

© В.Ю. ПИРОГОВ

pirogov-vladislav@mail.ru

УДК 342.95 (470+571)=111

КРИТЕРИИ ПРИЗНАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНЫМ

АННОТАЦИЯ. Действующее административное законодательство содержит ряд оценочных категорий. Одной из таких категорий является понятие «малозначительность административного правонарушения». В случае малозначительности административного правонарушения лицо, его совершившее, может быть освобождено от административной ответственности. Однако определение малозначительности административного правонарушения законодателем не дано, критерии малозначительности не установлены. С целью раскрытия темы статьи автором исследованы судебная практика и научные подходы к решению обозначенной проблемы. В статье дана оценка положениям о малозначительности административного правонарушения Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» и Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». В работе относительно предмета исследования приведены и проанализированы точки зрения И.О. Подвального, О.Н. Шерстобоева, А.В. Непринцева, В.В. Степанова. По результатам исследования автором выработаны критерии малозначительности административного правонарушения. Основным определяющим критерием является: малый размер ущерба; малая степень посягательства малая угроза наступления негативных последствий. Дополнительные критерии образуют: вина в форме неосторожности, незначительная, несущественная роль правонарушителя в совершенном правонарушении.

SUMMARY. The current administrative legislation contains a number of evaluative categories. One of these categories is the notion of «insignificance of administrative offence». In case of insignificance of an administrative offence the person who committed it may be released from administrative responsibility.

However the definition of insignificance of an administrative offence is not given in the legislation, the criteria of insignificance are not determined. To develop the theme of the article the author examined the legal practice and scientific approaches to solving the specified problem. This article presents an evaluation of the definition of the insignificance of an administrative offence given in the Supreme Court of the Russian Federation's Plenary Meeting Resolution No. 10 «On some issues that occurred in the court practice during the investigation of cases on the administrative offence», dated June, 2nd, 2004, and the Supreme Court of the Russian Federation's Plenary Meeting Resolution No. 5 «On some issues that occurred in courts when applying the Code of Administrative Offences of the Russian Federation» dated March, 24th, 2005. To examine the subject of research the author used and analyzed scientific investigations of I.O. Podvalny, O.N. Sherstoboev, A.V. Neprinzev and V.V. Stepanov. As a result of the research the author determined the criteria of insignificance of the administrative

offence. The main criteria are: minor loss, minor degree of violation and minor threat of negative effects. Secondary criteria are: guilt of negligence and non-significant or accidental role of an offender in the committed offence.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Малозначительность административного правонарушения, административное правонарушение, административная ответственность.

KEY WORDS. De minimis of an administrative offence, administrative offence, administrative responsibility.

Эффективность борьбы с административными правонарушениями и соблюдение законности в административно-юрисдикционном производстве во многом зависят от степени научной проработанности понятий и терминов, содержащихся в нормах законодательства об административной ответственности, являющейся фундаментальной базой для его совершенствования и дальнейшего развития [1; 222].

Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [2] (далее по тексту — КоАП РФ), несмотря на все свои достоинства, содержит ряд оценочных категорий, одной из которых является «малозначительность административного правонарушения».

В юридической науке традиционно сложилось представление о том, что государство поддерживает общие условия существования социума в форме, имеющей принудительную силу. Однако любое общество не может ориентироваться только на принуждение и наказание. Государство привлекает и такие рычаги воздействия на общественные отношения, как стимулирование, поощрение [3; 83]. Именно к такому рычагу и можно отнести положения ст. 2.9 КоАП РФ.

В соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ 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.

Однако законодатель не раскрывает понятия малозначительности административного правонарушения и не указывает критериев такой малозначительности.

В отличие от «идеальной» модели правоприменительного процесса применение положений о малозначительности административного правонарушения характеризуется тем, что норма, закрепленная законодателем в ст. 2.9 КоАП РФ, является диспозитивной, не содержит детализированных правовых предписаний, не является «нормой-моделью», что требует от правоприменителя активного правового поведения, направленного на выбор юридических средств, от правильного определения которых зависит в конечном счете достижение целей правового регулирования, в данном случае дифференциации и индивидуализации административной ответственности [4].

С целью выявления критериев оценки малозначительности обратимся к судебной практике и доктринальным подходам.

Некоторые шаги в данном направлении предприняты Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации.

Так, в п.п. 18, 18.1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной прак-

тике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» [5] указано, 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. Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения. Данные обстоятельства в силу ч.ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания. При квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного судам надлежит учитывать, что ст. 2.9 КоАП РФ не содержит оговорки о ее неприменении к каким-либо составам правонарушений, предусмотренным КоАП РФ. Возможность или невозможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, исходя из сформулированной в КоАП РФ конструкции состава административного правонарушения, за совершение которого установлена ответственность. Так, не может быть отказано в квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного только на том основании, что в соответствующей статье Особенной части КоАП РФ ответственность определена за неисполнение какой-либо обязанности и не ставится в зависимость от наступления каких-либо последствий.

Согласно п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [6] 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. Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения. Они в силу ч.ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания.

Тем не менее, приведенные толкования нормы ст. 2.9. вовсе не позволяют всесторонне уяснить содержание понятия малозначительности [7].

Несмотря на это, совокупный анализ указанных судебных разъяснений позволяет прийти к следующему выводу. Вопрос о малозначительности того или иного административного правонарушения (вне зависимости от того является его состав материальным или формальным) должен решаться индивидуально, исходя из конкретных обстоятельств его совершения. При этом правоприменителю необходимо выяснить вопрос наличия или отсутствия существенной угрозы охраняемым общественным отношениям через оценку таких элементов, как характер совершенного правонарушения, роль (но не личность) правонарушителя, размер вреда и тяжесть наступивших последствий. Иначе говоря,

высшие судебные инстанции склоняются к определению правонарушения в качестве малозначительного преимущественно через объективную сторону состава административного правонарушения, но и прямо не отвергают иные его составные части.

Целесообразно теперь рассмотреть, что предпринято для решения данной проблемы в науке административного права.

Так, И.О. Подвальный в качестве отправной точки для анализа берет указанные разъяснения высших судов. По его мнению, под характером правонарушения следует понимать характер и степень его общественной опасности. Характер общественной опасности определяется объектом посягательства (административные правонарушения посягают на порядок государственного управления) и может быть установлен исходя из структуры закона (при оценке места соответствующей главы в Особенной части КоАП РФ по принципу от более опасного к менее опасному). Степень общественной опасности правонарушения определяется с учетом конкретной санкции и формы вины (умысел, неосторожность). Понятно, что умышленное правонарушение по степени общественной опасности считается более серьезным противоправным действием (бездействием), нежели правонарушение неосторожное. Нижний и верхний пределы санкции, наличие в конкретной санкции тех или иных видов административного наказания (ст. 3.2 КоАП РФ) также свидетельствуют о степени общественной опасности.

Роль правонарушителя, вероятно, должна трактоваться широко: не как роль при соучастии (организатор, пособник, исполнитель), а как совокупность объективных и субъективных признаков поведения правонарушителя. При этом уместно задаться вопросом: каков перед нами вариант поведения, какова роль правонарушителя в объективной реальности, в реальной жизни — злостный, матерый, активно и преднамеренно (умышленно) действующий правонарушитель, или его представитель (когда речь идет о юридических лицах), или субъект, впервые совершивший противоправное деяние, неопытный, не имеющий достаточных профессиональных знаний, вследствие ошибки непреднамеренно оступившийся и т.п.

Размер вреда и тяжесть наступивших последствий с теоретической точки зрения относятся к объективным признакам деяния. При этом следует помнить, что общественно опасным признается не только реальный вред (фактически наступившие негативные последствия в окружающей действительности: имущественный ущерб, вред здоровью или жизни людей), но и создание одной лишь реальной угрозы причинения такого вреда, хотя по счастливой случайности материальных последствий деяния нет. Таким образом, говоря о тяжести последствий, необходимо иметь в виду и то, и другое: во многих случаях одна лишь угроза вреда может и должна восприниматься как тяжелое последствие деяния [8; 114-115].

О.Н. Шерстобоев отчасти также ориентируется на упомянутые разъяснения высших судебных инстанций, но не ограничивает свой анализ только их исследованием. Он отмечает, что малозначительность правонарушения тесно связана с конструкцией его состава. 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. 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 — это совокупность всех его конструктивных элементов, отсутствие одного из них делает невозможным применение соответствующей санкции. Степень вредности (опасности) противоправного деяния следует оценивать через всю совокупность 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 [7].

Однако А.В. Непринцев не соглашается с мнением О.Н. Шерстобоева относительно его подхода к вопросу о признании административного правонарушения малозначительным, предлагая свое видение проблемы.

Главные ошибки О.Н. Шерстобоева он видит в оставлении без внимания семантического (смыслового) значения понятия «малозначительность». Каждый нормативный акт — есть совокупность слов, выражений, оборотов речи, сочетание которых определяет смысл правовой нормы, а в итоге — волю законодателя.

Проведя семантический анализ названного понятия, А.В. Непринцев говорит о 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, то есть, исключительно по объективной стороне правонарушения [9].

Однако, опровергая доводы О.Н. Шерстобоева, А.В. Непринцев не принял во внимание, что первый, говоря о необходимости определения административного правонарушения в качестве малозначительного через призму оценки всех элементов состава правонарушения, четко указывает, что решающее значение для применения нормы ст. 2.9 КоАП РФ следует признать за объективной стороной. Но, на его взгляд, не нужно недооценивать и субъективные элементы.

В ином случае непонятен смысл поощрения (освобождения от наказания) лица, виновного в совершении наказуемого деяния. Малозначительность как элемент объективной стороны, а не правонарушения в целом попадала бы в зависимость от стечения случайных обстоятельств [10].

В.В. Степанов обращает внимание на необходимость в установлении и качественной оценке всех обстоятельств, характеризующих правонарушение и личность виновного, в каждом случае решения вопроса о применении нормы о малозначительности правонарушения [11; 120].

При этом В.В. Степанов предлагает возможность освобождения от административной ответственности ввиду малозначительности правонарушения ограничить случаями совершения деликтов, в числе мер ответственности за которые имеется предупреждение [11; 136].

Позволим себе не согласиться с предложением о применении норм о малозначительности только к таким административным правонарушениям, за на-

рушение которых предусмотрено административное наказание в виде предупреждения. Жизненные ситуации бывают разнообразными и они не всегда вписываются в «букву закона», но при этом не выходят и за пределы «духа закона». Закон не должен быть сугубо формальным, он должен быть «живым», отражать и учитывать все аспекты общественных отношений. Именно наличие подобной нормы без каких-либо ограничений по ее применению и призвано учитывать все разнообразие жизненных ситуаций современного общества в рамках его интересов и соблюдения законности.

Таким образом, при решении вопроса о том является или нет административное правонарушение малозначительным, необходимо установить факт наличия или отсутствия существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Установление данного факта должно осуществляться индивидуально путем преимущественной оценки объективной стороны административного правонарушения в тесной взаимосвязи со всеми остальными элементами состава административного правонарушения. При этом нормы о малозначительности должны применяться в исключительных случаях, отвечающих целям юридической ответственности, при которых объявление устного замечания должно быть достаточной и целесообразной мерой реагирования государства и достигать целей предупреждения совершения новых правонарушений правонарушителем.

Детально проанализировав все вышеизложенное автор предлагает выделить следующие критерии признания административного правонарушения малозначительным:

1. *Основной критерий* (в случае его отсутствия административное правонарушение являться малозначительным не может): малый размер причиненного ущерба административным правонарушением с материальным составом или малая степень посягательства на общественные отношения, малая угроза наступления негативных последствий при административных правонарушениях с формальным составом.

2. *Дополнительные критерии*: вина в форме неосторожности; субъективные и объективные признаки поведения правонарушителя, определяющие его роль в совершенном правонарушении, как незначительную, несущественную (деяние не имеет ярко выраженный характер, не образует собой интенсивное внешнее проявление, поведение правонарушителя не обладает признаками злостности, грубости, явного пренебрежения к охраняемым общественным отношениям).

В заключение необходимо отметить, что отсутствие единых критериев малозначительности административного правонарушения является немаловажной проблемой института административной ответственности в целом. В статье предпринята попытка анализа имеющихся взглядов на решение данной проблемы и разработки критериев такой малозначительности. Между тем, предложенные критерии малозначительности административного правонарушения, не являются исчерпывающими, и указанная проблема подлежит дальнейшему исследованию.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Тимошенко И.В. Дефинирование понятийного аппарата как один из способов минимизации оценочных категорий законодательства об административной ответственности // Известия Южного федерального университета. 2006. Т. 65. № 10. Технические науки. С. 222-228.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
3. Гущина Н.А. Сущностная природа правового принуждения и поощрения в современном российском законодательстве // Право и политика. 2006. №8. С. 82-89.
4. Гуменюк Т.А. Малозначительность административного правонарушения как основание освобождения от административной ответственности // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2006. № 11. С. 16-29.
5. Хозяйство и право. 2004. № 10. С. 135-139.
6. Российская газета. № 80. 2005. 19 апреля.
7. Шерстобоев О.Н. К вопросу о малозначительности административных правонарушений: некоторые проблемы теории и практики // Российская юстиция. 2008. № 10. С. 57-60.
8. Подвальный И.О. К вопросу о малозначительности административных правонарушений, возникших в практике арбитражных судов Северо-Западного округа // Арбитражные споры. 2009. № 1. С. 107-130.
9. Непринцев А.В. Еще раз о малозначительности административных правонарушений // Российская юстиция. 2011. № 10. С. 70-72.
10. Шерстобоев О.Н. Поощрение в системе административно-деликтного законодательства (на примере иммиграционных правонарушений) // Современное право. 2008. № 12. С. 50-54.
11. Степанов В.В. Малозначительность правонарушения в российском праве: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 197 с.

REFERENCES

1. Timoshenko, I.V. Defining conceptual terminology as a means to minimize evaluative categories of the legislation on administrative responsibility. *Izvestija Juzhnogo federal'nogo universiteta — Bulletin of the Southern Federal University*. 2006. Vol. 65. No. 10. P. 222-228 (in Russian).
2. *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* [Collection of the Legislative Acts of the Russian Federation]. 7 January 2002. No. 1 (Ch. 1). Art. 1 (in Russian).
3. Gushhina, N.A. The essence of legal enforcement and encouragement in the modern Russian law. *Pravo i politika — Law and politics*. 2006. No. 8. P. 82-89 (in Russian).
4. Gumenjuk, T.A. Minor character of misdemeanor as the basis to free from administrative responsibility. *Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossijskoj Federacii — Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation*. 2006. P. 16-29 (in Russian).
5. *Hozjajstvo i pravo* [Economy and law]. 2004. No. 10. P. 135-139 (in Russian).
6. *Rossijskaja gazeta* [Russian newspaper]. No. 80. 2005. 19 April (in Russian).
7. Sherstoboev, O.N. On the petty character of misdemeanor: some aspects of theory and practice. *Rossijskaja justicija — Russian justice*. 2008. No. 10. P. 57-60 (in Russian).
8. Podval'nyj, I.O. On the petty character of misdemeanor, occurring in arbitrary courts of the North-Western District. *Arbitrazhnye spory — Arbitration disputes*. 2009. No. 1. P. 107-130 (in Russian).
9. Neprincev, A.V. One more time on the minor character of misdemeanor. *Rossijskaja justicija — Russian justice*. 2011. No. 10. P. 70-72 (in Russian).

10. Sherstoboev, O.N. Encouragement in the system of administrative legislation and torts (on the basis of immigrational violations). *Sovremennoe pravo — Modern law*. 2008. No. 12. P. 50-54 (in Russian).

11. Stepanov, V.V. *Maloznachitel'nost' pravonarusheniya v rossijskom prave*: Diss. kand. [Minor character of the misdemeanor in the Russian law. Cand. diss.]. Moscow, 2009. 197 p. (in Russian).