

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2023-20-2-132-144

EDN: SUAATC



Оригинальная научная статья

Понятие и критерии малозначительности совершенного административного правонарушения

А. В. Попов

Федеральная налоговая служба, Москва, Российская Федерация

✉ a_porov55@bk.ru

И. А. Фомина

Управление Федеральной налоговой службы по Рязанской области, Рязань, Российская Федерация

✉ venera-1210@mail.ru

Аннотация. Проблема применения малозначительности административных правонарушений является актуальной в научной среде. Многие авторы, такие как Ю. П. Соловей, Э. В. Сергеева, О. В. Дербина, Л. Ч. Купеева и другие, в разные годы обращались в своей научной деятельности к вопросам, связанным с малозначительностью правонарушений. Авторы исследовали объективность применения малозначительности к формальным составам правонарушений, эффективность устного замечания, возможные критерии для признания правонарушения малозначительным. Оценочность понятий, закрепленных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), позволяет обеспечивать гибкость законодательства при назначении наказания. Однако в конкретно рассматриваемом случае оценочность и отсутствие четких критериев применения малозначительности способствуют размытости границ ответственности. Результаты статистического исследования, приведенные авторами, показывают, что за 2019–2021 гг. значительное количество производств дел об административных правонарушениях было прекращено именно на основании ст. 2.9 КоАП РФ, что свидетельствует о важности критериев, по которым оценивается возможность применения малозначительности и условий, подлежащих анализу со стороны должностного лица соответствующего административного органа или судьи. В качестве критерия малозначительности административных правонарушений, объективная сторона которых характеризуется получением дохода или причинением ущерба, авторами предлагается использовать сумму такого дохода или ущерба. По мнению авторов, отнесение административного деликта к разряду малозначительных возможно при получении дохода или причинении ущерба, не превышающих 1/30 величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации на душу населения, предусмотренной на календарный год, в котором совершено административное правонарушение (для 2023 г. – 480 рублей). Учитывая изложенное, авторы обозначают необходимость законодательного закрепления категорий административных правонарушений и обстоятельств, при совершении или наступлении которых применение правового института малозначительности недопустимо. Одним из таких обстоятельств, по предложению авторов, выступает отсутствие лица, привлекаемого к ответственности, при рассмотрении дела об административном правонарушении.

Ключевые слова: малозначительность, административное правонарушение, критерии малозначительности, устное замечание, ущерб

Для цитирования: Попов А. В., Фомина И. А. Понятие и критерии малозначительности совершенного административного правонарушения // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 2. С. 132–144. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-2-132-144>. EDN: <https://elibrary.ru/suaatc>

Original scientific article

The Concept and Criteria of Insignificance of the Committed Administrative Offense

A. V. Popov 

Federal Tax Service, Moscow, Russian Federation

✉ a_popov55@bk.ru

I. A. Fomina 

Department of Federal Tax Service in the Ryazan region, Ryazan, Russian Federation

✉ venera-1210@mail.ru

Abstract. The problem of applying the insignificance of administrative offenses is relevant in the scientific community. Many authors, such as Yu. P. Solovey, E. V. Sergeeva, O. V. Derbina, L. Ch. Kupeevea and others, in different years raised issues related to the insignificance of offenses in their scientific activities. The Authors studied the objectivity of the application of insignificance to the formal elements of offenses, the effectiveness of oral remarks, and possible criteria for recognizing an offense as insignificant. The appraisal of the concepts enshrined in the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation (hereinafter referred to as the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation) makes it possible to ensure the flexibility of legislation in sentencing. However, in the particular case under consideration, evaluativeness and the lack of clear criteria for the use of insignificance contribute to the blurring of the boundaries of responsibility. The results of the statistical study cited by the Authors show that for 2019–2021, a significant number of proceedings on administrative offenses were terminated precisely on the basis of Art. 2.9 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, which indicates the importance of the criteria by which the possibility of applying insignificance and the conditions to be analyzed by an official of the relevant administrative body or a judge is assessed. As a criterion of insignificance of administrative offenses, the objective side of which is characterized by the receipt of income or damage, the Authors propose to use the amount of such income or damage. According to the Authors, the classification of an administrative tort as insignificant is possible when receiving income or causing damage that does not exceed 1/30 of the subsistence minimum in the whole of the Russian Federation per capita, provided for the calendar year in which the administrative offense was committed (for 2023 – 480 rubles). Given the above, the Authors indicate the need for legislative consolidation of the categories of administrative offenses and circumstances in the commission or occurrence of which the application of the legal institution of insignificance is unacceptable. One of these circumstances, at the suggestion of the Authors, is the absence of a person held liable when considering a case of an administrative offense.

Keywords: insignificance of an administrative offense, criteria for the low significance, verbal remark

For citation: Popov A. V., Fomina I. A. The Concept and Criteria of Insignificance of the Committed Administrative Offense. *Siberian Law Review*. 2023;20(2):132-144. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-2-132-144>. EDN: <https://elibrary.ru/suaatc> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Правовой институт малозначительности административного правонарушения представляет одно из воплощений принципов индивидуализации административного наказания и его соразмерности негативным последствиям противоправного деяния, не допуская применения избыточной меры

наказания, границы которой определяются в каждом конкретном случае. Именно малозначительность, как отмечает Ю. П. Соловей, выступает одной из качественно-количественных характеристик степени общественной опасности деяния [1, с. 31–39].

Несмотря на столь значимую роль данного института для правоприменительной

практики, законодатель не дал легального определения понятию малозначительности, ограничившись весьма лаконичной формулировкой, отраженной в ст. 2.9 КоАП РФ, согласно 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.

Отметим, что подобный подход при определении малозначительности как основания для освобождения от административной ответственности далеко не нов. Аналогичная формулировка была закреплена в ст. 22 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, действовавшего с 1984 г. Таким образом, понятие малозначительности административного правонарушения остается неизменным около 37 лет, накапливая все больше теоретических и практических вопросов, которые остаются без ответа.

«Перекочевав» из Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в КоАП РФ без каких-либо серьезных изменений, правовой институт малозначительности сохранил свое несовершенство, которое обусловлено отсутствием законодательного определения понятия и критериев малозначительности, а также необходимостью использования совокупности правовых и неправовых факторов (количественные и качественные признаки правонарушения, ситуационные факторы, личностные характеристики, нравственные стандарты поведения, сложившиеся в обществе, и др.) при установлении содержания малозначительности административного правонарушения.

Между тем рядом авторов предпринята попытка выработать критерии малозначительности для конкретных категорий административных правонарушений. Так,

С. Н. Зайковой при рассмотрении вопроса малозначительности административных правонарушений, связанных с нарушением порядка ценообразования, предлагается в качестве малозначительных рассматривать нарушения, которые совершены без прямого умысла и размер ущерба, причиненного нарушением порядка ценообразования, не превышает одну тысячу рублей [2, с. 30–33].

Э. В. Сергеева, рассматривая проблему квалификации административного правонарушения как малозначительного при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд, считает, что «возможные критерии малозначительности правонарушения могут быть связаны:

- с отсутствием факта умышленности деяния (при неосторожности);
- отсутствием существенной угрозы отношениям, поскольку определение существенности угрозы для закупок при всей социальной и экономической значимости осуществления закупок – вопрос весьма неоднозначный;
- выполнением виновным лицом всех возможных последствий;
- отсутствием в действиях виновного составов других правонарушений» [3, с. 68–70].

Проблема применения малозначительности также затронута Р. А. Абдураимовой. Автор отмечает, что «когда административно-юрисдикционные органы имеют дело с формальными составами административных правонарушений, им необходимо оценить не размер реального ущерба в качестве результата деяния, а именно вредоносность противоправного деяния, составляющего объективную сторону правонарушения» [4, с. 159]. В связи с этим предлагается учитывать отрасль осуществления деятельности при допустимости либо недопустимости квалификации правонарушения в качестве малозначительного.

По мнению О. В. Дербиной и Л. Ч. Купеевой, одним из способов разрешения вопроса о применении малозначительности может быть учет повторности совершения административного правонарушения. Авторы считают, что «институт малозначительности может быть применен лишь за впервые совершенное административное правонарушение» [5, с. 33].

Так, определением Верховного Суда Российской Федерации было отменено постановление нижестоящей инстанции из-за отсутствия оснований для признания административного правонарушения малозначительным, поскольку лицом, в отношении которого рассматривалось дело, было совершено более 100 аналогичных административных правонарушений. Таким образом, суд счел повторность обстоятельством, препятствующим применению ст. 2.9 КоАП РФ¹.

Однако в судебной практике встречается иная позиция. Так, довод апелляционной жалобы о невозможности признания совершенного правонарушения малозначительным в связи с повторностью привлечения Общества к административной ответственности за совершение однородного правонарушения, был отклонен судом апелляционной инстанции, поскольку указанное обстоятельство не является препятствием для квалификации правонарушения в качестве малозначительного².

Спорные вопросы применения малозначительности были отражены в Обзоре судебной практики Арбитражного суда Кемеровской области. Суды апелляционной и кассационной инстанций, отменяя решения нижестоящих судов, сочли,

что отсутствие существенного ущерба значения не имеет, поскольку при формальном составе правонарушения ответственность наступает при отсутствии каких-либо вредных последствий для государства, общества или отдельных лиц.

В результате анализа судебной практики сформулирован вывод о том, что отягчающее административную ответственность обстоятельство – повторное привлечение лица к административной ответственности за аналогичное правонарушение, препятствует применению ст. 2.9. КоАП РФ.

Дополнительно в обзоре отмечено, что так как КоАП РФ не предусмотрена возможность назначения наказания ниже низшего предела, установленного конкретной статьей, судья лишен возможности с учетом конкретных обстоятельств дела применить наказание ниже низшего предела, в разумном объеме, не освобождая нарушителя от ответственности. Таким образом, объявляя устное замечание, суд освобождает лицо, совершившее административное правонарушение, от наказания, порождая тем самым безнаказанность³.

Оценивая возможность применения положений о малозначительности при привлечении таможенного представителя к административной ответственности, И. Костева отмечает, что «малозначительность может быть применена только в случае, если сумма неуплаты либо недостаточной уплаты таможенных платежей была настолько незначительной, что не влекла существенной угрозы охраняемым отношениям» [6, с. 101]. Однако автор, предлагая критерий малозначительности,

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2022) : утв. Президиумом Верхов. Суда Рос. Федерации 12 окт. 2022 г. URL: <https://vsrf.ru/documents/practice/31604/> (дата обращения: 18.05.2023).

² Постановление Шестнадцатого арбитра. суда от 13 сент. 2021 г. по делу № А61-1119/2021. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Обзор судебной практики Арбитражного суда Кемеровской области по применению положений статьи 2.9. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (освобождение от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения). URL: <https://kemerovo.arbitr.ru/files/pdf> (дата обращения: 18.05.2023).

использует оценочную категорию «существенная угроза», что, на наш взгляд, не может способствовать улучшению практики применения ст. 2.9 КоАП РФ.

Отметим, что встречаются и более глубокие подходы к выработке критериев малозначительности, которые, по мнению обосновывающих допустимость их использования авторов, возможно применить ко всем административным правонарушениям. Например, И. А. Ключников относит к подобным критериям следующие:

«– совершение административного правонарушения, не предусматривающего в качестве мер ответственности какого-либо из установленных пп. 4–10 ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ видов административных наказаний;

– совершение административного правонарушения, размер верхнего предела санкции за совершение которого не превышает двух третей или 60 % от максимально установленного ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ размера административного штрафа;

– совершение административного правонарушения, при котором размер какой-либо из указанных в пп. 1–6 ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ величин не превышает двух третей или 60 % максимально установленного ч. 1 ст. 3.5 настоящего Кодекса размера административного штрафа;

– совершение административного правонарушения, при котором степень пренебрежения требованиями формальных правил для правонарушений с формальными составами не превышает двух третей или 60 % от нормативно допустимого при данных обстоятельствах значения;

– характер общественной вредности, определяемый местом соответствующей статьи в структуре норм КоАП РФ;

– признание вины лицом, совершившим административное правонарушение;

– отсутствие обстоятельств, отягчающих административную ответственность;

– совершение лицом одного деяния, содержащего не более двух составов административных правонарушений;

– отсутствие в деянии лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, признаков состава преступления»⁴.

Е. А. Лебедева в своем диссертационном исследовании малозначительным предлагает признавать «деяние, формально содержащее все признаки административного правонарушения, однако при этом не нарушающее права и законные интересы физических и юридических лиц и не создающее угрозы безопасности личности, общества или государства»⁵.

Несмотря на разнообразие представленных выше подходов, предлагаемые их авторами критерии малозначительности не унифицированы и в ряде случаев содержат оценочные составляющие, что ведет к субъективному усмотрению при вынесении решения по конкретному делу об административном правонарушении.

Попытка установить единообразие правоприменительной практики института малозначительности в отдельно взятой сфере общественных отношений была предпринята Федеральной антимонопольной службой (далее – ФАС России), утвердившей Методические рекомендации по применению антимонопольными органами статьи 2.9 КоАП (в части прекращения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением антимонопольного законодательства,

⁴ Ключников И. А. Совершенствование законодательства и правоприменительной практики об освобождении от административной ответственности по малозначительности правонарушений (по материалам таможенных органов) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Люберцы, 2013. С. 12.

⁵ Лебедева Е. А. Административная ответственность за нарушения законодательства о банкротстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 14.

по малозначительности)⁶. В дальнейшем некоторые положения данных методических рекомендаций были конкретизированы отдельным информационным письмом⁷. Однако, на наш взгляд, в данном случае ФАС России, определив конкретные составы административных правонарушений, при совершении которых не может применяться ст. 2.9. КоАП РФ, перешагнула за границу своей компетенции.

Представляется, что орган исполнительной власти не может устанавливать какие-либо ограничения в применении норм КоАП РФ даже на ведомственном уровне. В противном случае нарушается положение ст. 126 Конституции Российской Федерации, закрепляющее возможность дачи разъяснений по вопросам судебной практики исключительно за Верховным Судом Российской Федерации.

Примечательно, что норма о малозначительности деяния имеется не только в КоАП РФ. Так, согласно ч. 2 ст. 14 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного этим кодексом, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности.

Как отмечено В. Н. Винокуровым, «установление малозначительности деяния на практике вызывает сложности в связи с ее субъективным пониманием правоприменителем. Критерии малозначительности носят оценочный характер, и вопрос о малозначительности суд решает в каждом конкретном случае. Четко очертить круг деяний, которые могут быть признаны малозначительными, невозможно. Однако это не исключает необходимости выработки критериев, наличие кото-

рых позволит сузить круг таких деяний» [7, с. 36]. Автор считает, что «о малозначительности следует говорить, когда состав преступления сформулирован по типу формального, причиняется неосозаемый вред и в КоАП нет нормы, предусматривающей наказание за совершение соответствующего деяния» [7, с. 39].

Приводя общую характеристику деяний, которые могут быть признаны малозначительными в уголовном праве, Д. Ю. Корсун приходит к выводу, что о малозначительности можно говорить при любой конструкции состава, а если состав формальный, то вероятность расхождения между формой (уголовной противоправностью) и содержанием (индивидуальной общественной опасностью) повышается, поскольку этот тип состава обладает более высоким уровнем абстракции (в сравнении с материальным составом). А чем более абстрактным образом сформулирован уголовно-правовой запрет, чем шире круг предусмотренных им деяний, тем выше вероятность того, что в сферу его охвата могут попасть действия (акты бездействия), общественная опасность которых явно не соответствует [8, с. 143].

Таким образом, в настоящее время отсутствует единство мнений по вопросу установления общих критериев малозначительности деяния как в научной среде, так и на практике. Такое положение дел нас не удивляет, возвращаясь к рассмотрению административных правонарушений, отмечаем, что каждое из них имеет собственную природу, возникает в определенной области общественных отношений, характеризуется собственным уровнем общественной опасности, что обуславливает установление «индивидуальных

⁶ Методические рекомендации по применению антимонопольными органами статьи 2.9 КоАП (в части прекращения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением антимонопольного законодательства, по малозначительности) : утв. ФАС России. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ О практике применения статьи 2.9 КоАП : письмо ФАС России от 21 марта 2012 г. № ИА/8457. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

границ» административного наказания, отраженных в диспозициях конкретных норм Особенной части КоАП РФ. Определение единых конкретизированных (т. е. не содержащих оценочную составляющую) критериев малозначительности равносильно установлению единой меры ответственности для всех административных правонарушений, чего, конечно, не может и не должно быть.

В то же время в соответствии с официальными данными судов общей юрисдикции в 2019 г. на основании ст. 2.9 КоАП РФ прекращено производство 77 940 дел об административных правонарушениях, что составляет 55,6 % от общего количества прекращенных производств. В 2021 г. по этому же основанию были освобождены от административной ответственности 81 644 лиц (46,3 %), в 2022 г. – 109 645 лиц (52,4 %)⁸. Данные сведения подтверждают, что малозначительность административного правонарушения является достаточно распространенным обстоятельством среди иных оснований прекращения производства по делам об административных правонарушениях.

Вопросы применения малозначительности затронуты также в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2022) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21 декабря 2022 г.). Судом указано на необходимость всестороннего, полного, объективного и своевременного установления обстоятельств, послуживших основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении в связи с его малозначительностью. Поскольку при рассмотрении дела судьями суда субъекта Российской Федерации и кассационного суда общей юрисдикции была применена малозначительность без установления обстоятельств, суд направил

дело на новое рассмотрение в кассационный суд общей юрисдикции⁹.

Учитывая вышеизложенное, считаем необходимым обратить внимание на ряд актуальных вопросов применения правового института малозначительности административных правонарушений.

О ВОЗМОЖНЫХ КРИТЕРИЯХ МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОСТИ

Одной из количественных характеристик общественной опасности ряда административных правонарушений выступает полученный вследствие совершения неправомерного деяния доход либо причиненный таким деянием ущерб гражданам, организациям или государству. При этом ситуация, когда в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности и получившего доход в размере 1 000 руб., дело об административном правонарушении прекращается в виду малозначительности, а лицу, получившему доход в размере 100 руб., назначается административное наказание, при совершении данными лицами одного и того же деликта, представляется весьма противоречивой, что ранее нами отмечалось в диссертационном исследовании.

На наш взгляд, при разрешении вопроса малозначительности административных деликтов, состав которых характеризуется получением дохода или причинением ущерба, в первую очередь должна приниматься во внимание именно величина полученного дохода или причиненного ущерба.

Отчасти данный подход при определении степени общественной опасности деяния уже реализован законодателем: КоАП РФ и УК РФ содержат ряд смежных деликтов, отнесение которых к административному правонарушению или преступлению зависит именно от величины полученного дохода или причиненного ущерба.

⁸ Судебная статистика // Судеб. департамент при Верхов. Суде Рос. Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/?id=79> (дата обращения: 18.05.2023).

⁹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Такие составы, например, установлены ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ и ст. 171 УК РФ, ст. 7.17 КоАП РФ и ст. 167 УК РФ, ст. 8.28 КоАП РФ и ст. 260 УК РФ и т. д. В указанных случаях уголовная ответственность за деяние наступает при получении *крупного* дохода (ст. 171 УК РФ), причинении *крупного* или *значительного* ущерба (ст.ст. 171, 167 УК РФ соответственно), совершении деяния в *значительном* размере (ст. 260 УК РФ). При этом для каждого случая сумма, которая позволяет отнести доход или ущерб к крупному или значительному, законодательно определена. Так, для ст. 171 УК РФ – это не менее 2,25 млн руб., для ст.ст. 167, 260 УК РФ – не менее 5 тыс. руб.

Возникает справедливый вопрос о том, какая именно сумма дохода или ущерба должна быть взята за «точку отсчета» в целях определения возможности квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного.

Нам представляется целесообразным исходить из суммы, определенной как 1/30 величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации на душу населения, предусмотренной на календарный год, в котором совершено административное правонарушение. С учетом ее размера, установленного Федеральным законом от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»¹⁰ в целом по Российской Федерации на душу населения (14 375 руб.), и незначительного математического округления в сторону увеличения в 2023 г., данная сумма составила бы 480 руб.

Такой подход, на наш взгляд, в отличие от предложений других авторов, приведенных нами выше, позволит учитывать социально-экономические изменения, включая инфляционные процессы, поскольку величина прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации устанавливается ежегодно¹¹ (при условии отмены ограничения действия п. 1 ст. 4 Федерального закона от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»). При этом наличие объективной количественной характеристики снижает уровень субъективного восприятия обстоятельств конкретного дела об административном правонарушении, что является, на наш взгляд, положительным моментом.

Вместе с тем считаем ошибочным рассматривать сумму полученного дохода или причиненного ущерба в качестве единственного критерия малозначительности административного правонарушения. Несомненно, вопрос о возможности применения ст. 2.9 КоАП РФ должен решаться с учетом правовых позиций, отраженных в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»¹² и постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹³. При квалификации

¹⁰ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Пункт 1 ст. 4 Федерального закона от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», п. 2 ст. 1 Федерального закона от 5 декабря 2022 г. № 470-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений статьи 4 Федерального закона “О прожиточном минимуме в Российской Федерации”» (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

¹² *О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях* : постановление Пленума Высш. Арбитр. Суда Рос. Федерации от 2 июня 2004 г. № 10. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³ *О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях* : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 24 марта 2005 г. № 5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения; малозначительным административный деликт может считаться, если деяние содержит признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляет существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

К сожалению, понятие существенного нарушения и критерии существенности также не сформулированы законодателем, однако их весьма полную, как нам представляется, характеристику можно обнаружить, обратившись к судебной практике.

Так, суд указал: «Существенная угроза представляет собой опасность, предполагающую возможность изменений в виде нанесения потерь (ущерба) главной, основополагающей части каких-либо экономических или общественных отношений. Для определения наличия существенной угрозы необходимо выявление меры социальной значимости фактора угрозы, а также нарушенных отношений. Угроза может быть признана существенной в том случае, если она подрывает стабильность установленного правопорядка с точки зрения его конституционных критериев, является реальной, непосредственной, значительной, подтвержденной доказательствами»¹⁴.

О НЕОБХОДИМЫХ ОГРАНИЧЕНИЯХ ПРИМЕНЕНИЯ СТ. 2.9 КОАП РФ

Законодатель не устанавливает каких-либо ограничений в отношении применения ст. 2.9 КоАП РФ. Допустимость этого положения подтверждается правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации¹⁵ и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации¹⁶.

В то же время Верховный Суд Российской Федерации предписывает судам общей юрисдикции исходить из того, что с учетом признаков объективной стороны некоторых административных правонарушений они ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения (ст.ст. 12.8, 12.26, 14.28 КоАП РФ)¹⁷. Полагаем, что наиболее объективно возможность применения ст. 2.9 КоАП РФ рассмотрена именно Верховным Судом Российской Федерации.

Действительно, при разрешении вопроса малозначительности административного правонарушения в первую очередь необходимо анализировать именно признаки объективной стороны. Например, с трудом представляется ситуация, при которой нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого вреда здоровью потерпевшего (ч. 1 ст. 12.24 КоАП РФ),

¹⁴ *Постановление* мирового судьи судеб. участка №76 Ворошилов. р-на г. Волгограда от 7 июня 2016 г. № 5-673/2016 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://clck.ru/F8wZv> (дата обращения: 18.05.2023); *Постановление* Тринадцатого арбитра. апелляц. суда от 15 авг. 2017 г. № 13АП-11423/2017. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ *Постановление* Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 февр. 2014 г. № 4-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ *О некоторых* вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума Высш. Арбитр. Суда Рос. Федерации от 2 июня 2004 г. № 10.

¹⁷ *О некоторых* вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 ; *Обзор* судебной практики разрешения дел по спорам, возникающим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2018. № 9. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

не представляет существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

Более того, считаем, что перед законодателем целесообразно поставить вопрос не только о допустимости применения ст. 2.9 КоАП РФ в отношении конкретных составов административных правонарушений, но и в отношении ее использования в случаях, когда установлены обстоятельства, отягчающие административную ответственность или совершенное противоправное деяние содержит квалифицирующие признаки административного правонарушения.

Нами отмечалось, что отсутствие четких критериев существенного нарушения охраняемых общественных отношений, равно как и отсутствие законодательных ограничений применения ст. 2.9 КоАП РФ, способствуют признанию судами административного правонарушения малозначительным с учетом характеристики и жизненных обстоятельств лица, привлекаемого к ответственности, что является недопустимым. Как справедливо указано А. П. Шергиным, «если в законе предусматриваются исключения из общих правил, их необходимо нормативно определить... Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, должны иметь четко нормативно определенные критерии осуществления этого вида правоприменительной деятельности» [9, с. 76].

С этой точки зрения положительно отмечаем проект нового КоАП РФ, ст. 2.4 которого устанавливает запрет на признание малозначительным административного правонарушения, считающегося грубым, а ст. 2.3 закрепляет перечень грубых административных правонарушений¹⁸.

О ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ СТ. 2.9 КОАП РФ ПРИ ОТСУТСТВИИ ЛИЦА, ПРИВЛЕКАЕМОГО К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Интересным и дискуссионным, на наш взгляд, вопросом выступает оценка возможности применения ст. 2.9 КоАП РФ в случае отсутствия лица, привлекаемого к административной ответственности, при рассмотрении дела. Анализ судебной практики показывает, что суды считают возможным прекращение производства по делу об административном правонарушении ввиду его малозначительности не зависимо от факта присутствия лица, в отношении которого ведется такое производство¹⁹.

Действительно, как уже отмечалось, законодатель не установил каких-либо условий, ограничивающих правоприменителя в возможности квалификации административного деликта как малозначительного.

В то же время применение ст. 2.9 КоАП РФ характеризуется двумя важнейшими моментами: 1) освобождение лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности сопровождается устным замечанием в его адрес; 2) устное замечание должно исходить от судьи, органа, должностного лица, уполномоченных решить дело об административном правонарушении.

Очевидно, что устное замечание не является административным наказанием и не выступает предметом правового регулирования раздела V «Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях» КоАП РФ. С уверенностью можно говорить о том,

¹⁸ *Федеральный портал проектов нормативных правовых актов.* URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения: 18.05.2023).

¹⁹ *Постановление мирового судьи судеб. участка № 132 по г. Санкт-Петербургу от 13 июня 2017 г. по делу 5-417/2017-132 // Судебные и нормативные акты РФ.* URL: <https://clck.ru/F8xGB> (дата обращения: 18.05.2023).

что устное замечание – это мера морального воздействия, которая применяется к лицу, совершившему малозначительное административное правонарушение, непосредственно по окончании рассмотрения дела. «Устное замечание не влечет для нарушителя неблагоприятных юридических последствий, но оно свидетельствует о неотвратимости реагирования государства на каждое противоправное поведение лица, допустившего административное правонарушение, в том числе и малозначительное; оно является мерой воспитательного воздействия, направленной на осознание лицом противоправности своего поведения» [10, с. 55].

Представляется, что отсутствие лица, правонарушение которого признается малозначительным, при рассмотрении дела сводит эффективность такого воздействия к нулю, а применение в подобных случаях ст. 2.9 КоАП РФ весьма спорно.

Считаем целесообразным дополнить ст. 2.9 КоАП РФ (а также проект нового КоАП РФ) положением, предусматривающим необходимость присутствия лица, совершившего административное правонарушение, при рассмотрении дела в качестве обязательного условия для квалификации правонарушения в качестве малозначительного.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правовой институт малозначительности административных правонарушений выступает гарантом соблюдения принципа соразмерности государственного принуждения негативным последствиям противоправного деяния, выводя на первый план превентивную, а не репрессивную функцию законодательства об административных правонарушениях. В то же время правовая неопределенность ряда вопросов, связанных с применением данного института, обуславливает значительную степень субъективизма при применении ст. 2.9 КоАП РФ, а это негативно

сказывается на единообразии правоприменительной практики.

Очевидно, что необходима упорядоченная система законодательно установленных и четко определенных критериев, с помощью которых можно было бы применять норму о малозначительности административного правонарушения, имея в виду укрепление законности и справедливости вынесенных решений [11, с. 114; 12, с. 118].

Предлагаем исходить из того, что малозначительное административное правонарушение – это деяние, хоть и содержащее признаки административного проступка, предусмотренного КоАП РФ или законодательством субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, но не влекущее наступления вредных последствий в установленных законом пределах.

Представляется, что в настоящее время законодателю целесообразно рассмотреть следующие решения:

1. Установление в качестве критерия малозначительности по административным правонарушениям, связанным с получением дохода или причинением ущерба, порядка расчета и суммы такого дохода или ущерба.

2. Установление ограничения применения ст. 2.9 КоАП РФ в отношении административных правонарушений, объективная сторона которых характеризуется существенным нарушением охраняемых общественных правоотношений, вне зависимости от обстоятельств, включая административные правонарушения, совершенные при обстоятельствах, отягчающих ответственность, и квалифицированные составы административных правонарушений.

С удовлетворением отмечаем, что законодатель шагнет вперед, установив запрет на отнесение ряда административных правонарушений к разряду малозначительных, в случае принятия нового

КоАП РФ в существующей в проекте этого документа статьей 2.4.

3. Установление ограничения применения ст. 2.9 КоАП РФ при отсутствии

лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, при рассмотрении этого дела.

Список литературы

1. Соловей Ю. П. О законодательном определении понятия административного правонарушения // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 10 (22). С. 31–39.
2. Зайкова С. Н. Проблемы признания малозначительности административных правонарушений на примере нарушений порядка ценообразования // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 30–33.
3. Сергеева Э. В. Квалификация административного правонарушения как малозначительного при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд // Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 68–70.
4. Абдураимова Р. А. Проблемные вопросы определения малозначительности административных правонарушений при привлечении к административной ответственности юридических лиц // Молодой ученый. 2021. № 48 (390). С. 158–161.
5. Дербина О. В., Купеева Л. Ч. Проблемные вопросы определения признаков малозначительности административного правонарушения // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2017. № 1 (37). С. 31–33.
6. Костева И. Применение положений о малозначительности при привлечении таможенного представителя к административной ответственности // Административное право. 2018. № 4. С. 97–102.
7. Винокуров В. Н. Определение малозначительности деяния в аспекте системного применения норм уголовного и административного права // Законность. 2022. № 9 (1055). С. 35–39.
8. Корсун Д. Ю. Общая характеристика деяний, которые могут быть признаны малозначительными (ч. 2 ст. 14 Уголовного кодекса Российской Федерации) // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 2. С. 140–146. DOI: <https://doi.org/10.24411/2073-0454-2019-10090>
9. Шергин А. П. Назначение административных наказаний: парадоксы правового регулирования // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018. № 3. С. 72–76.
10. Ломакина Л. А. Понятие малозначительности административного правонарушения в КоАП РФ // Журнал российского права. 2012. № 9 (189). С. 55–59.
11. Барахоева А. Р. Институт малозначительности деяния в административном законодательстве: теория и практика // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. 2020. № 19. С. 106–115.
12. Зыкина Е. В., Дорохова А. В. Понятие малозначительности административного правонарушения в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации // Миссия права. Юридическая наука: традиции и инновации : сборник материалов международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей. Великий Новгород : Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, 2021. С. 111–119.

References

1. Solovey Yu. P. About the Legislative Definition of the Concept of Administrative Offence. *The Topical Issues of Public Law*. 2013;10:31-39. (In Russ.).
2. Zaykova S. N. Problems of Recognizing the Insignificance of Administrative Offenses as Exemplified By Violations of Price Setting Procedures. *Administrative Law and Procedure*. 2016;2:30-33. (In Russ.).
3. Sergeeva E. V. Qualification of an Administrative Offense as of Little Significance When Carrying Out Procurements for Public and Municipal Needs. *Administrative Law and Procedure*. 2019;12:68-70. (In Russ.).
4. Abduraimova R. A. Problematic Issues of Determining the Insignificance of Administrative Offenses When Bringing Legal Entities to Administrative Responsibility. *Young Scientist*. 2021;48:158-161. (In Russ.).
5. Derbina O. V., Kupeeva L. C. Problematical Issues of Determining the Signs of the Insignificance of Administrative Offense. *Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*. 2017;1:31-33. (In Russ.).
6. Kosteva I. Application of the Provisions on Insignificance When Bringing a Customs Representative to Administrative Responsibility. *Administrative Law*. 2018;4:97-102. (In Russ.).
7. Vinokurov V. N. Determination of Insignificance of an Act in the Aspect of Systemic Application of the Provisions of Criminal and Administrative Law. *Zakonnost Journal*. 2022;9:35-39. (In Russ.).
8. Korsun D. Yu. General Characteristics of the Actions Which Can Be Considered Insignificant (Part 2 of Art. 14 of the Criminal Code of the Russian Federation). *Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2019;2:140-146. DOI: <https://doi.org/10.24411/2073-0454-2019-10090> (In Russ.).

9. Shergin A. P. Appointment of Administrative Penalties: Paradoxes of Legal Regulation. *Actual Problems of Administrative Law and Process*. 2018;3:72-76. (In Russ.).

10. Lomakina L. A. The Notion of Insignificance of Administrative Offence in the Code of Administrative Offences of the Russian Federation. *Journal of Russian Law*. 2012;9:55-59. (In Russ.).

11. Barakhoeva A. R. Institute of Insignificance of an Act in Administrative Legislation: Theory and Practice. *Aktual'nye Problemy Teorii i Istorii Pravovoj Sistemy Obshchestva*. 2020;19:106-115. (In Russ.).

12. Zykina E. V., Dorokhova A. V. The Concept of Insignificance of the Administrative Offense in the Code of Administrative Offences of the Russian Federation. In: *Mission of Law. Legal Science: Traditions and Innovations*. Veliky Novgorod: Yaroslav-the-Wise Novgorod State University Publ.; 2021. P. 111–119. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Алексей Викторович Попов, заместитель начальника отдела организации кадровых проектов Федеральной налоговой службы (Неглинная ул., 23, Москва, 127381, Российская Федерация), кандидат юридических наук; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2374-5382>; e-mail: a_popov55@bk.ru;

Ирина Анатольевна Фомина, заместитель начальника отдела досудебного урегулирования налоговых споров Управления Федеральной налоговой службы по Рязанской области (проезд Завражнова, 5, Рязань, 390013, Российская Федерация); ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6657-2975>; e-mail: venera-1210@mail.ru

ABOUT THE AUTHORS

Aleksei V. Popov, Deputy Head of the HR-Department of the Federal Tax Service (23 Neglinnaya st., Moscow, 127381, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2374-5382>; e-mail: a_popov55@bk.ru

Irina A. Fomina, Deputy Head of the Pre-Trial Settlement of Tax Disputes Department of the Federal Tax Service in the Ryazan region (5 Zavrazhnova passage, Ryazan, 390013, Russian Federation); ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6657-2975>; e-mail: venera-1210@mail.ru

Поступила | Received
25.03.2023

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
25.04.2023

Принята к публикации | Accepted
05.06.2023