодательства РФ*. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Александр Михайлович ЛОМОВ —
соискатель кафедры административного
и финансового права
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
зам. начальника УВД по Курганской области
sevrugin@jurati.ru

УДК 342.95:328.185

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА КАК КРИТЕРИЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

АННОТАЦИЯ: В статье анализируется эффективность антикоррупционного законодательства через призму правоприменительной практики.

SUMMARY. In the article the effectiveness of anti-corruption legislation is analyzed through the prism of the law-enforcement practice.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *Коррупция, антикоррупционное законодательство, критерий эффективности, правоприменительная практика.*

KEY WORDS. *Corruption, anti-corruption legislation, effectiveness criterion, law-enforcement practice.*

С принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», по нашему мнению, должна быть начата работа по осуществлению систематического сбора, анализа и обобщения информации о практике его применения во всех сферах деятельности государственных органов России (правоприменительный мониторинг). Основная цель данных мероприятий — выявление соответствия планируемому результату правового регулирования.

Представляется, что должен быть организован не только анализ соответствия нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, но и более широкий анализ правоприменения.

Такой мониторинг, по нашему мнению, должен осуществляться с учетом обобщенной информации о рассмотрении органами исполнительной власти обращений граждан и организаций, а также результатов тематических социологических опросов населения.

В качестве эффективной меры сбора сведений о правоприменительной практике может быть создан постоянно действующий Интернет-форум, посвященный общественному обсуждению эффективности реализации Федерального закона.

Несмотря на отсутствие достаточной информации об аспектах правоприменительной практики вступившего в силу Федерального закона «О противодействии коррупции», некоторые из них могут быть спрогнозированы исходя из текста законодательного акта.

Считаем наиболее важным озвучить те из них, которые в настоящее время не имеют законодательного разъяснения. Так, указанный ФЗ определил общественный и парламентский контроль в качестве мер по профилактике коррупции. Вместе с тем, он не предусматривает правовых механизмов реализации этой нормы.

С одной стороны, Федеральным законом «Об общественной палате» от 04.04.2005 г. №32-ФЗ (в ред. Федерального закона от 27.12.2005 №195-ФЗ) прописано, что «общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов... обеспечения национальной безопасности» (а коррупция относится к одной из главных ее угроз).

С другой — остается невыясненным, каким образом будет осуществляться общественный контроль «за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации» (п. 4 ст. 2 данного закона).

Аналогичные правоприменительные «пустоты» в настоящее время также имеют место в отношении методики проведения антикоррупционной экспертизы действующих законов и принимаемых законопроектов (не прописан механизм такой работы, ответственное федеральное ведомство и т.д.).

Вместе с тем, следует отметить, что некоторая практика проведения экспертизы на предмет коррупциогенности правовых документов на региональном уровне уже существует.

Например, с марта 2007 г. по инициативе Прокуратуры Курганской области образована межведомственная группа по изучению местных нормативных правовых документов на предмет коррупциогенности. Кроме представителей УФСБ, УВД в ее состав входят сотрудники территориальных подразделений федеральной антимонопольной и налоговой службы, Росфиннадзора.

С момента создания участниками группы изучено 20 различных документов, из них 10 — при непосредственном участии УВД. По 6 из них обнаружены спорные моменты, дающие возможность двойного толкования. Вынесены соответствующие рекомендации в адрес инициаторов принятия документов. По материалам комиссии прокурором области опротестовано принятие одного из постановлений областного Правительства.

К сожалению, эта работа ведется не на постоянной основе, через группу проходят не все региональные законодательные акты.

В то же время, по словам Первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксмана, такая работа требует «системного подхода» по той причине, что наибольшее количество правонарушений содержится именно «в нормативных актах органов местного самоуправления» [1; 14].

Исходя из ч. 1. ст. 8 Федерального закона гражданин при замещении должности государственной или муниципальной службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также служащий, замещающий должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи. Порядок представления указанных сведений устанавливается федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Вместе с тем, в норме не прописано, когда представляются такие сведения. Исходя из ее толкования, можно предположить, что это разовое действие (сведения должен предоставить гражданин, «претендующий на замещение» или «замещающий должность государственной или муниципальной службы»).

По нашему мнению, только периодическое (как минимум — раз в год) представление таких сведений может работать на предупреждение коррупции, устанавливая несоответствующий доходам «имущественный и финансовый рост» госслужащего.

Также федеральным антикоррупционным законодательством не предусмотрена правоприменительная практика, связанная с одновременным действием в правовом поле Российской Федерации федерального и региональных законов, направленных на противодействие коррупции.

Так, по мнению депутата Государственной Думы России от фракции «Справедливая Россия» Геннадия Гудкова, «по большому счету закон о борьбе с коррупцией превратился в декларацию» (автор имеет ввиду отсутствие разработанных правоприменительных механизмов) [2].

По мнению отдельных практических исследователей, в реальных условиях «непрописанного» механизма контроля за его исполнением, реализация Федерального закона от 25.12.2008 г. №273-ФЗ может в ряде случаев закончиться правоприменительной иллюзией.

Руководитель направления Национального института системных исследований проблем предпринимательства России А.Н. Шестоперов (занимающийся иссле-

дованиями по данному вопросу) отмечает: «Не секрет, что все бремя регулирования создатели федерального закона перенесли на региональный уровень: все полномочия, все ресурсы регулирования — все передавалось регионам. У региональных властей появлялись пространство для маневра и некая свобода действий. Увы, большинство законов, принятых на региональном уровне, оказались хуже, чем федеральный закон. Они принимались “для галочки”. Региональные чиновники заботились в основном о том, чтобы им было в дальнейшем удобнее по этим законам работать» [2].

При отсутствии общественного контроля за различными этажами властной вертикали и наличии возможности скрывать истинное положение дел с коррупцией в субъектах России может возникнуть ситуация потери, условно говоря иллюзия «эффекта правоприменения».

К числу прочих реализационных упущений можно назвать отсутствие в антикоррупционном законодательстве института парламентского расследования коррупционных проявлений в системе государственной власти.

Кроме того, в целях создания механизма ответственности юридических лиц, в том числе и иностранных, за коррупционные правонарушения в проекте устанавливается общая норма, согласно которой в случае, когда от имени или в интересах юридического лица передается взятка или осуществляется коммерческий подкуп, к юридическому лицу в порядке, предусмотренном административным и гражданским законодательством Российской Федерации, могут быть приняты такие меры ответственности, как, в частности, предупреждение и административный штраф.

Одновременно в настоящее время имеет место отсутствие достаточной информации об аспектах правоприменения «пакета» антикоррупционных законов.

И, тем не менее, некоторые правоприменительные наработки могут быть использованы уже в процессе действия Федерального закона от 26.12.08 № 293 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности».

В настоящее время сотрудники милиции имеют право осуществлять проверки предприятий малого и среднего бизнеса только по жалобам и информации граждан и только в том объеме, который предусмотрен нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях и Уголовно-процессуального Кодекса РФ.

Следует заметить, что уже сейчас сотрудниками органов внутренних дел по собственной инициативе (без предварительной информации о совершении правонарушения) проверки деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства не проводятся.

В соответствии с действующим федеральным законодательством сотрудники органов внутренних дел вправе возбуждать дела об административных правонарушениях и применять меры обеспечения по следующим нарушениям в сфере предпринимательской деятельности:

- осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) или с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией);

- продажа товаров с истекшим сроком годности, не соответствующих требованиям стандартов, техническим условиям или образцам по качеству, комплектности или упаковке, с нарушением санитарных правил, без сертификата соответствия, удостоверяющего безопасность таких товаров, при отсутствии установ-

ленной информации об изготовителе или о продавце, либо без применения контрольно-кассовых машин, в случае обмеривания, обвешивания, обсчета, введения в заблуждения относительно потребительских свойств качества товара, продажи контрафактной продукции, реализации алкогольной продукции без документов, без акцизных марок, приема лома и отходов цветных и черных металлов с нарушением правил, или в незарегистрированных пунктах приема.

Таким образом, проведение осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов будет осуществляться уполномоченным сотрудником милиции только в рамках административного дела с обязательным составлением протокола об осмотре.

Кроме того, в соответствии с п. 33 ст. 11 Закона «О милиции» сотрудники милиции уполномочены участвовать в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, в налоговых проверках по запросам налоговых органов. В январе 2009 г. такие запросы в подразделения УВД, ГРОВД не поступали.

Несмотря на то, что Федеральный закон вступил в силу со второй декады января 2008 г. и его действие направлено на перспективу, некоторые результаты реализации ранее принятых нормативно-правовых актов федерального (Указ Президента № 797 от 15.05.08), внутриведомственного (план УВД Курганской области по реализации данного Указа от 28.07.08 № 17/912) значения уже имеются.

Так, например, по итогам 2008 г. общее количество проверок субъектов малого и среднего бизнеса снизилось на 31,7% и достигло 7748 по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (2007 г. — 11336). Из них плановых проверок проведено 1813 (в 2007 г. — 2431, т. е. 25,4%), внеплановых — 5935 (в 2007 г. — 8905, т. е. 33,4%). Из общего количества проверок (7748) только 40 стали результатом поступившей жалобы (обращения) граждан¹.

Конкретным правоприменительным критерием эффективности одного из «пакетных» федеральных антикоррупционных законов от 26.12.08 № 293-ФЗ можно считать следующие данные, собранные «профильными» подразделениями УВД по Курганской области: по борьбе с экономическими, налоговыми преступлениями, правонарушениями на потребительском рынке.

За январь 2009 г. общее количество проверочных мероприятий в отношении предпринимателей региона составило 462. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года этот показатель снизился на 53% (январь 2008 г. — 983).

Адресный характер проверок повлиял на конечный результат этой работы. Так, по итогам проверочных мероприятий в январе 2009 г. выявлено 454 административных правонарушения (результативность 98,2%). В то время как за аналогичный период прошлого года установлено только 449 случаев нарушения КоАП РФ (результативность 45,6%).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации «Проблемы противодействия коррупции в Российской Федерации» № 16. М., 2008. С. 14.
2. <http://www.novopol.ru/text61189.html>.

¹ По данным УВД по Курганской области.