

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2023-20-4-367-380

EDN: BTKUJT

*Оригинальная научная статья*

Обеспечение соблюдения принципа равенства перед законом при освобождении от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения

П. Н. Потапов 

ООО ТД Шкуренко, Омск, Российская Федерация

✉ ferre.2012@mail.ru

Аннотация. Автор рассматривает проблему обеспечения соблюдения принципа равенства всех перед законом при применении института малозначительности к совершенному административному правонарушению. Исследует хронологию появления нормы о малозначительности в законодательстве России. Сравнивает процессуальное законодательство по делам об административных правонарушениях Российской Федерации, Республики Казахстан и Республики Беларусь в контексте института малозначительности. Исследование ст. 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судебных актов судов первой и последующих инстанций, анализ научных работ, посвященных проблеме применения института малозначительности, позволяют изучить проблему применения института малозначительности ко всем материальным нормам, устанавливающим административную ответственность по данной статье. В аспекте принципа равенства всех людей, граждан перед законом поднимаются вопросы об обоснованности присвоения исследуемой норме статуса «исключительная». Сравнивается практика применения ст. 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях судами общей юрисдикции и арбитражными судами, что ярко демонстрирует применение института малозначительности в судебном процессе. Рассматривается проблема применения исследуемой нормы органами исполнительной власти в административном процессе. Приводятся доводы против наличия в институте малозначительности дискреционного полномочия. Названы конституционные нормы, нарушаемые наличием в институте малозначительности дискреционного полномочия, указаны конституционные права делинквентов, нарушаемые вследствие существования дискреционного полномочия в институте малозначительности. Автор рассуждает о возможности изменения существующего законодательства в целях обеспечения соблюдения баланса интересов делинквентов, иных участников дела об административном правонарушении для повышения эффективности публичного преследования и профилактического значения административной ответственности. Предлагается изложить ст. 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в редакции, обеспечивающей право всех делинквентов на равенство перед законом и судом в целях обеспечения их конституционных прав, в том числе на соблюдение баланса интересов делинквентов, иных участников дела об административном правонарушении для повышения эффективности публичного преследования и профилактического значения административной ответственности.

Ключевые слова: малозначительность, делинквент, критерии малозначительности, правонарушение, равенство перед законом, административная ответственность

Для цитирования: Потапов П. И. Обеспечение соблюдения принципа равенства перед законом при освобождении от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 4. С. 367–380. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-4-367-380>. EDN: <https://elibrary.ru/btkujt>

Original scientific article

The Problem of Ensuring Equality Before the Law at Relief of Liability when Qualifying an Administrative Offense as Insignificant

P. N. Potapov 

LLC TD Shkurenko, Omsk, Russian Federation

✉ ferre.2012@mail.ru

Abstract. The present paper considers the problem of ensuring compliance with the principle of equality of all before the law when applying the institute of insignificance to the committed administrative offense. The Author examines the chronology of the appearance of the norm of insignificance in the legislation of Russia. He compares procedural legislation in cases of administrative offenses of the Russian Federation, the Republic of Kazakhstan and the Republic of Belarus in the context of the institute of insignificance. Study of Article 2.9 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, judicial acts of the courts of the first and subsequent instances, the analysis of scientific works devoted to the problem of the application of the institute of insignificance allow studying the problem of the application of the institute of insignificance to all material norms establishing administrative responsibility under Article 2.9 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses. In the aspect of the principle of equality of all people and citizens before the law, questions are raised about the validity of assigning the status of “exceptional” to the norm under study. Comparison of the practice of application of Article 2.9 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences by courts of general jurisdiction and arbitration courts clearly demonstrates the application of the institute of insignificance in the judicial process. The problem of the application of Article 2.9 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation by authorized executive authorities in the administrative process is also considered in this paper. Arguments against the existence of a discretionary power in the institute of insignificance are given. The constitutional norms violated by the presence of discretionary authority in the institute of insignificance are called. The constitutional rights of delinquents violated due to the existence of discretionary powers in the institute of insignificance are named. The Author discusses the possibility of changing the existing legislation in order to ensure compliance with the balance of interests of delinquents and other participants in the case of an administrative offense to increase the effectiveness of public prosecution and the preventive value of administrative responsibility. The Author proposes to state Article 2.9 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation in the wording that ensures the right of all delinquents to equality before the law and the court in order to ensure their constitutional rights, including to maintain the balance of interests of delinquents and other participants in the case of an administrative offense to increase the effectiveness of public prosecution and the preventive value of administrative responsibility.

Keywords: insignificance, delinquent, criteria of insignificance, the concept of insignificance, criteria of the institute of insignificance, equality before the law

For citation: Potapov P. N. The Problem of Ensuring Equality Before the Law at Relief of Liability when Qualifying an Administrative Offense as Insignificant. *Siberian Law Review*. 2023;20(4):367-380. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-4-367-380>. EDN: <https://elibrary.ru/btkujt> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

1 марта 1981 г. постановлением Верховного совета СССР от 23 октября 1980 г.

№ 3146-X «О введении в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных

правонарушениях»¹ в числе прочих начала действие норма административно-процессуального права, установленная в ст. 11 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Указанная норма декламировала, что при малозначительности совершенного административного правонарушения орган (должностное лицо), уполномоченный решать дело, может освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. Принятый в 1984 г. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях в ст. 22 дословно повторил положения вышеназванной нормы. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) законодатель с 1 июля 2002 г. в ст. 2.9 оставил за правоприменителем (органом, должностным лицом и судом, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях) полномочие освобождать лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. За двадцать с лишним лет данная норма не претерпела ни единого изменения.

В юридической литературе вопрос о малозначительности имеет дискуссионный характер, учеными-административистами не выработаны единые позиции в этом направлении. Так, Ю. А. Тихомиров, не раскрывая понятия малозначительности, тем не менее отмечает, что при малозначительности совершенного административного правонарушения орган (должностное лицо), уполномоченный разрешать дело, может освободить нарушителя от ответственности и ограничиться устным замечанием. В этом он видит проявление гуманизма правоприменения.

Д. Н. Бахрах видит малозначительность в качестве альтернативы административной ответственности, причем основанием этой альтернативы признает дискреционные полномочия правоприменителя. Такую же точку зрения высказывает В. М. Фокин, утверждая, что уполномоченный орган при освобождении нарушителя от ответственности за малозначительностью совершенного деяния призван руководствоваться мотивами целесообразности. Следует отметить, что практически все ученые, занимающиеся исследованиями в области административной ответственности, одним из принципов ответственности отмечают малозначительность совершенного административного правонарушения [1, с. 96].

Неоднозначность в подходе к определению малозначительности в правовой науке проецируется на правоприменительную практику [1, с. 97]. В частности, среди региональных управлений Федеральной антимонопольной службы наличествуют некоторые расхождения в понимании отдельных позиций высших судов и законодательства. Общее количество административных дел, в которых правонарушение признано малозначительным, колеблется в пределах 4–5 %, что выдерживает правило об исключительности применения ст. 2.9 КоАП РФ [2, с. 27]. Согласно сведениям Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации², опубликованным в «Отчетах о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» следует, что в 2019 г. освобождено от административной ответственности на основании ст. 2.9 КоАП РФ – 1,11 % лиц, совершивших правонарушение, в 2020 г. освобождено от административной ответственности

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Судебная статистика // Судеб. департамент при Верхов. Суде Рос. Федерации. URL: <http://cdep.ru/?id=79> (дата обращения: 15.03.2023).

на основании ст. 2.9 КоАП РФ – 1,09 % лиц, совершивших правонарушение, в 2021 г. освобождено от административной ответственности на основании ст. 2.9 КоАП РФ – 1,23 % лиц, совершивших правонарушение.

Интересен законодательный опыт развития института малозначительности в зарубежных странах. В 2017 г. в Республике Казахстан возобновлен институт освобождения от административной ответственности при малозначительности правонарушения. Вводя статью 64-1 в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях³ (практически дословно повторяющей положения ст. 2.9 КоАП РФ), законотворцы Республики приняли правовую норму, содержащую критерии, при которых эта норма может применяться, а именно: конкретные обстоятельства совершения административного правонарушения, в том числе личность правонарушителя, а также объект посягательства, а при наличии вреда – его размер. В свою очередь Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 91-З (далее – КоАП РБ) более подробно регулирует институт малозначительности. В статье 8.2. КоАП РБ указывается на возможность применения нормы к любой категории административного правонарушения, названы критерии, при наличии которых деяние может быть признано малозначительным (содержание признаков правонарушения формально, отсутствие причинения значительного вреда охраняемым законом интересам), стадия судебного процесса, в которой может разрешаться вопрос о соответствии деяния названным критериям и признании его малозначительным. Норма определяет круг лиц, в отношении которых положения этой статьи не применяются⁴.

Институт малозначительности правонарушения, несмотря на недостаточное его оформление в российском законодательстве, является важным и необходимым институтом, обеспечивающим право каждого лица, привлекаемого к административной ответственности, быть ограниченным в своих правах и свободах в соответствии с федеральным законом только в той мере, которая необходима для защиты прав и законных интересов других лиц, общества, основ конституционного строя, нравственности, здоровья, обеспечения обороны страны и ее безопасности. При изложенных обстоятельствах предложение А. Б. Панова ликвидировать институт малозначительности в КоАП РФ явно неприемлемо [3, с. 98]. Напротив, научному сообществу необходимо предлагать пути развития этого института, а законодателю преобразовывать научные разработки в нормы права. Сегодня правовое обеспечение условий применения ст. 2.9 КоАП РФ осуществляется исключительно разъяснениями высших судов в отсутствие законодательного регулирования.

НАУЧНАЯ ЛИТЕРАТУРА О ПРОБЛЕМЕ ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ О МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОСТИ

Ученые-административисты многократно обсуждали проблему отсутствия критериев малозначительности административного правонарушения, предлагали различные точки зрения и конкретные критерии малозначительности. В частности, И. А. Ключников разработал, назвал и научно обосновал следующие критерии малозначительного административного правонарушения:

– совершение административного правонарушения, не предусматривающего в качестве мер ответственности какого-либо из установленных пп. 4–10 ч. 1

³ URL: https://kodeksy-kz.com/ka/ob_administrativnyh_pravonarusheniyah/64-1/htm (дата обращения: 15.03.2023).

⁴ Доступ из ИПС «Эталон-online».

ст. 3.2 КоАП РФ видов административных наказаний;

- 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 преступления⁵.

Названные критерии обладают рядом недостатков, автор согласен с доводами Е. Е. Гроб и В. Е. Степенко, обративших внимание на сложность в применении данных критериев на практике. Ученые указали на недостаточность возможности признания административного правонарушения малозначительным только исходя из вида или размера санкции, предусмотренной нормой КоАП РФ, поскольку большинство составов содержат альтернативные санкции. Признание вины лицом,

совершившим административное правонарушение, также не может свидетельствовать о малозначительности. Кроме того, обстоятельства, отягчающие административную ответственность, не анализируются правоприменителем при принятии решения об отказе в привлечении к административной ответственности в порядке ст. 2.9 КоАП РФ. Они в силу чч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания. Это прямо установлено п. 21 постановления 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»⁶ (далее – Постановление ВС РФ № 5). Отсутствие признаков состава преступления в деянии лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является критерием для определения характера совершенного деяния и соответствующего уровня ответственности [4, с. 37].

В другом диссертационном исследовании, проведенном Е. А. Лебедевой, в связи с тем, что при привлечении лица к административной ответственности за нарушение законодательства о банкротстве часто встает вопрос о признании правонарушения малозначительным, проанализированы теоретические аспекты малозначительности административного правонарушения и сформулировано предложение о дополнении ст. 2.9 КоАП РФ⁷. Дополнение изложено в следующей редакции: «Малозначительным признается деяние, формально содержащее все признаки административного правонарушения, однако при этом не нарушающее права и законные интересы физических и юридических лиц

⁵ 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. 12–13.

⁶ Рос. газ. 2005. 19 апр.

⁷ Лебедева Е. А. Административная ответственность за нарушения законодательства о банкротстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 16.

и не создающее угрозы безопасности личности, общества или государства» [4, с. 36]. Предложенное дополнение сходно с определением, изложенным в п. 3 ст. 3.3. Проекта Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» (ред., внесенная в ГД РФ, текст по состоянию на 20 января 2015 г.)⁸ (далее – Проект закона). Нормы, изложенные в ст. 5.10 Проекта закона не содержат дефиниций позволяющих разрешить существующие на сегодня проблемы применения института малозначительности. Как и действующая сегодня редакция, нормы о малозначительности, предложенные в Проекте закона, не обеспечивают соблюдение конституционных прав делинквентов. По сути, институт малозначительности не обеспечен законодательной гарантией соблюдения принципа баланса между наказанием и совершенным правонарушением, согласующемся с п. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, принципом на равенство перед законом и судом, согласующемся со ст. 19 Конституции Российской Федерации, права на гарантию защиты прав и свобод человека и гражданина закрепленного в ст. 45 Конституции Российской Федерации, право на судебную защиту, закрепленную в ст. 46 Конституции Российской Федерации. Обеспечить институт малозначительности надлежащей правовой гарантией соблюдения указанных выше принципов и прав возможно не только посредством включения в институт малозначительности правовых норм, устанавливающих ее понятие и определяющих критерии ее применения, но и возлагающих обязанность на правоприменителя исследовать возможность применения положений о малозначительности к конкретному делу об административном правонарушении, определяющих стадию административного

или судебного процесса, в которой правоприменитель исполняет указанную обязанность. Регламентация процесса признания административного правонарушения малозначительным и наличие определения и критериев малозначительности позволит делинквенту или иному участнику административного или судебного процесса обратиться с более обоснованной жалобой или соответствующим заявлением в следующую инстанцию, правомочную проверять законность и обоснованность принятого по соответствующему делу об административном правонарушении акта.

Достаточно ярко ситуация, сложившаяся с применением положений ст. 2.9 КоАП РФ, выражена в работе Л. А. Тихомировой, описывающей действия, обязательные для правоприменителя при признании правонарушения в качестве малозначительного. Так, согласно п. 2 ч. 1.1 ст. 29.9 КоАП РФ, по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении; согласно п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ, по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится решение об отмене постановления и о прекращении производства по делу; согласно п. 4 ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ, по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов выносится решение об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о прекращении производства по делу⁹. Таким образом, закон предписывает совершить определенные

⁸ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/703192-6> (дата обращения: 15.03.2023).

⁹ Тихомирова Л. А. Все о проверках и результатах проведения мероприятий по контролю. Основанные способы и формы защиты прав предпринимателя при проведении проверок. С. 98. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

действия только по итогам признания административного правонарушения малозначительным. Законодательное описание действий правоприменителя, обязательных к совершению до квалификации административного правонарушения, отсутствует. Отсутствие норм, регулирующих порядок признания административного правонарушения малозначительным, порождает неограниченное административное и судебное усмотрение. Следствием столь необычайно широкого права у правоприменителя самостоятельно решать вопрос о том, когда и к кому применять положения о малозначительности и применять ли его вообще нарушается принцип равенства перед законом. Значительное большинство научных работ, в которых исследуется проблема применения института малозначительности к административным правонарушениям, не затрагивают тему нормативного регулирования порядка проверки оснований для прекращения дела об административном правонарушении в связи с его малозначительностью.

Вместе с тем будет несправедливым не сказать, что ряд ученых косвенно затрагивали названную проблему, в частности Л. А. Тихомирова указывает: «К сожалению, приходится констатировать, что положения закона о признании правонарушения малозначительным на практике не получают должного применения и реализации. Государственные органы и их должностные лица в большинстве случаев не принимают во внимание положения статьи 2.9 КоАП РФ и не рассматривают возможность прекращения производства по делу об административном правонарушении при наличии достаточных оснований. Надо отметить, что вопросы признания совершенного

правонарушения малозначительным разрешаются не в административном, а в судебном порядке»¹⁰. Указанные обстоятельства находят свое объяснение в публикации М. В. Маматова, И. А. Маслова, указавших, что в связи с отсутствием предметного законодательного регулирования момента реализации положений ст. 2.9 КоАП РФ порождает недопонимание в этом вопросе даже у прокуроров [5, с. 15]. Обозначив существование указанной проблемы, названные ученые вновь в своих работах возвращаются к разработке нужных, важных критериев малозначительности и ее определения, но не продолжают исследовать вопросы процессуализации применения ст. 2.9 КоАП РФ, что является не менее важным и нужным в разработке исследуемого института. Отсутствие однозначного подхода к вопросам порядка применения ст. 2.9 КоАП РФ обращает на себя внимание и в судебной практике.

ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТИТУТА МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОСТИ В СУДЕБНОМ ПРОЦЕССЕ

Подход к применению арбитражными судами и судами общей юрисдикции ст. 2.9 КоАП РФ не разработан в достаточной степени, несмотря на то что судьи выступают высшим, профессиональным, уполномоченным правоприменителем. Разъяснения высших судебных инстанций являются приоритетными, в том числе при разрешении дела об административном правонарушении, как для арбитражного суда, так и для суда общей юрисдикции.

Так, анализ практики арбитражных судов, в частности, выраженной в судебных актах по делам № А53-19200/2022¹¹, А46-15968/2022¹², А56-130105/2022¹³,

¹⁰ Тихомирова Л. А. Указ. соч. С. 203.

¹¹ Решение Арбитражного суда Ростовской области от 20 дек. 2022 г. по делу № А53-19200/2022 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/b9xn9MEITAlg/> (дата обращения: 15.03.2023).

¹² Решение Арбитражного суда Омской области от 17 янв. 2023 г. по делу № А46-15968/2022 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/vjZ0GK1q5YJr/> (дата обращения: 15.03.2023).

¹³ Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 24 февр. 2023 г. по делу № А56-130105/2022 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/PfX2CPSj1trg/> (дата обращения: 15.03.2023).

А67-5770/2022¹⁴ и др., демонстрирует формирование единого подхода к применению ст. 2.9 КоАП РФ, выраженно-го в классификации правонарушения малозначительным через оценку уровня общественной опасности, возникшей в результате правонарушения. Показательно единство мнений арбитражных судов, продемонстрированное в делах о привлечении к административной ответственности делинквентов по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ. Суды, разрешая вопрос о возможности отнесения соответствующего административного правонарушения к малозначительным, придают особое значение уровню правовой защищенности соответствующей цели после совершения делинквентом противоправного деяния. Из судебных актов по делам № А46-17037/2022¹⁵, А45-28983/2022¹⁶, А50-29674/2022¹⁷, А72-19150/2022¹⁸ следует, что при разрешении указанной категории дел суды признавали деяния делинквентов малозначительными при условии наличия возможности у кредиторов в дальнейшем получить соответствующее удовлетворение. Иначе говоря, отсутствовала угроза неудовлетворения требований кредиторов, а значит, не созданы условия для наступления общественно опасных последствий.

Судебная практика, выраженная в судебных актах Верховного Суда РФ по делам № 12-10/2019 от 14 января 2021 г.¹⁹,

№ 5-АД20-2 от 10 февраля 2021 г.²⁰, № 66-АД22-2-К8 от 5 июля 2021 г.²¹ и др., в случае квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного, также как и арбитражные суды, указывают на отсутствие каких-либо тяжких последствий, а само деяние не представляет существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. Отказывая в квалификации правонарушения в качестве малозначительного, суды общей юрисдикции, в отличие от арбитражных судов, лишь частично принимают во внимание разъяснения пленумов высших судов или вовсе игнорируют их. В частности, Верховный Суд Республики Бурятия в постановлении от 23 ноября 2022 г. по делу № 21-243/2022 мотивировал отказ в применении положений ст. 2.9 КоАП РФ в связи с формальным составом инкриминируемого правонарушения. Суд указал, что существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо последствий, а в пренебрежительном отношении правонарушителя к исполнению своих обязанностей. Суд сослался на право применять положения о малозначительности и отказался принимать во внимание предложенную судебную практику. Кассационная инстанция военного суда в постановлении от 24 июля 2020 г. № 16-126/2020, отказывая в квалификации правонарушения в качестве

¹⁴ Решение Арбитражного суда Томской области от 24 авг. 2022 г. по делу № А67-5770/2022 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/B3lcaMrwV1xo/> (дата обращения: 15.03.2023).

¹⁵ Решение Арбитражного суда Омской области от 23 янв. 2023 г. по делу № А46-17037/2022 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/SaAJYz8sHVZg/> (дата обращения: 15.03.2023).

¹⁶ Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 31 янв. 2023 г. по делу № А45-28983/2022 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/kXvL2zmMmLNc/> (дата обращения: 15.03.2023).

¹⁷ Решение Арбитражного суда Пермского края от 25 февр. 2023 г. по делу № А50-29674/2022 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/QUprbYcqoVw/> (дата обращения: 15.03.2023).

¹⁸ Решение Арбитражного суда Ульяновской области от 22 февр. 2023 г. по делу № А72-19150/2022 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/kImC6mj95lb2/> (дата обращения: 15.03.2023).

¹⁹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 14 янв. 2021 г. по делу № 12-10/2019 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://sudact.ru/vsrfdoc/a95JjDiMtGyE/> (дата обращения: 15.03.2023).

²⁰ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 28 янв. 2020 г. по делу № 5-АД20-2 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://sudact.ru/vsrfdoc/7Ux7h0iGE5Y/> (дата обращения: 15.03.2023).

²¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 5 июля 2022 г. по делу № 66-АД22-2-К8 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://sudact.ru/vsrfdoc/rc8myjplTPNZ/> (дата обращения: 15.03.2023).

малозначительного, установила, что ссылка заявителя об отсутствии негативных последствий не свидетельствует о наличии оснований для применения положений ст. 2.9 КоАП РФ с учетом формального характера состава вмененного административного правонарушения, по которому не требуется наступление последствий. Восьмой кассационный суд общей юрисдикции в своем постановлении от 14 апреля 2022 г. по делу № 16-2159/2022 мотивировал отказ применить положения ст. 2.9 КоАП РФ конкретным обстоятельством данного дела и отсутствием объективных оснований признать правонарушение малозначительным.

Обращает на себя внимание и тот факт, что несмотря на различия в подходе судов общей юрисдикции и арбитражных судов к применению института малозначительности, остаются сходными основания для начала разрешения вопроса о малозначительности. В «судебном обычае» сложилась практика необходимости поступления заявления от делинквента или его защитника о малозначительности совершенного административного правонарушения. Такая практика не способствует полному и объективному рассмотрению дела об административном правонарушении. В отличие от правоприменителей Англии, Шотландии [3, с. 80–81], где преступление еще до начала судебного разбирательства квалифицировано малозначительным, российские правоприменители, исходя из смысла совокупности общих норм и норм, регулирующих проведение процесса рассмотрения дела об административном правонарушении, могут установить малозначительность административного правонарушения вследствие всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела

об административном правонарушении, а значит, основанием к началу рассмотрения вопроса о возможности квалифицировать правонарушение в качестве малозначительного должен являться переход суда к стадии рассмотрения дела об административном правонарушении по существу. Отсутствие четко регламентированных правил применения положений ст. 2.9 КоАП РФ и установленный КоАП РФ порядок рассмотрения дел об административном правонарушении явно противоречит разъяснениям Конституционного Суда Российской Федерации, изложенным в постановлении от 16 июня 2009 г. № 9-П²², в котором суд указал, что законодатель вправе устанавливать пределы целесообразности публичного преследования таким образом, чтобы обеспечить наряду с эффективной государственной защитой прав граждан процессуальную экономию, оперативность при рассмотрении дел и профилактику правонарушений. Одновременно разъяснено, что отказываясь в некоторых случаях от преследования лица за административное правонарушение, не имеющее существенной общественной опасности, государство полагает это излишним с точки зрения задач законодательства об административных правонарушениях, поскольку иное не оправдывало бы усилий по установлению события и состава административного правонарушения и не способствовало бы повышению эффективности публичного преследования и профилактического значения административной ответственности. Именно таковы в этом случае причины отказа от административного преследования, что не предполагает разрешения вопроса о виновном статусе лица, подлежащего разрешению в ходе производства по делу.

²² По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филендрова : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П // Рос. газ. 2009. 3 июля.

**РАЗЪЯСНЕНИЕ СУДАМИ
ОСНОВАНИЙ ДЛЯ КВАЛИФИКАЦИИ
ПРАВОНАРУШЕНИЯ В КАЧЕСТВЕ
МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОГО**

Указанное выше разъяснение Верховного Суда Российской Федерации не является единственным. Отсутствие в действующем законодательстве Российской Федерации определения «малозначительность совершенного административного правонарушения», критериев малозначительности, согласно которым возможно квалифицировать деяния в качестве такого, приводит к разногласиям в судебной практике при проверке правоприменителем возможности квалифицировать правонарушение в качестве малозначительного [1, с. 49]. Отсутствие законодательно регламентированного подхода к процедуре реализации ст. 2.9 КоАП РФ также не способствует надлежащему функционированию института малозначительности в делах об административных правонарушениях. Изложенные обстоятельства влекут широкое административное и судебское усмотрение [6, с. 56]. Широкое судебское и административное усмотрение имеет негативные последствия в виде незаконного административного усмотрения с негативным явлением коррупции [7, с. 377]. Зарубежные органы исполнительной власти, имеющие аналогичную правовую норму, утверждают, что избежать коррупционного фактора возможно через определение конкретных случаев, при наличии которых может применяться институт освобождения от административной ответственности при малозна-

чительности правонарушения²³. В силу ст.ст. 126 и 127²⁴ Конституции Российской Федерации ранее и на сегодняшний день обеспечение единообразия в классификации малозначительного совершенного административного правонарушения осуществляется исходя из разъяснений Пленумов Верховного суда Российской Федерации и упраздненного в 2014 г. Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. Анализ правоприменительной практики по делам об административных правонарушениях, названных в настоящей статье приводит к выводу об основополагающем значении разъяснений изложенных в Постановлении ВС РФ № 5 и постановлении Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»²⁵ (далее – Постановление ВАС РФ № 10). Постановление ВС РФ № 5 в третьем абзаце п. 21 содержит сформулированное судом определение малозначительности совершенного административного правонарушения: «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». В пункте 18 Постановления ВАС РФ № 10 названы

²³ Снижение размеров штрафов, смягчение санкций и назначение предупреждений – оптимизация КоАП в интервью с Н. Пан // Офиц. информ. ресурс премьер-министра Респ. Казахстан. URL: <https://primeminister.kz/ru/news/snizhenie-razmerov-shtrafov-smyagchenie-sanktsii-i-naznachenie-preduprezhdenii-optimizatsiya-koap-v-intervyu-s-n-pan> (дата обращения: 15.03.2023).

²⁴ Статья 127 исключена в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», вступившим в силу со дня его официального опубликования 6 февраля 2014 г. (Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=1&nd=102171106&intelsearch= (дата обращения: 15.03.2023)).

²⁵ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

критерии, подлежащие выяснению судом при классификации правонарушения в качестве малозначительного:

- оценка конкретных обстоятельств совершения административного правонарушения;
- наличие или отсутствие существенной угрозы охраняемым общественным отношениям;
- отсутствие оговорок о применении ст. 2.9 КоАП РФ к каким-либо конкретным составам правонарушений, предусмотренных КоАП РФ;
- конкретность обстоятельств, позволяющих или не позволяющих квалифицировать деяния в качестве малозначительного;
- исключительность;
- мотивированность применения судом положений ст. 2.9 КоАП РФ.

В Постановлении ВАС РФ № 10 установлено, что на квалификацию правонарушения в качестве малозначительного не влияет наличие таких обстоятельств, как: личность; имущественное положение привлекаемого к ответственности лица; добровольное устранение последствий правонарушения; возмещение причиненного ущерба. Судом отмечено, что кассационная инстанция не компетентна оценивать выводы Арбитражного суда первой и (или) апелляционной инстанции о наличии или отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, исходя из совершенного лицом правонарушения, и, как следствие, о возможности или невозможности квалификации такого правонарушения как малозначительного.

Критерий «исключительность» в применении ст. 2.9 КоАП РФ совершенно не раскрыт высшими судами. Нет ответа на вопрос, какие делинквенты подпадают под этот критерий, а какие нет. Почему совершение административного правонарушения этим делинквентом отвечает критерию «исключительность», а совершение

административного правонарушения другим делинквентом не отвечает критерию «исключительность». Как критерий «исключительность» коррелируется с конституционными нормами посвященным правам граждан, а более всего со ст. 19 Конституции Российской Федерации, указывающей на равенство всех граждан перед законом и судом.

На наш взгляд, определение малозначительного административного правонарушения и его критерии, предложенные высшими судебными инстанциями, в большей степени отвечают практической стороне правоприменения ст. 2.9 КоАП РФ и должны быть оформлены в качестве соответствующих норм права.

Вместе тем Л. А. Тихомирова в своей работе²⁶ обратила внимание на то, что Конституционный Суд Российской Федерации, поддержав изложенную позицию высших судов, не разъяснил как коррелируются права делинквентов, закрепленные в Конституции Российской Федерации, и дискреционный характер освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью. Как указал Конституционный Суд России в определении от 5 ноября 2003 г. № 349-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Челябинской области о проверке конституционности части 1 статьи 4.1 и статьи 14.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»²⁷, правоприменителем законодателем было представлено право принимать решение об освобождении лица от ответственности, руководствуясь собственным усмотрением, и самостоятельно в каждом случае устанавливать признаки (критерии) малозначительности. Заботясь о соблюдении принципа неотвратимости наказания, Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке

²⁶ Тихомирова Л. А. Указ. соч. С. 201.

²⁷ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко»²⁸ не разъяснил, как соблюсти равенство делинквентов при том условии, если один правоприменитель проверяет наличие обстоятельств, позволяющих назвать правонарушение малозначительным, а другой таких действий не осуществляет. На эту тему отсутствуют и разъяснения иных высших судов. На наш взгляд, административное или судебное усмотрение нарушает права делинквентов на равенство перед законом и судом, создает условия для проявления коррупционных взаимоотношений, не только между делинквентом и правоприменителем, но и между правоприменителем и лицом, выявившим административное правонарушение, зафиксировавшего его и сообщившего о нем уполномоченным правоприменителям. Нарушение прав делинквентов на равенство перед законом и судом является основополагающим и влечет риск нарушения прав:

- на соблюдение баланса между деянием и установленным законом наказанием (п. 3 ст. 55 Конституции РФ);
- на гарантию государством наличия прав и свобод человека и гражданина (ст. 45 Конституции РФ);
- на гарантию судебной защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 46 Конституции РФ).

Для правового демократического государства недопустимо создавать условия для нарушения прав граждан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопрос о целесообразности устранения дискреционного характера освобождения от административной ответственности

делинквента в рамках института малозначительности не разработан в доктрине административного права. Разрешение поставленного в настоящей статье вопроса требует большой и серьезной дискуссии в среде ученого сообщества и уполномоченных правоприменителей. Дальнейшее развитие института малозначительности поможет полнее раскрыть суть критерия «исключительность» при реализации положений ст. 2.9 КоАП РФ правоприменителем. Достаточное законодательное оформление, куда включается определение «малозначительное административное правонарушение», критерии, правила регулирования порядка проверки наличия оснований для применения ст. 2.9 КоАП РФ, способствует повышению эффективности публичного преследования и профилактического значения административной ответственности. Реализация законодателем права установить пределы целесообразности публичного преследования таким образом, чтобы обеспечить эффективную государственную защиту прав участников дела об административном правонарушении и общества в целом, процессуальную экономию, оперативность при рассмотрении дел и профилактику правонарушений будет отвечать основополагающим нормам Конституции РФ. В целях обеспечения конституционных прав делинквентов и иных участников дел об административных правонарушениях, в частности обеспечения соблюдения права на равенство всех перед законом и судом мы предлагаем изложить ст. 2.9 КоАП РФ, взяв за основу разъяснения высших судов в части определения «малозначительное административное правонарушение» и соответствующие критерии, без указания критерия «исключительность» ввиду его доктринальной и правовой неразработанности, включить правила применения редактируемой нормы, изложив в следующей редакции: «2.9. Выявив малозначительность

²⁸ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

в совершенном административном правонарушении, судья, орган, должностное лицо, уполномоченные разрешать дело об административном правонарушении, совместно именуемые правоприменитель, обязаны освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием».

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

При проверке возможности признать административное правонарушение малозначительным на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении правоприменителю надлежит

исходить из совокупности следующих критериев:

- оценка конкретных обстоятельств совершения административного правонарушения;
- наличие или отсутствие существенной угрозы охраняемым общественным отношениям;
- отсутствие оговорок о применении ст.2.9 КоАП РФ к каким-либо конкретным составам правонарушений, предусмотренных КоАП РФ;
- конкретность обстоятельств, позволяющих или не позволяющих квалифицировать деяния в качестве малозначительного;
- мотивированность применения судом положений ст. 2.9 КоАП РФ.

Включить в норму определение малозначительного административного правонарушения и критерии малозначительности, предложенные высшими судами, представляется более верным способом придать норме практический характер при рассмотрении дел об административном правонарушении.

Список литературы

1. Даровских С. М. К вопросу о малозначительности административного правонарушения // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2012. № 7 (266). С. 96–98.
2. Житкий П. Д. Некоторые аспекты применения антимонопольными органами малозначительности по делам о нарушении рекламного законодательства // Конкурентное право. 2017. № 1. С. 25–27.
3. Панов А. Б. О малозначительности административных правонарушений // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 2. С. 80–98.
4. Горб Е. Е., Степенко В. Е. К вопросу о признании административных правонарушений, совершенных арбитражными управляющими, малозначительными // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 12. С. 33–38.
5. Маматов М. В., Маслов И. А. Малозначительность административного правонарушения и вопросы прокурорской практики // Законность. 2020. № 2 (1024). С. 10–17.
6. Ломакина Л. А. Понятие малозначительности административного правонарушения в КоАП РФ // Журнал российского права. 2012. № 9 (189). С. 55–59.
7. Серков П. П., Соловей Ю. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 1) // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 4. С. 374–383. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-4-374-383>

References

1. Darovskikh S. M. On the Problem of Insignificance of Administrative Violation. *Bulletin of the South Ural State University. Series: Law*. 2012;7:96-98. (In Russ.).
2. Zhitkiy P. D. Several Aspects of Invocation by Antitrust Authorities of Insignificance in Advertising Cases. *Competition Law*. 2017;1:25-27. (In Russ.).
3. Panov A. B. On Insignificance in Administrative Offences. *Law. Journal of the Higher School of Economics*. 2012;2:80-98. (In Russ.).
4. Gorb E. E., Stepenko V. E. Revisiting the Recognition of Administrative Offenses Committed By an Insolvency Receiver as Minor. *Arbitrazh and Civil Procedure*. 2016;12:33-38. (In Russ.).

5. Mamatov M. V., Maslov I. A. Low Significance of an Administrative Offence and Issues of Prosecutorial Practice. *Zakonnost Journal*. 2020;2:10-17. (In Russ.).

6. 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.).

7. Serkov P. P., Solovey Yu. P. Administrative Discretion: Questions and Answers (Part 1). *Siberian Law Review*. 2022;19(4):374-383. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-4-374-383> (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Павел Николаевич Потапов, начальник юридического отдела «ООО ТД Шкуренко» (Красный переулок, 2, Омск, 644121, Российская Федерация); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4470-3133>; e-mail: ferre.2012@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Pavel N. Potapov, Director of Legal Affairs Department of “LLC TD Shkurenko” (2 Krasny Lane, Omsk, 644121, Russian Federation); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4470-3133>; e-mail: ferre.2012@mail.ru

Поступила | Received
31.03.2023

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
16.06.2023

Принята к публикации | Accepted
20.09.2023