



Пантелеев В.Ю. Административная реформа как условие реализации антикоррупционной политики // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук, 2018. Т. 18, вып. 2, с. 106–119.

УДК 342.9

DOI 10.17506/ryipl.2016.18.2.106119

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА КАК УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Вадим Юрьевич Пантелеев

кандидат юридических наук, доцент,

Председатель Уставного Суда

Свердловской области,

г. Екатеринбург, Россия.

E-mail: info@ustavsud.ur.ru

Материал поступил в редколлегию 04.04.2018 г.

В статье рассматривается влияние реализации основных направлений административной реформы в Российской Федерации на коррупцию в целом, и в частности в одной из важнейших сфер жизнедеятельности – сфере потребительского рынка. Автор на основе анализа результатов законотворческих и правоприменительных усилий уполномоченных органов государственной власти приходит к выводу, что их цель не достигнута. Коррупционность в деятельности должностных лиц государственного аппарата часто связана с нечеткостью правовых предписаний, необоснованным субъективизмом в принятии решений и осуществлении административных процедур, с недостаточным использованием потенциала административных санкций. В этой связи необходимо комплексное совершенствование правового регулирования осуществления контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти с учетом целей и задач административной реформы в Российской Федерации. Основное внимание автор уделяет анализу норм Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, касающихся регулирования общественных отношений в области предпринимательской деятельности и в сфере потребительского рынка. В статье рассматриваются вопросы совершенствования административного законодательства в этом направлении и повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти, в первую очередь Федеральной антимонопольной службы и Федерального надзора в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Автор дает конкретные рекомендации по совершенствованию законодательства Российской Федерации в плане противодействия коррупции в сфере потребительского рынка.

Ключевые слова: административная реформа, коррупция, сфера потребительского рынка, административные процедуры, права граждан, контроль и надзор.

Важнейшими направлениями современного социально-экономического развития России являются обеспечение стабильности государственного

управления, повышение эффективности работы государственного аппарата, оптимизация и интенсификация администрирования общественных отношений в сфере материального и духовного потребления населения страны. И это особенно актуально в связи с необходимостью структурных изменений в экономике, диверсификации производства и увеличения доли отечественных товаров и услуг на потребительском рынке, повышения их качества и конкурентоспособности в условиях санкционного давления со стороны ряда иностранных государств. Особую значимость приобретают меры по совершенствованию правовых форм и методов взаимодействия государства и бизнеса, упорядочению и систематизации регулирования органами публичной власти процессов производства и реализации товаров, работ и услуг, снижению коррупционной составляющей в данной сфере.

Проблемные вопросы, связанные с реализацией конкретных задач административной реформы, были рассмотрены ведущими российскими учеными права, такими как И.Л. Бачило, В.А. Юсупов, Н.И. Побежимова, М.Ф. Зеленев, А.В. Кирин, Е.Г. Крылова, В.Г. Татарян, М.А. Лапина, С.Е. Нарышкин, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева и др.

Так, Ю.Н. Стариков, определяя главные цели административной реформы, указывает повышение эффективности государственного управления и борьбу с коррупцией, связанной с произвольным применением административно-правовых актов, в том числе разрешительных, лицензионных и надзорных. Он особо подчеркивает, что административную реформу можно считать политическим шагом, направленным на коренные изменения в административной сфере в целях укрепления и совершенствования организации и функционирования публичного управления, обеспечения эффективности и режима законности деятельности государственных и муниципальных служащих, улучшения административных процедур и повышения правового качества административного нормотворчества. Результатом административной реформы в правовом аспекте является изменение российского административного законодательства и, как следствие, самого административного права, системы административно-правового регулирования (Стариков 2004).

Рассматривая проблемы правотворчества и правоприменения в сфере государственного управления за последние 25 лет, Ю.А. Тихомиров особо подчеркивает, что не решены вопросы административной реформы, в частности имеет место недооценка системных регуляторов (процедур контроля, надзора и т.д.) и анализа дефектов правового сознания и поведения государственных и муниципальных служащих – коррупционных рисков. При этом он выделяет как одну из важных государственных задач принятие законов в качестве мощного средства опережающего воздействия на общественные отношения и создание обоснованной системы правоприменения, исключающих произвол органов публичной власти и их должностных лиц (Тихомиров 2015: 201-205).

Несмотря на наличие ряда теоретических разработок в этой сфере взаимосвязь административной реформы и антикоррупционной политики Российской Федерации на современном этапе как необходимое условие ре-

ализации административных мер по противодействию коррупции, на наш взгляд, еще недостаточно исследована в отечественной науке.

Актуальность этого направления деятельности государства подтверждается и необходимостью соблюдения норм международного права, в частности резолюций ООН 35/63 от 5 декабря 1980 года «Принципы правового недопущения недобросовестных схем предпринимательской деятельности», 39/248 от 9 апреля 1985 года «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей», 70/186 от 22 декабря 2015 года «Защита интересов потребителей», в которых установлены данные требования для всех правительств государств – членов ООН, в том числе и с позиции применения административных мер по противодействию коррупции (Резолюция ГА ООН 35/63, 1980).

Наличие административных барьеров в этой сфере приводит к увеличению коррупционной составляющей в стоимости товаров, работ и услуг; это оборачивается еще большим неоправданным ростом цен, невозможностью приобретения определенных категорий товаров и услуг отдельными группами граждан, нарастанием социальной напряженности и дестабилизацией социально-политической обстановки в стране.

И здесь необходимо констатировать, что, с одной стороны, контрольно-надзорная деятельность в области экономических отношений, и в первую очередь в сфере потребительского рынка, должна быть строго регламентирована, проводиться на основе серьезного научного экономического и правового анализа, строиться на регулярной основе и соответствовать уровню развития рынков, состоянию экономики и отвечать интересам всех участников экономической деятельности. Задачи по повышению инвестиционной привлекательности нашей страны, внедрению инновационных технологий в производство и реализацию товаров, работ и услуг требуют безусловного снижения административных барьеров; в этом контексте недопустимы ограничения законной предпринимательской деятельности (Пантелеев 2015: 484-522).

С другой стороны, в условиях санкционных ограничений и безусловного их влияния на качество жизни и уровень доходов населения, нестабильности российской валюты, необоснованного завышения цен на продукты питания, попыток дестабилизации политической и социально-экономической обстановки в стране, которые связаны с невозможностью определенных групп граждан (пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи, лица с низким уровнем доходов и временно потерявшие работу и т.п.) приобретать жизненно важные товары и услуги, необходима их государственная защита и надлежащее правовое обеспечение этих процессов (Пантелеев 2009).

В этой связи очень важна взаимосвязь антикоррупционных мероприятий, таких как формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, антикоррупционная экспертиза правовых актов, повышение квалификационных требований к государственным или муниципальным служащим, развитие институтов общественного и парламентского контроля, и административной реформы направленной на ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предприни-

мательства и предусматривающей в частности, прекращение избыточного государственного регулирования, исключение дублирования функций и полномочий органов исполнительной власти, развитие системы саморегулируемых организаций, организационное разделение функций, касающихся регулирования предпринимательской деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственных организациями услуг гражданам и юридическим лицам, завершение процесса разграничения функций между органами исполнительной власти и обеспечение условий, исключающих совмещение контрольно-надзорных функций с осуществлением хозяйственной деятельности (Пантелеев 2014).

Безусловно, при проведении контрольно-надзорных мероприятий возникают коррупционные риски, связанные с компетенцией органов и существенным разбросом санкций. Так, в соответствии с КоАП РФ подобными полномочиями относительно потребительского рынка обладают Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) и Федеральная антимонопольная служба (ФАС России). Начиная с 2010 г. этим органам принадлежат и основные административно-юрисдикционные полномочия в данной сфере. Глава 14 КоАП РФ за это время дополнена тринадцатью составами административных правонарушений и в своих нормах предусматривает санкции в виде штрафа от одной тысячи до миллиона рублей в зависимости от субъекта правонарушения, а также приостановление деятельности и ликвидацию юридического лица. В данной ситуации многое зависит от субъективного усмотрения правоприменителя, что является существенным коррупционным фактором.

Анализ норм КоАП РФ показывает, что в 2005 г. к подведомственности Роспотребнадзора относилось 11 составов, а в 2015 г. – уже 18 составов административных правонарушений. К административной юрисдикции Роспотребнадзора и его территориальных подразделений были добавлены полномочия, в том числе по осуществлению функций по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (глава 6 КоАП РФ, ст. 6.3–6.7, 6.24, 6.25, глава 7 КоАП РФ, ч. 2 ст. 7.2, глава 8 КоАП РФ, ст. 8.2, ст. 8.5, ч. 2 ст. 8.42) и функций по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка (глава 9 КоАП РФ, ч. 1 и 2 ст. 9.16, глава 10 КоАП РФ, ст. 10.8, глава 14 КоАП РФ, ст. 14.2, ч. 1 ст. 14.3.1, ст. 14.4, ч. 1 ст. 14.5, ст. 14.6–14.8, 14.15, ч. 2.1 и 3 ст. 14.16, ч. 2–4, 6–8 ст. 14.34, ст. 14.39, ч. 1 ст. 14.51, ст. 14.53, глава 19 КоАП РФ, ст. 19.14).

За тот же период подведомственность ФАС России также расширилась с шести до девятнадцати составов административных правонарушений, предусмотренных ст. 9.15, ч. 6 и 12 ст. 9.16, ст. 9.21, 14.3, ч. 4 и 5 ст. 14.3.1, ст. 14.9, ч. 6 ст. 14.24, ст. 14.31, 14.31.1, ч. 1 ст. 14.31.2, ст. 14.32, 14.33, ч. 1, 3–5 ст. 14.38, ст. 14.40–14.42, ч. 2.1–2.7 ст. 19.5, ст. 19.8, ст. 19.31 КоАП РФ.

В антимонопольное законодательство и законодательство об административных правонарушениях было внесено несколько групп изменений.

В результате в КоАП РФ появился ряд новелл, ранее не свойственных данному нормативному акту. Например, такой вид административных наказаний, как дисквалификация, стал применяться в отношении должностных лиц органов государственной и муниципальной власти. В отношении антимонопольных статей КоАП РФ были установлены особые виды смягчающих и отягчающих обстоятельств, в дополнение к общим видам, закрепленным в статьях главы 4 КоАП РФ. Были внесены изменения и в порядок возбуждения дел об административных правонарушениях в части установления особых поводов к возбуждению дела по антимонопольным статьям главы 14 КоАП РФ.

Помимо этого регламентирован порядок расчета оборотных штрафов, в том числе порядок их увеличения или уменьшения в зависимости от наличия отягчающих или смягчающих обстоятельств (примечания 2–4 к ст. 4.31 КоАП РФ); исключена возможность одновременного привлечения к административной ответственности в виде штрафа и перечисления в бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства; конкретизирована ответственность за картели на торгах – оборотный штраф стал привязан к начальной стоимости предмета торгов и составляет от 10 до 50% начальной стоимости предмета торгов (абз. 2 ч. 1 ст. 14.32 КоАП РФ) и др.

Таким образом, очевиден большой прогресс, достигнутый в последние годы в деле формирования и практического применения норм об административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, что положительно сказывается на состоянии законности в данной сфере. В частности, применение антимонопольными органами административной ответственности в виде «оборотных» штрафов за нарушение антимонопольного законодательства позволило существенно повысить эффективность реализации антимонопольного законодательства по противодействию коррупции.

Следует отметить, что коррупционные составы правонарушений, предусмотренные главой 14 КоАП РФ, применяемые в сфере потребительского рынка, являются бланкетными, так как ст. 14.9, 14.31–14.33 не содержат подробного описания нарушений, ограничиваясь указанием наименования деяний – злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке, недобросовестная конкуренция, ограничение конкуренции органами.

Динамично развивающаяся сфера потребительского рынка располагает широким спектром разнообразных современных продуктов, новых услуг, финансовых предложений и т.д. Зачастую неподготовленного, а порой и подготовленного потребителя бывает легко ввести в заблуждение, обмануть и причинить ему моральный, материальный и физический вред. Достаточно много сфер деятельности, где гражданин чувствует себя незащищенным и где велик риск оказаться обманутым. В связи с этим нормы международного права, содержащиеся в упомянутых Резолюциях ООН, предписывают правительствам государств – членов ООН обеспечить граждан – потребителей эффективной защитой путем применения административно-правовых средств (Резолюция ГА ООН 70/186, 2015).

Практика применения административного законодательства показала, что проблемными для потребителей в последнее время стали наиболее подверженные коррупционным составляющим услуги жилищно-коммунального хозяйства и услуги по перевозке пассажиров; особое беспокойство вызывает недостаточный уровень безопасности и качества реализуемых товаров (работ, услуг), особенно продовольственных; зачастую отсутствует полная и достоверная информация о составе продовольственных товаров, товаров детского и диетического питания; достаточно велико наличие фальсификата и контрафакта на прилавках магазинов. Многие пожилые люди, лица с ограниченными возможностями и граждане других категорий были введены в заблуждение и попали под влияние широко распространяемой через почтовые рассылки агрессивной рекламы с навязыванием продажи товаров по каталогам и обещанием последующего получения большого денежного выигрыша и т.д.

При этом следует констатировать, что с момента принятия КоАП РФ не изменились применяемые виды наказаний за данные правонарушения и крайне несущественно увеличились размеры налагаемых штрафов; это не способствует надлежащему обеспечению законности и безопасности в данной сфере, а положительные изменения, затронувшие именно антимонопольное законодательство, не распространились на иные правонарушения в сфере потребительского рынка, предусмотренные той же главой 14 КоАП РФ.

Потребители часто сталкиваются с различного рода нарушениями своих прав, но в силу незнания, отсутствия времени либо из-за неверия в возможность что-либо изменить и несоизмеримости компенсации понесенному ущербу не отстаивают свои права. Задачей государства в этой связи должна стать адекватная и надежная защита граждан от коррупционных злоупотреблений хозяйствующих субъектов. По нашему мнению, именно усиление санкций за правонарушения в сфере потребительского рынка может значительно улучшить ситуацию. Представляется неоправданно низким содержащийся в КоАП РФ размер административных штрафов за нарушения прав потребителей. Предпринимателю зачастую экономически более выгодно его оплатить, даже неоднократно, нежели затратить время и финансовые средства на устранение нарушения.

Например, за сознательно совершаемые действия предпринимателей по обману потребителя, такие как введение в заблуждение относительно потребительских свойств и качества товара (работы, услуги) (ст. 14.7 КоАП), включение в договор условий, ущемляющих установленные законом права потребителя (ст. 14.8 КоАП), максимальный размер административного штрафа для юридических лиц предусмотрен от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей. Еще более непредсказуемая ситуация сложилась с обеспечением общественной, экологической, экономической, производственной (технологической) безопасности, безопасности граждан и в целом национальной безопасности в связи с незаконной предпринимательской деятельностью, реализацией товаров, работ, услуг, опасных для жизни и здоровья населения. Так, согласно ст. 14.4 КоАП продажа некачественных товаров,

выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества влечет наложение административного штрафа на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей, а на физических лиц – от одной тысячи до трех тысяч рублей.

Статья 14.1 КоАП РФ закрепила положения, касающиеся осуществления предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии). Указанная норма устанавливает административную ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, или без государственной регистрации в качестве юридического лица, или без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), а также с нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), или ее осуществление с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией). Статья 14.2 КоАП РФ установила административную ответственность, касающуюся незаконной продажи товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена законодательством, за исключением случаев, предусмотренных частью 1 статьи 14.17.1 КоАП РФ. Она ограничивает наказание лишь предупреждением или незначительным штрафом за совершение данных правонарушений.

В этой ситуации теряется смысл административного наказания. Незначительность административного наказания не способствует профилактике и предупреждению правонарушений, практически сводит на нет меры государственного контроля и не стимулирует предпринимателей к ведению добросовестной деятельности, а произвольность административного усмотрения подвергает существенным коррупционным и правовым рискам социально-экономические процессы в сфере потребительского рынка.

В цивилизованном обществе потребитель – каждый без исключения человек, вступающий в общественные отношения с хозяйствующими субъектами, – должен быть уверен в предпринимательской добросовестности, получении полной и достоверной информации, в приобретении качественного товара (работы, услуги) и действенной защитной функции государства. Такая ситуация возможна, когда совершать правонарушения становится невыгодно из-за безусловно наступающей соразмерной деянию ответственности.

В связи с этим предлагается значительно повысить штрафы за нарушения прав потребителей; за грубые нарушения ввести административное приостановление деятельности, а также обратные способы исчисления штрафов по примеру статей главы 14 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за нарушение антимонопольного законодательства.

Анализ применения административных наказаний показывает, что в 2012–2016 гг. в результате рассмотрения обращений по вопросам защиты прав потребителей в 70% случаев заявителям были даны необходимые разъяснения, 10 % обращений направлено на рассмотрение в другой орган

в соответствии с их компетенцией. Таким образом, по своему субъективно-му усмотрению должностные лица Роспотребнадзора фактически отказали гражданам в защите их прав. Лишь каждое пятое письменное обращение гражданина явилось в 2012 г. основанием для проведения внеплановой проверки, и/или принимались решения о возбуждении дела об административном правонарушении (в 2011 г. – каждое четвертое обращение) (Защита прав... 2013: 58-63). Аналогичная ситуация сложилась и в 2013–2016 гг. (Защита прав... 2017: 86).

Большая доля принятых в 2012 г. административных мер, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, была связана с нарушениями прав потребителей на информацию о продавце (исполнителе, изготовителе) и о товаре (работе, услуге), квалифицируемыми в соответствии с ч. 1 ст. 14.5 и ч. 1 ст. 14.8 КоАП РФ (всего на их долю приходится 30% в 2012 г. и 27% в 2011 г.). Значительное количество постановлений о привлечении к административной ответственности (около 40% как в 2011 г., так и в 2012 г.) за нарушения прав потребителей было связано с несоблюдением требований правил продажи отдельных видов товаров, правил продажи по образцам, дистанционной торговли, а также правил оказания отдельных видов услуг (работ), принятых в соответствии со ст. 26.1, 26.2 и 39.1 Закона «О защите прав потребителей». В этой связи часть 1 статьи 14.4 КоАП РФ применялась в 11% случаев от общего количества принятых мер, а статья 14.15 КоАП РФ – в 28% случаев. На иные нарушения прав потребителей, квалифицируемые в соответствии с нормами КоАП РФ (в том числе ст. 14.6–14.8 и 14.16), полномочия по применению которых предоставлены Роспотребнадзору на основании ст. 23.49 КоАП РФ, приходится лишь 9%. Произвольность применения норм административного права свидетельствует о наличии существенной коррупционной составляющей в сфере потребительского рынка, которая в 2014–2016 гг. имела тенденцию увеличения (Защита прав... 2017: 89).

Таким образом, несмотря на имеющийся значительный потенциал применения мер административного воздействия на правонарушителей, в 95% случаев при рассмотрении обращений граждан применялись лишь разъяснение законодательства и предупреждения, а при применении административного штрафа его средняя величина составила всего лишь 2800 рублей (Защита прав... 2013).

В результате, несмотря на постоянный рост цен на товары, работы, услуги, снижение их качества и безопасности для жизни и здоровья населения, увеличившуюся частоту нарушений прав потребителей, в 2014 г. прекратился рост числа обращений в Роспотребнадзор. Их количество составило 308 902, что на 4% меньше, чем в 2013 г. (321 665 обращений), на 10,1% больше, чем в 2012 г. (280 587 обращений), на 17,7% больше, чем в 2011 г. (262 543 обращения), на 37% больше, чем в 2010 г. (225 531 обращение) и почти в 6,5 раза больше, чем в 2005 г. (47 211 обращений) (Защита прав... 2015). За 2014 г. были рассмотрены 303 163 письменных обращения, из которых в 70,1% случаев заявителям опять были даны лишь разъяснения (212 429), 17,5% обращений направлено на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному

лицу в соответствии с их компетенцией (53 177), 14,7% письменных обращений от общего числа принятых к рассмотрению послужили поводом к проведению проверок и /или возбуждению дела об административном правонарушении (44 804). Всего в 2014 г. было вынесено 146 022 постановления по делу об административном правонарушении (в 2013 г. – 156 853, в 2012 г. – 156 671) о привлечении к административной ответственности в виде предупреждения или административного штрафа. Большая доля принятых административных мер в 2014 г., как и в предыдущие периоды, была связана с несоблюдением требований правил продажи отдельных видов товаров, правил продажи по образцам, дистанционной торговли, а также правил оказания отдельных видов услуг (работ), квалифицируемых в соответствии со ст. 14.15 КоАП РФ (всего на их долю в 2014 г. пришлось 38,0% постановлений, в 2013 г. – 37,0%), а также несоблюдением прав потребителей на информацию о продавце (исполнителе, изготовителе) и о товаре (работе, услуге), квалифицируемых в соответствии с ч. 1 ст. 14.5 и ч. 1 ст. 14.8 КоАП РФ (всего в 2014 г. на их долю пришелся 31,0%, что соответствует уровню прошлого года (33,0%)). Таким образом, именно субъективное усмотрение должностных лиц явилось причиной применения в массовом порядке предупреждений или незначительных штрафов, что обуславливает дестабилизацию процессов обеспечения качественными, безопасными и доступными жизненно важными товарами различных групп населения, рост цен и нарастание социальной напряженности в обществе, появление коррупционной составляющей в стоимости товара (Пантелеев 2012).

Аналогичная ситуация сложилась и с ФАС России. Например, в условиях резкого роста цен на основные группы товаров и услуг этим органом в 2013 г. рассмотрено 29 912 обращений о нарушении антимонопольного законодательства, при этом возбуждено только 10 028 дел о нарушении антимонопольного законодательства, из этого числа принято лишь 8 005 решений о наличии нарушения законодательства (Итоговый доклад... 2014).

Необходимо отметить, что реализуемая в стране административная реформа предусматривает повышение эффективности управления посредством разделения нормотворческих, контрольно-надзорных и административно-хозяйственных функций органов исполнительной власти и, соответственно, разделение отраслевых органов исполнительной власти на министерства, службы и агентства. Однако Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека возлагает на данный контрольно-надзорный орган несвойственные хозяйственные функции, например размещение заказов и заключение государственных контрактов, а также иных гражданско-правовых договоров на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд, на поставку вакцин, профилактических прививок и др., на что ежегодно выделяют многомиллиардные средства бюджета страны; это противоречит основным направлениям административной реформы и увеличивает коррупциогенность в деятельности данного органа и его должностных лиц (Пантелеев 2015: 317-318).

Важная антикоррупционная новелла, предусматривающая ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица,

введена в КоАП РФ в 2008 году, а федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ расширена объективная сторона данного правонарушения. Так, согласно ст. 19.28 КоАП РФ ответственность юридического лица стала наступать не только за незаконную передачу, но и за предложение или обещание должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества за совершение в интересах этого юридического лица действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением. При этом срок давности привлечения к административной ответственности был увеличен до шести лет со дня совершения правонарушения.

Между тем, несмотря на определенные положительные тенденции и ввиду высокой степени латентности этих правонарушений, вряд ли можно признать удовлетворительной работу в данном направлении. Единичны факты, когда представители юридических лиц добровольно сообщают в правоохранительные органы о незаконном вознаграждении. В этом случае физическое лицо при совершении преступления от имени или в интересах юридического лица освобождается от уголовной ответственности согласно примечаниям к ст. 204, 291 и 291.1 УК РФ. Но юридическое лицо все же подлежит привлечению к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ. Представители юридических лиц не заинтересованы в выявлении, пресечении (предотвращении) противоправного поведения. Считаем, что отсутствие в КоАП РФ положений, предусматривающих возможность освобождения юридических лиц от административной ответственности в случаях добровольного сообщения ими о фактах вымогательства незаконного вознаграждения, есть сдерживающий фактор, не позволяющий выявлять правонарушения такого рода и связанную с ними наиболее опасную форму коррупции – взяточничество. Поэтому крайне необходимо закрепить в КоАП РФ соответствующее примечание к ст. 19.28 по аналогии с УК РФ.

В заключение следует отметить, что противодействие коррупции может быть эффективным лишь при условии комплексного подхода. Мы видим, что в настоящее время слабо используется потенциал административно-правовых санкций, велика доля субъективного усмотрения при реализации государственных полномочий контрольного характера. Коррупционные схемы в деятельности должностных лиц государственного аппарата часто связаны именно с нечеткостью правовых предписаний, необоснованным субъективизмом при принятии решений и осуществлении административных процедур. В этой связи необходимо комплексное совершенствование правового регулирования осуществления контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти с учетом целей и задач административной реформы в Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Бачило И.Л. 2003. Еще раз о сути административной реформы в России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М. : Новая правовая культура. С. 13-24.

Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2012 году, 2013 : гос. докл. М. : Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. 156 с.

Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 году, 2015 : гос. докл. М. : Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. 308 с.

Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2016 году, 2017 : гос. докл. М. : Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. 283 с.

Зеленов М.Ф. и др. 2015. Административно-правовое регулирование государственных реформ в Российской Федерации / М.Ф. Зеленов, А.В. Кирин, Е.Г. Крылова, Н.И. Побежимова, В.Г. Татарян, В.А. Юсупов. М. : РАНХиГС. 48 с.

Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной антимонопольной службы за 2013 год, 2014. М. : Федер. антимонопол. служба. 431 с.

Лапина М.А. 2007. Современная реформа, система государственного управления : Административно-правовой аспект. М. : РГТУ. 312 с.

Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. 2006. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журн. рос. права. № 11. С. 3-13.

Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. 2008. Административная реформа в субъектах Российской Федерации // Журн. рос. права. № 10. С. 3-14.

Пантелеев В.Ю. 2009. Особенности применения современного российского антикоррупционного законодательства в сфере потребительского рынка // Российское право: образование, практика, наука. № 2. С. 1-12.

Пантелеев В.Ю. 2012. Анализ коррупционных процессов в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ // Вестн. Бурят. гос. ун-та. № 2. С. 48-50.

Пантелеев В.Ю. 2014. Проблемы системности и комплексности правового регулирования противодействия коррупции на современном этапе в РФ // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики РФ в области противодействия коррупции: сб. тр. по итогам Всерос. науч. конф. / отв. ред. В.Н. Руденко. Екатеринбург : УрО РАН. С. 39-45.

Пантелеев В.Ю. 2015. Государственно-правовое регулирование сферы потребительского рынка в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. М. : Юрлитинформ. 656 с.

Старилов Ю.Н. 2004. Административная реформа: политико-правовые особенности и первые итоги // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Сер. Гуманит. науки. № 1. С. 3-31.

Тихомиров Ю.А. 2015. Право: прогнозы и риски: монография. М. : Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации : ИНФРА-М. 240 с.

Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 140.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1. Ст. 1.

Федеральный закон от 4 мая 2011 года № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Рос. газ. № 97. 2011. 6 мая.

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 35/63 от 5 декабря 1980 года [Электронный ресурс]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/395/38/IMG/NR039538.pdf?OpenElement> (дата обращения: 25.03.2018).

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 39/248 от 9 апреля 1985 года [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальный. Версия: 4015.00.01. Сборка 177325.

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 70/186 от 22 декабря 2015 года «Защита интересов потребителей» [Электронный ресурс]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/449/13/PDF/N1544913.pdf?OpenElement> (дата обращения: 25.03.2018).



V. Pantelev. Administrativnaya reforma kak usloviye realizatsii antikorrupsionnoy politiki [Administrative reform as prerequisite for implementation of anticorruption measures], *Nauch. ezhegodnik In-ta filosofii i prava Ural. ot-d-niya Ros. akad. nauk*, 2018, vol. 18, iss. 2, pp. 106–119. (in Russ.).

Vadim Y. Pantelev, Candidate of Law, Associate Professor. Chairman, Constitutional Court of Sverdlovsk region, Ekaterinburg, Russia.
E-mail: info@ustavsud.ur.ru

Article received 04.04.2017, accepted 20.06.2017, available online 01.07.2018

ADMINISTRATIVE REFORM AS PREREQUISITE FOR IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION MEASURES

Abstract. In this article, the author examines the impact of administrative reform in the Russian Federation over corruption in general and in the sphere of the consumer market, in particular. The author bases on the analysis of the results of enforcement activities of the competent authorities, and comes to the conclusion about currently under-utilized potential of legal and administrative sanctions. Corruption in activities of officials of the state apparatus is often caused by the unclear legal requirements, unreasonable subjectivity in decision-making, and implementation of administrative procedures. On this basis, the author believes that comprehensive legal regulation of implementation of control and supervisory powers of state authorities in conjunction with the objectives and tasks of administrative reform in the Russian Federation is required. The author focuses on the analysis of norms of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation concerning the regulation of public relations in the field of entrepreneurship and the consumer market. In the study, the author pays attention to the issues of improvement of administrative legislation in this sphere, and the efficiency of control and supervisory activities of Federal Executive bodies, primarily the Federal Antimonopoly Service, and

Federal Supervision of Consumer Rights Protection and Human Well-Being. The author gives specific recommendations for improving the legislation of the Russian Federation on counteraction of corruption in the sphere of consumer market.

Keywords: administrative reform; corruption; sphere of consumer market; administrative procedures; rights of citizens; control and supervision.

References

Bachilo I.L. *Eshche raz o suti administrativnoy reformy v Rossii* [Once again, the essence of the administrative reform in Russia], *Istoriya stanovleniya i sovremennoe sostoyanie ispolnitel'noy vlasti v Rossii*, Moscow, Novaya pravovaya kul'tura, 2003, pp. 13-24. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 4 maya 2011 goda № 97-FZ «O vnesenii izmeneniy v Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii i Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh v svyazi s sovershenstvovaniem gosudarstvennogo upravleniya v oblasti protivodeystviya korruptsii» [Federal Law No. 97-FZ of May 4, 2011 «On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses in Connection with the Improvement of Public Administration in the Area of Combating Corruption»], *Rossiyskaya gazeta*, 2011, no. 97, May 6. (in Russ.).

Itogovy doklad o rezul'tatakh i osnovnykh napravleniyakh deyatelnosti Federal'noy antimonopol'noy sluzhby za 2013 god [Final report on the results and main activities of the Federal Antimonopoly Service for 2013], Moscow, Federal'naya antimonopol'naya sluzhba, 2014, 431 p. (in Russ.).

Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 goda № 195-FZ (red. ot 30.10.2017) [The Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of December 30, 2001 No. 195-FZ (as amended on October 30, 2017)], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2002, no. 1, pt. 1, art. 1. (in Russ.).

Lapina M.A. *Sovremennaya reforma, sistema gosudarstvennogo upravleniya : Administrativno-pravovoy aspekt* [Modern reform, the system of public administration. Administrative and legal aspect], Moscow, RGTU, 2007, 312 p. (in Russ.).

Naryshkin S.E., Khabrieva T.Ya. *Administrativnaya reforma v Rossii: nekotorye itogi i zadachi yuridicheskoy nauki* [Administrative Reform in Russia: Some Results and Tasks of Legal Science], *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2006, no. 11, pp. 3-13. (in Russ.).

Naryshkin S.E., Khabrieva T.Ya. *Administrativnaya reforma v sub'ektakh Rossiyskoy Federatsii* [Administrative reform in the subjects of the Russian Federation], *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2008, no. 10, pp. 3-14. (in Russ.).

Panteleev V.Yu. *Analiz korruptsionnykh protsessov v sfere proizvodstva i torgovli tovarami, okazaniya uslug, vypolneniya rabot* [Analysis of corruption processes in the sphere of production and trade in goods, provision of services, performance of work], *Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2012, no. 2, pp. 48-50. (in Russ.).

Panteleev V.Yu. *Gosudarstvenno-pravovoe regulirovanie sfery potrebitel'skogo rynka v Rossiyskoy Federatsii: problemy teorii i praktiki: monografiya* [State legal regulation of the consumer market in the Russian Federation: problems of theory and practice: monograph], Moscow, Yurlitinform, 2015, 656 p. (in Russ.).

Panteleev V.Yu. *Osobennosti primeneniya sovremennorossiyskogo antikorrupsionnogo zakonodatel'stva v sfere potrebitel'skogo rynka* [Features of the application of modern Russian anti-corruption legislation in the consumer market], *Rossiyskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2009, no. 2, pp. 1-12. (in Russ.).

Panteleev V.Yu. *Problemy sistemnosti i kompleksnosti pravovogo regulirovaniya protivodeystviya korruptsii na sovremennom etape v RF* [Problems of systemic and complex legal regulation of counteracting corruption at the present stage in the Russian Federation], V.N. Rudenko (resp. ed.) *Aktual'nye problemy nauchnogo obespecheniya gosudarstvennoy politiki RF v oblasti protivodeystviya korruptsii: sb. tr. po itogam Vseros. nauch. konf.*, Ekaterinburg, UrO RAN, 2014, pp. 39–45. (in Russ.).

Rezolyutsiya General'noy Assamblei OON 35/63 ot 5 dekabrya 1980 goda [Resolution of the UN General Assembly 35/63 of December 5, 1980], available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/395/38/IMG/NR039538.pdf?OpenElement> (accessed March 25, 2018). (in Russ.).

Rezolyutsiya General'noy Assamblei OON 39/248 ot 9 aprelya 1985 goda [Resolution of the UN General Assembly 39/248 of April 9, 1985], *Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*, Rezhim dostupa: lokal'nyy, Versiya: 4015.00.01, Sbornik 177325. (in Russ.).

Rezolyutsiya General'noy Assamblei OON 70/186 ot 22 dekabrya 2015 goda «Zashchita interesov potrebiteley» [Resolution of the UN General Assembly 70/186 of December 22, 2015 «Protection of Consumer Interests»], available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/449/13/PDF/N1544913.pdf?OpenElement> (accessed March 25, 2018). (in Russ.).

Starilov Yu.N. *Administrativnaya reforma: politiko-pravovye osobennosti i pervye itogi* [Administrative reform: political and legal features and first results], *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universita. Seriya. Gumanitarnye nauki*, 2004, no. 1, pp. 3–31. (in Russ.).

Tikhomirov Yu.A. *Pravo: prognozy i riski: monografiya* [Law: forecasts and risks: monograph], Moscow, In-t zakonodatel'stva i sravn. pravovedeniya pri Pravitel'stve Ros. Federatsii, INFRA-M, 2015, 240 p. (in Russ.).

Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 13 iyunya 1996 goda № 63-FZ (red. ot 29.07.2017) [The Criminal Code of the Russian Federation of June 13, 1996, No. 63-FZ (as amended on July 29, 2017)], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 1996, no. 25, art. 2954. (in Russ.).

Zakon Rossiyskoy Federatsii ot 7 fevralya 1992 goda № 2300-1 «O zashchite prav potrebiteley» [Law of the Russian Federation of February 7, 1992 No. 2300-1 «On the Protection of Consumer Rights»], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 1996, no. 3, art. 140. (in Russ.).

Zashchita prav potrebiteley v Rossiyskoy Federatsii v 2012 godu : gos. dokl. [Protection of consumer rights in the Russian Federation in 2012: State report], Moscow, Federal'naya sluzhba po nadzoru v sfere zashchity prav potrebiteley i blagopoluchiya cheloveka, 2013, 156 p. (in Russ.).

Zashchita prav potrebiteley v Rossiyskoy Federatsii v 2014 godu : gos. dokl. [Protection of consumer rights in the Russian Federation in 2014: State report], Moscow, Federal'naya sluzhba po nadzoru v sfere zashchity prav potrebiteley i blagopoluchiya cheloveka, 2015, 308 p. (in Russ.).

Zashchita prav potrebiteley v Rossiyskoy Federatsii v 2016 godu : gos. dokl. [Protection of consumer rights in the Russian Federation in 2016: State report], Moscow, Federal'naya sluzhba po nadzoru v sfere zashchity prav potrebiteley i blagopoluchiya cheloveka, 2017, 283 p. (in Russ.).

Zelenov M.F., Kirin A.V., Krylova E.G., Pobezhimova N.I., Tataryan V.G., Yusupov V.A. *Administrativno-pravovoe regulirovanie gosudarstvennykh reform v Rossiyskoy Federatsii* [Administrative and legal regulation of state reforms in the Russian Federation], Moscow, RANKhiGS, 2015, 48 p. (in Russ.).