
СУД, ПРОКУРАТУРА,
АДВОКАТУРА

О МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОСТИ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

© 2014 г. Алексей Борисович Панов¹

Краткая аннотация: в статье рассматривается понятие малозначительности административного правонарушения как с теоретической, так и с практической точек зрения. Затрагиваются вопросы судебной практики по различным делам, связанным с малозначительностью. Высказываются предложения по совершенствованию Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях на основе возникающих проблем правоприменения.

Annotation: the article discusses the concept of insignificance of the administrative offence has both theoretical and practical perspectives. Touches on the issues of judicial practice on the matters related to insignificance. Proposals have been made to improve Code of the Russian Federation about administrative offences on the basis of the emerging issues of law enforcement.

Ключевые слова: административное правонарушение, административная ответственность, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, малозначительность, судебная практика, состав административного правонарушения, юридические лица.

Key words: administrative offence, administrative responsibility, the Supreme Court of the Russian Federation, the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation, Russian Federation Code on administrative offences, lack of significance, the jurisprudence of the administrative violation, legal entities.

Вопрос о малозначительности административных правонарушений при привлечении к административной ответственности является весьма актуальным как для науки административного права, так и для правоприменителей.

Проблема применения положений КоАП РФ о малозначительности поднималась в трудах таких ученых, как Д.Н. Бахрах, Т.А. Гуменюк, В.В. Игнатенко, Э. Колоколова, П.И. Кононов, Е.И. Мартынич, И.О. Подвальный, Л.Л. Попов, П.П. Серков, Л.А. Сидоркина, О.Н. Шерстобоев и др.²

В законодательстве зарубежных стран юридические и физические лица привлекаются в основном не к административной ответственности, а к уголовной, при этом малозначительное деяние не наказывается большинством уголовных кодексов зарубежных государств.

Нормами Арбитражного процессуального кодекса РФ определен предмет доказывания и судебного исследования при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности. Так, в силу ч. 6 ст. 205 АПК РФ суд проверяет наличие события административного правонарушения, факта его совершения ответчиком, оснований для составления протокола об административном правонарушении, полномочия административного органа на составление протокола, а также наличие в законе положений об административной ответственности за совершенные действия и оснований для привлечения ответчика к административной ответственности.

¹ Старший научный сотрудник Центра фундаментальных исследований НИУ ВШЭ, кандидат юридических наук.

² См., например: Бахрах Д.Н. Состав административного проступка. Учеб. пос. Свердловск, 1987. С. 46; Гуменюк Т.А. Малозначительность административного правонарушения как основание освобождения от административной ответственности // Вестник ВАС РФ. 2006. № 11. С. 16; Игнатенко В.В. Оценочные понятия и административно-деликтный закон. Иркутск, 1996. С. 139, 140; Мартынич Е., Колоколова Э. Прецедентное право: от советской идеологии к международной практике // Росс. юстиция. 1994. № 12; Кононов П.И. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами // Арбитражная практика. 2005. № 9. С. 34; Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М., 2012; Сидоркина Л.А. Производство по делам об административных правонарушениях: проблемы судебной практики // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях. Материалы Всеросс. науч.-практ. конф. (1 июня 2004 г.) / Под общ. ред. Ю.П. Соловья. Омск, 2004. С. 186; Шерстобоев О.Н. К вопросу о малозначительности административных правонарушений: некоторые проблемы теории и практики // Росс. юстиция. 2008. № 10; Подвальный И.О. К вопросам о малозначительности административных правонарушений, возникшим в практике арбитражных судов Северо-Западного округа // СПС «КонсультантПлюс»; и др.

Последовательность проверки перечисленных в АПК РФ обстоятельств обусловлена закрепленными в КоАП РФ основаниями для отказа в привлечении к административной ответственности (либо отмены ранее вынесенного постановления), определенными как обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении. Общий перечень этих обстоятельств содержится в ст. 24.5 КоАП РФ.

С самого начала установлению подлежит наличие события и всех элементов состава правонарушения. Если в действиях предполагаемого нарушителя выявлены формальные условия для наступления ответственности, суду следует оценить их, выявив смягчающие и отягчающие административную ответственность обстоятельства и решив вопрос о мере наказания, соответствующей серьезности нарушения.

Так, в ходе рассмотрения дела арбитражному суду надлежит руководствоваться п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ, который в качестве дополнительного обстоятельства, исключающего привлечение к административной ответственности, указывает на ст. 2.9 КоАП РФ.

«При этом следует отграничивать обстоятельства, смягчающие административную ответственность, от понятия малозначительности административных правонарушений. Понятие “малозначительность” имеет отношение к оценке конкретной противоправности административного характера в целом, когда делается вывод о том, что ее опасность весьма незначительна. Личность правонарушителя при этой оценке значения не имеет, тогда как обстоятельства, смягчающие административную ответственность, призваны повлиять на вид и размер административного наказания именно с учетом данных, характеризующих личность правонарушителя вне его связи с самими противоправными действиями, поэтому и правовые последствия наступают разные», — отмечает П.П. Серков³.

В юридической науке нормы, подобные ст. 2.9 КоАП РФ, принято характеризовать как “оценочные”⁴, а деятельность по их применению названа разновидностью нетипичного правоприменения⁵. Это связано с отсутствием в законодательстве критериев малозначительности, что заставля-

ет административно-юрисдикционные органы определять их в каждом случае самостоятельно. С одной стороны, данное обстоятельство позволяет учитывать особенности рассматриваемого дела, но, с другой — норма о малозначительности иногда применяется необоснованно, что позволяет правонарушителям избегать заслуженного наказания⁶.

Вынесенное на рассмотрение Президиума ВАС дело № А51-4887/2011 Арбитражного суда Приморского края по надзорному производству № ВАС-14495/11 является ярким примером неоднозначности применения положений ст. 2.9 КоАП РФ.

Так, общество в целях таможенного оформления ввезенного товара в августе 2010 г. подало в таможенную декларацию на товары, обозначенные товарным знаком в виде пяти олимпийских колец — медали спортивные декоративные из легких сплавов. Информация о заводе-изготовителе и товарном знаке на упаковке товара отсутствовала. Таких медалей было ввезено на таможенную территорию России 6900 штук. По результатам таможенного досмотра составлен акт. На фотоматериалах, являющихся неотъемлемой частью акта, было зафиксировано, что на осматриваемом товаре имеется графическое изображение в виде пяти переплетающихся олимпийских колец одного цвета.

В ходе таможенного контроля, который состоялся уже после выпуска товара, таможней было установлено, что согласно информации, размещенной на официальном сайте Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, правообладателем товарного знака, представляющего собой пять переплетающихся колец одинакового размера, является Международный Олимпийский Комитет (МОК) на основании международной регистрации.

Подпунктом 2 п. 1 ст. 5 Федерального закона “Об организации и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 1 декабря 2007 г. установлено, что полномочия по защите олимпийской символики и товарных знаков МОК предоставлены автономной некоммерческой организации «Оргкомитет “Сочи 2014”», т.е. она является правообладателем товарного знака в виде пяти цветных олимпийских колец.

³ Серков П.П. Указ. соч. С. 154.

⁴ Гуменюк Т.А. Указ. соч. С. 16; Зюрина Т.П. К вопросу о малозначительности административных правонарушений // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. Ч. 2. Закон и право. 2005. С. 288.

⁵ См.: Гуменюк Т.А. Указ. соч. С. 16.

⁶ См.: Сидоркина Л.А. Указ. соч. С. 186.

Суд первой инстанции признал общество виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.10 КоАП РФ, и привлек к административной ответственности в виде штрафа в размере 30 тыс. руб.

Суд апелляционной инстанции решение суда первой инстанции отменил, применив ст. 2.9 КоАП РФ, и счел административное правонарушение, совершенное обществом, малозначительным.

Изучив материалы дела, коллегия судей пришла к выводу, что дело подлежит передаче в Президиум ВАС РФ для решения вопроса о пересмотре постановления Пятого арбитражного апелляционного суда от 21 июля 2011 г. в порядке надзора.

Цель ст. 14.10 КоАП РФ – защита прав добросовестного производителя на товарном рынке, предотвращение недобросовестной конкуренции.

Товарный знак и знак обслуживания – это обозначение, отличающее, соответственно, товары и услуги одних юридических лиц или индивидуальных предпринимателей от однородных товаров и услуг других юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, включая иностранных.

Правообладатель товарного знака имеет исключительное право использовать данный товарный знак. Правообладатель вправе распоряжаться исключительным правом на товарный знак, а также запрещать его использование другими лицами. Правовая охрана товарного знака и наименования места происхождения товара возникает на основании их регистрации. Основные положения, касающиеся права на товарный знак, государственной регистрации товарного знака, выдачи свидетельств на товарный знак, оснований для отказа в регистрации товарного знака, ныне регулируются Гражданским кодексом РФ (ст. 1477–1509, 1516–1537).

Правонарушение посягает на экономические права и интересы правообладателя товарного знака или лица, законно использующего наименование места происхождения товара или сходных с ними обозначений для однородных товаров. Оно является проявлением недобросовестной конкуренции в предпринимательской деятельности, вводит в заблуждение потребителей в отношении качества товаров, нередко дискредитирует их производителей.

Объективная сторона правонарушения выражается в незаконном использовании чужого товарного знака или наименования места происхождения товара путем обозначения их на товарах, упаковке,

в рекламе, средствах массовой информации, при оформлении вывесок, при демонстрации экспонатов на выставках и ярмарках, путем обозначения на официальных бланках и иной документации, связанной с введением товаров в хозяйственный оборот. Правонарушение может выражаться в использовании в качестве товарного знака или наименования географического объекта сходных с ними обозначений в отношении однородных товаров.

В тех случаях, когда незаконное использование товарного знака или наименования географического объекта совершено неоднократно или причинило крупный ущерб владельцу товарного знака (обладателю свидетельства на право использования наименования места происхождения товара или географического объекта) либо потребителям, действия виновных в этом лиц должны квалифицироваться как преступление по ст. 180 УК РФ⁷.

Дело по проблеме малозначительности правонарушения было передано для рассмотрения Президиума ВАС РФ впервые, что вполне оправданно, так как речь идет фактически о судебном усмотрении судей нижестоящих судов, которые согласно ст. 120 Конституции РФ и ст. 5 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации” от 31 декабря 1996 г. осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции РФ и закону.

Кроме того, следует отметить, что малозначительность – это новый, сложный институт административной ответственности, определение которого вообще отсутствует в статьях КоАП РФ.

Пунктом 18.1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ “О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях” от 2 июня 2004 г. (далее – Постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г.)⁸ установлено, что квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях и производится с учетом положений п. 18 настоящего постановления применительно к обстоятельствам конкретного совершенного лицом деяния. При этом применение судом положений о малозначительности должно быть мотивировано.

⁷ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (Постатейный) / Под общ. ред. Н.Г. Салищевой. М., 2011. С. 179.

⁸ См.: Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

Делая вывод о малозначительности, суд апелляционной инстанции исходил из отсутствия существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

Однако суд первой инстанции, отказывая в применении ст. 2.9 КоАП РФ, указал, что совершенное обществом деяние граничит с уголовным преступлением (ст. 146, 147 УК РФ), что свидетельствует о его высокой общественной опасности.

Следует отметить, что, конечно, не каждое правонарушение переходит в преступление, но лишь при наличии определенных последствий.

В настоящее время к решению данного вопроса существуют три подхода.

1. Арбитражные суды применяют ст. 2.9 без аргументации и мотивировки, а также без анализа фактических обстоятельств дела.

2. Анализ деяния с точки зрения общественной опасности согласно п. 17, 18 Постановления Пленума ВАС РФ.

3. Подход, основанный на противоречивом цитировании п. 21 Постановления Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. № 5, где речь идет об определении существенного нарушения и существенной угрозе.

Таким образом, малозначительность правонарушения имеет место быть при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным интересам и определяется, исходя из конкретных обстоятельств совершения правонарушения, независимо от наступления общественно опасных последствий. При этом масштаб такого правонарушения не должен быть значительным.

В вышеприведенном деле на территорию России было ввезено 6900 контрафактных медалей в преддверии Олимпийских игр, которые должны состояться в 2014 г. в Сочи. Характер вредоносности данного деяния, в том числе и для деловой репутации нашего государства, очевиден.

Учитывая значительный масштаб нарушения прав интеллектуальной собственности в связи с введением в гражданский оборот на территории Российской Федерации 6900 штук медалей с незаконно нанесенным олимпийским символом, вывод суда апелляционной инстанции об отсутствии в действиях общества существенной угрозы охраняемым общественным отношениям и применении малозначительности не соответствует фактическим и юридическим обстоятельствам дела.

Постановлением Президиума ВАС РФ от 10 апреля 2012 г. № 14495/11 обжалуемый судебный

акт отменен, решением суда первой инстанции – оставлен без изменения.

Было признано, что в нарушение правовой позиции, изложенной в п. 18 Постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г., суд апелляционной инстанции пришел к выводу о малозначительности правонарушения без учета обстоятельств конкретного совершенного лицом деяния. Текст постановления суда апелляционной инстанции не содержал анализа и оценки этих обстоятельств, причин совершения правонарушения, его последствий и т.п. Поэтому применение судом ст. 2.9 КоАП РФ в рассматриваемом случае не было признано обоснованным (т.е. суд апелляционной инстанции не имел достаточных оснований для отмены решения суда первой инстанции).

Высшими судами неоднократно предпринимались попытки определения малозначительности. Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 обращалось внимание на то, что “малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений”⁹.

Иное толкование нормы ст. 2.9 КоАП РФ дано Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ в п. 18 Постановления от 2 июня 2004 г. В нем говорится, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Идентичную правовую позицию занял и Конституционный Суд РФ¹⁰. В принципе все судебные органы указывали на отсутствие сколько-нибудь значительной опасности (вреда) охраняемым административно-деликтным законодательством для общественных отношений, а также на необходимость учета всех обстоятельств совершенного правонарушения. Тем не менее приведенные толкования нормы ст. 2.9 не

⁹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

¹⁰ См.: определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО “Птицефабрика “Сибирская губерния” на нарушение конституционных прав и свобод ст. 2.9 и ч. 6 ст. 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 15 апреля 2008 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

позволяют всесторонне уяснить содержание понятия малозначительности.

Как отмечает О.Н. Шерстобоев, малозначительность правонарушения тесно связана с конструкцией его состава¹¹. Косвенно на это указывают и позиции высших судов, в которых утверждается необходимость учитывать все обстоятельства административно наказуемого деяния. Более того, указание на оценку степени причиненного вреда говорит о том, что решающее значение для квалификации малозначительности деяния имеют признаки объективной стороны правонарушения.

Тем не менее не все ученые соглашаются с подобной трактовкой.

Считаем, что главные ошибки О.Н. Шерстобоева заключаются в оставлении без внимания семантического (смыслового) значения понятия “малозначительность” и допущении своеобразной игры терминологией, повлекшей подмену понятий.

В этой связи в первую очередь необходимо акцентировать внимание на том, что исследование любого правового понятия обязательно должно начинаться с семантического анализа, т.е. с выяснения его смысла, буквального значения. Каждый нормативный акт есть совокупность слов, выражений, оборотов речи, сочетание которых определяет смысл правовой нормы, а в итоге – волю законодателя.

“Значительный – 1) большой по размерам, силе; 2) имеющий большое значение, важный; 3) очень выразительный, наполненный каким-нибудь значением. Мало – первая часть сложных слов в значении немного, недостаточно”¹².

Семантический анализ не оставляет никаких сомнений в том, что судить о значительности или малозначительности административного правонарушения возможно только по интенсивности его внешнего проявления, степени негативного воздействия и влияния на охраняемые законом общественные отношения, т.е. исключительно по объективной стороне правонарушения.

Отправной точкой своего исследования О.Н. Шерстобоев выбрал суждение о том, что поскольку в ст. 2.9 КоАП РФ говорится о малозначительности именно совершенного административного правонарушения, то малозначительность – качество всего административного правонарушения.

Действительно, о малозначительности деяния можно вести речь только при совершенном административном правонарушении. При отсутствии состава административного правонарушения рассуждения о малозначительности деяния становятся беспредметными. При такой постановке вопроса малозначительность, бесспорно, является качеством всего правонарушения.

Однако О.Н. Шерстобоев, утверждая, что “степень вредности (опасности) противоправного деяния следует оценивать через всю совокупность элементов, а не какой-то его части”, пытается доказать, что малозначительность представляет собой своеобразную сумму, обязательно складывающуюся из малозначительности каждого признака правонарушения. В этой связи, анализируя все признаки состава правонарушения, он пытается выявить критерии определения малозначительности объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны административного правонарушения.

Между тем стремление привести все признаки деяния к общему знаменателю заведомо не может дать желаемого результата, поскольку отсутствие в тексте ст. 2.9 КоАП РФ каких-либо пояснений, уточнений, ссылок, оговорок свидетельствует о том, что законодатель использовал понятие “малозначительность” именно в его буквальном смысле, предопределяемом, повторюсь, исключительно объективной стороной правонарушения.

Таким образом, на взгляд автора данной статьи, любые попытки доказать зависимость малозначительности деяния от других (кроме объективной стороны) признаков административного правонарушения не имеют под собой ни методологических, ни правовых оснований. Закономерно, что все доводы О.Н. Шерстобоева о значимости объекта, субъекта и субъективной стороны состава административного правонарушения для вывода о малозначительности деяния сопровождаются неизбежными оговорками о необходимости дополнительного учета других обстоятельств, которые в конечном счете сводятся опять же к признанию фундаментального значения только объективной стороны.

Статья 2.9 КоАП РФ в том виде, как она сформулирована, теоретически не препятствует освобождению от административной ответственности лиц, совершивших любые правонарушения, независимо от объектов посягательства, санкций соответствующих статей закона (которые в большинстве случаев являются альтернативными), формы вины правонарушителей, данных об их

¹¹ Шерстобоев О.Н. Указ. соч.

¹² Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1987. С. 190, 272.

личности и других обстоятельств. Естественно, из любого правила могут быть и исключения.

Так, Верховный Суд РФ, реализовав полномочия, предоставленные ст. 126 Конституции РФ, в п. 9 постановления Пленума “О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях” от 24 октября 2006 г. запретил судам расценивать в качестве малозначительных правонарушения, предусмотренные ст. 12.8 и 12.26 КоАП РФ, повышенная общественная опасность которых ни при каких обстоятельствах не вызывает ни малейших сомнений¹³.

Правоприменителям следует прежде всего охарактеризовать действия (бездействие) делинквента. Причем незначительная вредность правонарушений с материальными составами выводится относительно просто: по размеру реального ущерба. Иная ситуация складывается с распространёнными в КоАП РФ правонарушениями с формальными составами.

На заседании Президиума ВАС РФ 4 сентября 2008 г. одним из пунктов повестки было внесение дополнений в Постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. Предложенные дополнения касались проблемы “формальных” составов и освобождения от публично-правовой ответственности при малозначительности правонарушения. Президиуму и Пленуму ВАС РФ предстояло сделать выбор из двух возможных подходов.

Существует ограничительное толкование ст. 2.9 КоАП РФ, согласно которому малозначительность может оцениваться только применительно к составам административных правонарушений, предполагающим в качестве обязательного признака наступление определенных последствий правонарушения (“материальные” составы). В рамках такого подхода по составам, обязательным признаком которых наступление определенных последствий не является, принято считать, что последствия изначально выходят за рамки предмета доказывания по делу, и поэтому при рассмотрении дела не подлежит исследованию вопрос о малозначительности деяния¹⁴.

Малозначительность корреспондирует степени административно-правовой охраны опреде-

ленных общественных отношений. Причем, чем выше второй показатель, тем меньше вероятность признания административного правонарушения малозначительным. Указанное основание может быть использовано для классификации объектов административных правонарушений. Думается, что степень административно-правовой охраны общественных отношений может быть обозначена характером санкций, закрепленных нормами Особенной части КоАП РФ. Так, административисты дискутируют по вопросу существования в законодательстве “лестницы административных наказаний”. Одни авторы считают, что меры административной ответственности в ст. 3.2 КоАП РФ перечислены в зависимости от уровня тяжести¹⁵. Другие отрицают данное утверждение¹⁶. Представляется, что первое суждение более обоснованно. Системность – одно из сущностных качеств права¹⁷. Большая часть юридических категорий нуждается в упорядочении с помощью правовых норм, а систематизацию следует рассматривать как высокую степень такой упорядоченности. Санкции в пределах одной отрасли вполне возможно классифицировать по степени их жесткости. Законодатель должен определить уровень тяжести каждой меры ответственности, отведя ей определенное место в “лестнице наказаний”. В связи с этим можно констатировать, что минимальная возможность применения малозначительности связана с такими наказаниями, как административный арест, административное выдворение, дисквалификация, административное приостановление деятельности.

Квалификация правонарушения в качестве малозначительного не должна ограничиваться только оценкой объективных признаков его состава. Состав административного правонарушения представляет собой идеальную модель противоправного наказуемого деяния. Правонарушение – совокупность всех его конструктивных элементов, отсутствие одного из них делает невозможным применение соответствующей санкции. Степень вредности (опасности) противоправного деяния следует оценивать через всю совокупность

¹³ См.: *Непринцев А.В.* Еще раз о малозначительности административных правонарушений // *Росс. юстиция.* 2011. № 10. С. 70–72.

¹⁴ См.: *Попов П.* Малозначительная угроза // 2008. *Эж-ЮРИСТ.* № 35 (540).

¹⁵ См.: *Бахрах Д.Н.* Комментарий к ст. 3.2 КоАП РФ // *Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях* / Под общ. ред. Э.Н. Ренова. М., 2002. С. 38; *Максимов И.В.* Система административных наказаний: понятие и признаки // *Гос. и право.* 2005. № 4. С. 23.

¹⁶ См.: *Студеникина М.С.* Комментарий к ст. 3.2 КоАП РФ (Виды административных наказаний) // *Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях* / Ред. колл.: И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищева, Е.Н. Сидоренко, А.Ю. Якимов. М., 2002. С. 39.

¹⁷ См.: *Лейст О.Э.* Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 66–70.

элементов, а не какой-то его части. Кстати, в ст. 2.9 КоАП РФ говорится именно о “малозначительности совершенного административного правонарушения”, а значит, малозначительность является качеством всего административного правонарушения. В частности, сомнение вызывает освобождение от административного наказания при совершении умышленного деяния.

Хотя решающее значение для применения нормы ст. 2.9 КоАП РФ следует признать за объективной стороной, не следует недооценивать и субъективные элементы. Так, освобождение от административного наказания уместно лишь при условии, что делинквент осознаёт последствия нарушения им законодательства, раскаивается, стремится вернуться в рамки российского правопорядка и в дальнейшем не собирается совершать противоправных деяний. Выявить все это без должной характеристики качеств самого субъекта, субъективной стороны правонарушения невозможно. В ином случае теряется поощрительная сущность малозначительности, нивелируется карательная суть административных наказаний. Малозначительность как элемент объективной стороны, а не правонарушения в целом попадала бы в зависимость от стечения случайных обстоятельств. Например, имеются случаи, при которых правоохранительные органы выявляют правонарушителя непосредственно после совершения им противоправного деяния или по истечении длительного срока (в ситуациях с делящимися правонарушениями), но сам по себе указанный факт не должен означать, что первый правонарушитель лучше второго и достоин освобождения от административного наказания.

Утверждая, что последствием правонарушения с “формальным” составом является дезорганизация режима правового регулирования, следует пояснить, что понимать под такой дезорганизацией. Если считать, что дезорганизация наступает в правовых отношениях, в режиме правового регулирования, а равно, что реальный ущерб подразумевается по характеру деяния теоретически, вне обстановки, в которой деяние совершено, и вины лица, то получается, что ответственность устанавливается за посягательство на абстракцию, а это недопустимо. Как ограничительное толкование малозначительности правонарушений, так и тезис о “дезорганизационном” вреде, означали бы, что существует ответственность за деяния, не только не причиняющие реального ущерба охраняемым законом благам, но и не содержащие угрозы такого ущерба, что вступало бы в противоречие с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Иногда такой подход обосновывается соображениями укрепления законности в отдельных областях правового регулирования, стремлением поддержать уважение к закону. Однако уважение к закону – внеправовая категория, которая по своей природе не может поддерживаться через уважение к одной лишь форме, вне содержания правовых обязанностей, запретов и ограничений, цель которых – охрана (защита) благ и ценностей.

Если признать, что “дезорганизация” означает определенные отрицательные практические последствия, то такой подход совпадает с представлением о том, что любое правонарушение подразумевает причинение (или угрозу причинения) реального ущерба охраняемым законом благам.

Принцип соразмерности является одним из общеправовых руководящих начал как при формулировании норм законодателем, так и при их толковании гражданами, организациями, административными органами и судами. Если угроза реального ущерба, как правило, менее опасна, чем реальный ущерб, то почему за реальный ущерб возможно освобождение от ответственности (которая предусмотрена зачастую в большем размере), а за угрозу – нет? Представляется недопустимой ситуация, при которой лицо, совершившее правонарушение с так называемым “формальным” составом и допустившее лишь угрозу причинения ущерба охраняемым законом благам, не подлежало бы освобождению от ответственности при малозначительности угрозы, а лицо, совершившее правонарушение с так называемым “материальным” составом и допустившее реальный ущерб, освобождению от ответственности за малозначительностью подлежало бы.

При таких обстоятельствах очевидное противоречие ограничительного толкования принципу соразмерности права все равно приведет к выравниванию “живого права”. Правоприменитель либо откажется применять ст. 2.9 КоАП РФ вообще, в том числе к материальным составам, ссылаясь на внутреннее убеждение, что малозначительности в конкретном деле не усматривается, либо будет уделять больше внимания различным доводам, влекущим отказ в привлечении к ответственности по формальным признакам, что приведет к нежелательному росту влияния формальных соображений на рассмотрение дел по существу.

В соответствии с вышеуказанным п. 18 Постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. при квалификации правонарушения в качестве малозначительного необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Ма-

лозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

С учетом приведенного положения можно утверждать, что малозначительность деяния является оценочным признаком, который устанавливается в зависимости от конкретных обстоятельств дела¹⁸.

Оценка деяния на предмет выявления его малозначительности – прерогатива правоприменителя, который при ее осуществлении не может руководствоваться произвольными подходами. Очевидно, что ему необходимы достаточно четкие критерии оценки по факту полного, объективного и всестороннего установления определенной фабулы дела. При этом помимо конкретной нормы, закрепленной в ст. 2.9 КоАП РФ и прямо не предусматривающей таких критериев, следует прежде всего принимать во внимание принципы и цели юридической ответственности. Обязателен комплексный анализ конкретной нормы в системном единстве с иными положениями законодательства, толкование правовых норм в различных его вариантах (видах и способах). Таким образом, властная деятельность определенного юрисдикционного органа обусловлена целым рядом ограничителей, предусмотренных законом и отвечающих не только его букве, но и духу.

Всегда ли возможна сама постановка вопроса о малозначительности? В отношении всех ли составов административных правонарушений и любых лиц, привлекаемых к административной ответственности, уместно рассуждать о малозначительности деяния при тех или иных фактических обстоятельствах дела? Возможно, существуют такие составы административных правонарушений и такие правонарушители, в отношении которых в принципе недопустим вопрос о малозначительности (независимо от фактической стороны дела)? Рассмотрение этих проблем нашло отражение в практике ФАС Северо-Западного округа.

Иногда общий контекст судебного акта может восприниматься неоднозначно: с одной стороны, складывается отношение к позиции суда как в принципе отрицающей применение ст. 2.9 КоАП РФ к рассматриваемому составу правонарушения при любых обстоятельствах в силу определенного объекта посягательства. Суд исходит из характера охраняемых законом общественных отношений, каковой сам по себе исключает малозначитель-

ность деяния. С другой стороны, суд обращает внимание на те или иные конкретные обстоятельства, которые не выявлены, а следовательно, при их выявлении логично вести речь о малозначительности вмененного правонарушения.

По материалам судебной практики можно сделать вывод о следующей тенденции: в настоящее время суд кассационной инстанции допускает малозначительность деяния в широких пределах, как объективных (по объекту посягательства), так и субъективных (по кругу лиц). При этом суд указывает, что норма ст. 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 малозначительным¹⁹.

Тем самым подтверждается допустимость применения ст. 2.9 КоАП РФ в отношении как материальных, так и формальных составов административных правонарушений, а также в отношении как физических, так и юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Таким образом, все административные правонарушения (последовательное изложение которых от главы к главе приводится в Особенной части КоАП РФ с учетом различных объектов противоправных посягательств) по своему характеру и степени общественной опасности не исключают применения ст. 2.9 КоАП РФ при определенных фактических обстоятельствах. Данный подход оправдан прежде всего тем, что жизнь разнообразнее и сложнее буквы закона, а принципы юридической ответственности во всех случаях применения права должны быть надлежащим образом реализованы.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы.

1. Вопрос о малозначительности является новым в науке административного права и не до конца разработанным. Отсутствие понятия малозначительности в КоАП РФ, наличие разного его понимания в постановлениях высших судов Российской Федерации, разноречивой в правоприменительной деятельности – все это ставит на повестку дня вопрос: что делать? В этой связи, на наш взгляд, можно предложить два варианта решения вопроса.

Первый – не применять данный институт к юридическим лицам, а использовать нормы о

¹⁸ См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 18 января 2007 г. по делу № А44-2079/2006-13а // СПС “КонсультантПлюс”.

¹⁹ См.: Постановления ФАС Северо-Западного округа от 16 октября 2007 г. по делу № А13-3193/2007; от 10 января 2007 г. по делу № А26-4863/2006-24 // Там же.

малозначительности только к физическим лицам, поскольку данный институт позволяет применять много оценочных элементов, вносит разноречивость в судебную практику, особенно в арбитражной системе, где весьма часто дела по ст. 2.9 КоАП РФ проходят все четыре инстанции.

Второй вариант ответа заключается в предложении законодателю определиться и закрепить в КоАП РФ понятие малозначительности при привлечении к административной ответственности.

Например, ст. 2.9 КоАП РФ возможно дополнить абзацем следующего содержания:

“2. Малозначительность правонарушения представляет действие или бездействие, хотя

формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений и определяется, исходя из конкретных обстоятельств совершения правонарушения”.

2. Суды придерживаются точки зрения, выраженной в постановлениях Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, которые, вместе с тем, так и не пришли к консенсусу в вопросе дефиниции малозначительности административного правонарушения.