

ЮРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ПЕТРОВСКИЙ

аспирант кафедры международного и конституционного права юридического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)  
*petrovsky@zakon-zp.ru*

## КРИТЕРИИ МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ\*

Исследуются наиболее актуальные проблемы применения ст. 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), в соответствии с которой лицо, совершившее административное правонарушение, может быть освобождено от административной ответственности. Проводится анализ частых в судебных актах дополнительных критериев, по которым правонарушение признается малозначительным. На сегодняшний день в российском законодательстве нет закрепленного исчерпывающего перечня критериев, по которым то или иное административное правонарушение могут признать малозначительным. Признаком малозначительности принято считать отсутствие существенной угрозы общественным отношениям, однако непонятно, как определить, что такая угроза действительно отсутствует. На практике судья, орган либо должностное лицо, уполномоченное решить дело об административном правонарушении, трактуют это каждый по-своему. Вынося решение, уполномоченные на то лица в качестве основания для применения статьи 2.9 КоАП РФ ссылаются на совершенно разные критерии малозначительности. Делается попытка определения основных и дополнительных критериев, по которым правонарушение может быть признано малозначительным.

Ключевые слова: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, критерии малозначительности, совершение административного правонарушения впервые, судебная практика, малозначительность правонарушения

В судебной практике возникает много проблем при единообразном применении статьи 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в соответствии с которой при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием<sup>1</sup>. Конечно, малозначительность деяния является оценочным признаком и устанавливается в зависимости от конкретных обстоятельств дела. Но всегда ли возможна сама постановка вопроса о малозначительности; в отношении всех ли составов административных правонарушений и любых лиц, привлекаемых к административной ответственности? Так, постановление Пленума Верховного суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и постановление Высшего арбитражного суда (ВАС) РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» лишь в самом общем виде определяют критерии малозначительности административных правонарушений, их перечень не может быть исчерпывающим.

Высшими судами подчеркивается, что применение статьи 2.9 КоАП РФ и признание совершенного правонарушения малозначитель-

ным возможно только в том случае, когда отсутствует существенная угроза охраняемым общественным интересам, то есть с учетом тех последствий для общественных отношений, которые наступили в результате совершения правонарушения. Это основной критерий (основание) для применения данной административно-правовой нормы. При этом возможность или невозможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, в связи с чем выводы судов о признании правонарушения малозначительным всегда должны быть мотивированы<sup>2</sup>.

С другой стороны, при наличии исключительных обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, суды зачастую отказывают в применении статьи 2.9 КоАП РФ по формальным составам, мотивируя решения тем, что угроза общественным отношениям выражается не в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, а в пренебрежительном отношении нарушителя к исполнению своих публично-правовых обязанностей, к формальным требованиям публичного права.

Практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов позволяет сделать вывод о следующей тенденции: в настоящее время суды признают малозначительными административно наказуемые деяния в широких пределах, независимо от объекта (предмета посягательства), круга лиц, привлекаемых к ответственности.

При этом суды указывают, что норма статьи 2.9 КоАП РФ является общей и может применяться к любому составу административного правонарушения, предусмотренного КоАП РФ, если судья, орган, рассматривающий конкретное дело, признает, что совершенное правонарушение является малозначительным. Тем самым подтверждается допустимость применения статьи 2.9 КоАП РФ в отношении как материальных, так и формальных составов административных правонарушений, а также в отношении физических и юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Следует отметить, что в юридической литературе имеется лишь несколько работ, посвященных малозначительности административных правонарушений [2], несмотря на актуальность этого вопроса.

На основе обобщения судебной практики мы попытались выделить наиболее частые в судебных актах дополнительные критерии, по которым правонарушение признается малозначительным.

Первый критерий – *совершение административного правонарушения впервые*. В качестве примера использования данного критерия рассмотрим постановление от 29.10.2007 по делу № А05-7280/2007. Федеральным арбитражным судом Северо-Западного округа оставлено без изменения решение Арбитражного суда Архангельской области, которым было признано незаконным и отменено постановление налогового органа о привлечении к административной ответственности по статье 14.5 КоАП РФ предпринимателя за неприменение контрольно-кассовой техники или бланков строгой отчетности при осуществлении наличных денежных расчетов за оказание услуг по перевозке двух пассажиров общей стоимостью 60 рублей. Суд указал, что данное правонарушение не может повлечь применения к предпринимателю установленных названной нормой права санкций; указанное правонарушение с учетом его характера, отсутствия прямого умысла, привлечения предпринимателя к ответственности впервые, признания им факта правонарушения, незначительности стоимости оплаченной услуги, а также отсутствия вредных последствий не повлекло за собой существенного нарушения охраняемых общественных отношений и является малозначительным<sup>3</sup>. Таким образом, суд признал правонарушение малозначительным не по одному критерию – совершение административного правонарушения впервые, а указал на совокупность критериев, в том числе признание факта правонарушения и отсутствие вредных последствий.

Второй критерий – *устранение нарушения, его последствий, вреда сразу же после его совершения*. В п. 18 постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 указано, что добровольное устранение последствий правонарушения само по себе

не является обстоятельством, свидетельствующим о малозначительности правонарушения<sup>4</sup>.

Поэтому суды, как правило, также применяют данный критерий в совокупности с другими обстоятельствами, например, если административное правонарушение совершено впервые и нарушения устраниены сразу же после его совершения. При применении данного критерия следует учитывать особенности некоторых материальных и формальных составов, исходить из оценки конкретной ситуации и учитывать, что наказание должно быть справедливым.

Третий критерий – *незначительный пропуск срока исполнения соответствующей публичноправовой обязанности*. В судебной практике нет какого-либо единобразия по данному вопросу. Малозначительным признается пропуск в несколько дней (3, 10 и др.), исполнение обязанности до выявления нарушения и т. д. Представляется, что необходимо выяснить причину пропуска срока (она может быть и уважительной), а уже после этого определять, какой срок следует считать незначительным.

Данный критерий, как и другие, широко применяется судами прежде всего из-за отсутствия в КоАП РФ должной дифференциации ответственности в зависимости от характера правонарушения. Поэтому последние изменения законодательства, по нашему мнению, учитывают практику правоприменения и направлены на то, чтобы административное наказание соответствовало нарушению. Так, Федеральным законом № 311 от 16.11.2011 внесены дополнения в статью 15.25 КоАП РФ об ответственности за непредоставление отчетности по валютным операциям, а именно определено различное наказание за нарушение срока предоставления документов не более чем на 10 дней, от 10 до 30 дней, более чем на 30 дней<sup>5</sup>. Думается, такое решение законодателя будет способствовать и большему единобразию судебной практики в признании малозначительными правонарушений, предусмотренных данной нормой КоАП РФ.

Четвертый критерий – *несоразмерность наказания характеру допущенного нарушения*. Данный критерий рассматривается судами в совокупности с другими критериями, но в ряде случаев и сам по себе является основанием для признания правонарушения малозначительным, особенно по формальным составам. При этом суды, как правило, ссылаются на определение Конституционного суда РФ № 349-0 от 05.11.2003, где указано, что по смыслу ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ установление конкретной санкции за административное правонарушение должно быть соразмерным характеру совершенного деяния.

Применение данного критерия, очевидно, связано с отсутствием должной дифференциации ответственности по многим составам КоАП РФ, особенно по штрафным санкциям, определенные размеры которых (нередко в сотни тысяч

рублей) практически неощутимы для крупного бизнеса, монополий, но разорительны для индивидуальных предпринимателей, малого бизнеса, бюджетных учреждений.

В ряде случаев решения судов первой инстанции, использующих критерий несоразмерности наказания как единственный при признании нарушения малозначительным, отменяются вышестоящими инстанциями.

Так, постановлением от 12.10.2011 по делу № А21-2546/2011 Тринадцатый арбитражный апелляционный суд отменил решение Арбитражного суда Калининградской области о признании незаконным и отмене постановления Регионального отделения Федеральной службы по финансовым рынкам в Северо-Западном федеральном округе (РО ФСФР) о привлечении к административной ответственности ЗАО «Автотор» по статье 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Как следует из материалов дела, в результате проведенной камеральной проверки установлено, что общество, самостоятельно осуществляющее ведение реестра владельцев именных ценных бумаг, не представило в РО ФСФР ежегодную отчетность за 2009 год в установленный срок. По данному факту составлен протокол от 08.12.2010, а постановлением РО ФСФР от 21.12.2010 № 72-11-120/пн общество привлечено к административной ответственности по статье 19.7.3 КоАП РФ в виде штрафа в размере 500 000 рублей. Удовлетворяя требования общества, суд первой инстанции исходил из доказанности административным органом события административного правонарушения и состава в действиях юридического лица. Одновременно, оценив конкретные обстоятельства данного дела, суд счел возможным применить статью 2.9 КоАП РФ и признать совершенное правонарушение малозначительным.

Однако апелляционная инстанция посчитала неправильными выводы суда о малозначительности вмененного обществу правонарушения, о несоразмерности примененной РО ФСФР санкции характеру совершенного правонарушения<sup>6</sup>.

Пятый критерий – *поведение лица и принятие им мер в целях предотвращения и недопущения правонарушения*. Здесь должны учитываться те действия, которые предпринимались лицами для того, чтобы сделать все возможное для предотвращения правонарушения. Данный критерий может быть единственным, чтобы признать правонарушение малозначительным.

Шестой критерий – *наличие конкретных, чрезвычайных обстоятельств, препятствующих субъекту исполнить соответствующую публично-правовую обязанность*. Данный критерий применяется, как правило, в совокупности с другими критериями. При этом надлежит исследовать вопрос, виновен ли вообще субъект правонарушения при таких обстоятельствах.

Седьмой критерий – *ошибочность толкования нормативных актов и противоречивость судебной практики*. Здесь возможны различные ситуации. Так, если правонарушение совершено из-за действий органа власти, принятия правового (в том числе нормативного) акта, не соответствующего законодательству, то прежде всего (как и в случае с шестым критерием) необходимо исследовать вопрос о виновности или невиновности лица, то есть наличии состава административного правонарушения. И лишь в случае, если административный орган (суд) устанавливает вину лица, рассматривается вопрос о малозначительности правонарушения.

Малозначительность правонарушения – оценочное понятие, которое может быть по-разному истолковано различными судебными инстанциями и судьями разных судов. Очевидно, что данный вопрос нуждается в более тщательном правовом регулировании: необходима упорядоченная система законодательно установленных и четко определенных критериев, с помощью которых суд смог бы применять норму о малозначительности административного правонарушения, имея в виду укрепление законности и справедливости судебных решений, основанных на убеждении судьи с учетом судейского усмотрения [1; 99].

Разумный баланс всех принципов юридической ответственности призван гарантировать законное и справедливое судебное разбирательство, найти оптимальный и максимально эффективный вариант придания спорным отношениям характера бесспорных. Безусловно, не следует переоценивать значение критериев. Применение положений закона о малозначительности правонарушения должно быть мотивировано. С другой стороны, представляется необходимым обоснование административными органами и судами и неприменения нормы КоАП РФ о малозначительности, особенно в случае, если лицо, привлекаемое к ответственности, считает свое правонарушение малозначительным, учитывая возможность обжалования решения и его пересмотра.

\* Работа выполнена при поддержке Программы стратегического развития ПетрГУ в рамках реализации комплекса мероприятий по развитию научно-исследовательской деятельности на 2012–2016 гг.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ (ред. Федерального закона от 04.05.2012 № 44-ФЗ) // Российская газета. 2001. № 256.

- <sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (в ред. 09.02.2012) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. 2005. № 80.
- <sup>3</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.10.2007. № А05-7280/2007 «О привлечении к административной ответственности по статье 14.5 КоАП РФ» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fasszo.arbitr.ru>
- <sup>4</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 (в ред. 10.11.2011) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.
- <sup>5</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в статью 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 16.11.2011 № 311-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 47. Ст. 6601.
- <sup>6</sup> Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.10.2011 № А21-2546/2011 «О привлечении к административной ответственности по статье 19.7.3 КоАП РФ» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://13aas.arbitr.ru>

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. А н о х и н В. С. Малозначительность правонарушения не исключает наличие вины // Арбитражная практика. 2012. № 6. С. 99.
2. П о д в а л' н ы й И. О. К вопросам о малозначительности административных правонарушений, возникшим в практике арбитражных судов Северо-Западного округа // Арбитражные споры. 2009. № 1. С. 107–130.

Petrovskiy Yu. A., Petrozavodsk State University (Petrozavodsk, Russian Federation)

#### CRITERIA OF LOW SIGNIFICANCE FOR ADMINISTRATIVE OFFENSE

The article deals with current problems of Article 2.9 of the Code of Administrative Offences application according to which a person who commits an administrative offense may be discharged from liability. The analysis of additional criteria frequently mentioned in judicial acts, which define significance of administrative offence, is provided. Contemporary Russian legislation does not contain an exhaustive, fixed list of criteria according to which a particular administrative offense may be defined as insignificant. It is considered that the absence of the real threat to public relations is an attribute of little significance, but it is unclear how to determine the real absence of such threat. In practice a judge, an authority, or an official authorized to decide on administrative violations treat it in their own way. Consequently, it presents uncertainty for a judge, an official, or an authority while examining cases involving administrative offences. They have to assess every offense on the grounds of their inner conviction. Thus, an authorized person passing judgments refers to quite different criteria from Article 2.9 of the Administrative Code to prove insignificance of an offence. The author attempts to determine the main and additional criteria for an offense to be considered insignificant.

Key words: The Code of Administrative Offences of the Russian Federation, criteria of insignificance, first time administrative offense, court practice, low significance of infraction

#### REFERENCES

1. A n o k h i n V. S. Low Significance of Infraction doesn't Except Availability of a Guilt [Maloznachitel'nost' pravonarusheniya ne isklyuchaet nalichie viny]. *Arbitrazhnaya praktika*. 2012. № 6. P. 99.
2. P o d v a l' n ы й I. O. About questions of Low Significance of Administrative Infraction in Practice of Arbitration Courts of North-West Circuit [K voprosam o maloznachitel'nosti administrativnykh pravonarusheniy, voznikshim v praktike arbitrazhnykh sudov Severo-Zapadnogo okruga]. *Arbitrazhnye spory*. 2009. № 1. P. 107–130.

Поступила в редакцию 17.12.2012