

ПОЛИЦЕЙСКОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ

Лапина М.А., Карпухин Д.В., Бученков Г.А.

К ВОПРОСУ О РОЛИ И ЗНАЧЕНИИ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ДЛЯ КВАЛИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНЫМИ

Аннотация: Предметом статьи действующие нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации, регламентирующих понятие малозначительности административного правонарушения, а также материалы судебной практики Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и нижестоящих судебных инстанций, содержащие нормативные и казуальные толкования квалификации малозначительных административных правонарушений. В настоящее время, содержащиеся в санкциях норм глав 14, 15 КоАП РФ, административные наказания за правонарушения в сфере экономики и финансов в виде административного штрафа, дисквалификации, административного приостановления деятельности являются весьма существенными с точки зрения негативных имущественных последствий для субъектов административной ответственности – физических и юридических лиц, а также лиц, обладающих должностным статусом. В то же время в КоАП РФ отсутствуют чёткие основания признания правонарушений малозначительными, что обуславливает проблемы и неоднозначные подходы со стороны судебных инстанций. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общепhilosophический, теоретический, общепhilosophические методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Основной вывод, который сделан по итогам исследования, состоит в том, что необходимо законодательное закрепление критериев малозначительности административного правонарушения в КоАП РФ и определения перечня составов административных правонарушений, на которые не должны распространяться критерии малозначительности. Основным вкладом, который сделан авторами является исследование материалов судебной практики и выявление неоднозначности трактовок малозначительности по отношению как к формальным, так и материальным составам ад-

министративных правонарушений. Новизна статьи заключается в разработке предложений по развитию критериев, регламентирующих малозначительность правонарушений.

Ключевые слова: Административное, правонарушение, административное право, наказание, квалификация правонарушений, малозначительное правонарушение, должностные лица, юридическая коллизия, акт, право.

Review: The subject of the article includes the current norms of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation, regulating the concept of insignificance of an administrative offence, and the materials of judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation, the Supreme Arbitration Court and lower courts, containing the normative and causal interpretations of determination of minor administrative offences. At present, the administrative punishments, contained in the provisions of chapters 14 and 15 of the Code of Administrative Offences, for the violations in the sphere of the economy and finances, in the form of an administrative fine, disqualification and administrative suspension of activity, are very significant from the position of negative property consequences for the subjects of administrative responsibility – individuals, legal entities and persons possessing the official status. At the same time, the Code doesn't contain clear grounds for determination of minor offenses, what causes problems and ambiguous approaches of judicial authorities. The methodological basis of the study comprises recent achievements of epistemology. The authors apply general philosophical and theoretical methods (dialectics, the systems method, analysis, synthesis, analogy, deduction, observation, modeling), traditional legal methods (formal logical), and the methods used in specific sociological studies (statistical, expert evaluation, etc.). The authors conclude that it is necessary to ensure the legislative provision of the criteria of insignificance of administrative offences in the Code of Administrative Offences and to establish the list of compositions of administrative offences, which should not be determined as minor offences. The main contribution of the authors is the examination of the judicial practice and the revelation of ambiguity of interpretations of insignificance with respect to formal and material components of administrative offences. The novelty of the article lies in the proposals about the development of the criteria, regulating the insignificance of offenses.

Keywords: Minor offense, determination of offenses, punishment, administrative law, offence, administrative, officials, legal collision, act, right.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счёт бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета 2015 года.

Статья написана с использованием СПС «Консультант»

Правонарушения в сфере экономики и финансов на сегодняшний день являются едва ли не самыми сложными для юридической квалификации. Для разрешения соответствующих дел судьям зачастую требуются специальные познания и экспертные оценки по ряду экономических вопросов. Кроме того, некоторые составы Уголовного кодекса Российской Федерации и Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) являются смежными, что также значительно усложняет юридическую квалификацию соответствующих им правонарушений. Отсюда проистекают противоречия в толкованиях и другие проблемы правоприменения. Поэтому роль судебной практики по делам о правонарушениях в сфере экономики и финансов крайне велика.

Значительная часть административных правонарушений в сфере экономики и финансов в настоящее время находят свое отражение в главах 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций» и 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг» КоАП РФ.

Поэтому представляется достаточно актуальным рассмотреть некоторые вопросы судебной практики, связанные с реализацией юридических санкций составов, закрепленных в данных главах.

Итак, одним из наиболее распространенных вопросов, фигурирующих в соответствующей судебной практике, является вопрос о малозначительности административных правонарушений в сфере экономики и финансов.

Известно, что в статье 2.9 КоАП РФ (возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения) установлена возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения. 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. Как справедливо отмечает А.Н. Диденко «институт малозначительности, позволяет не привлекать правонарушителя к данному виду юридической ответственности в тех случаях, когда это не отвечает её целям» [1].

Данное положение законодательства конкретизируется в пункте 21 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее Постановление Пленума ВС № 5), а также в пунктах 17, 18 и 18.1 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (далее Постановление Пленума ВАС № 10) [3,4].

Согласно п. 21 Пленума ВС № 5 малозначительное административное правонарушение представляет собой деяние, 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. Из данного определения можно вывести три основных критерия малозначительности:

1. Характер совершенного правонарушения;
2. Роль правонарушителя;
3. Размер вреда и тяжести наступивших последствий.

Фактически, последнее из указанных оснований дает возможность применить норму о малозначительности практически ко всем правонарушениям, имеющим формальный состав, поскольку при совершении таких правонарушений размер вреда и тяжесть наступивших последствий чаще всего отсутствуют. Во всяком случае, они не учитываются при юридической квалификации. Такая особенность формальных составов административных правонарушений дает возможность правонарушителям указывать в апелляционных жалобах на неприменение судом первой инстанции нормы о малозначительности.

Подобную тенденцию можно отследить на примерах из судебной практики. Особенно отчетливо она проявляется в судебных делах, связанных с применением статьи 15.25 КоАП РФ (Нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования). Так, в частности, в Постановлении Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.10.2014 по делу № А62-4060/2014 отмечается, что состав правонарушения, предусмотрен-

ного статьей 15.25 КоАП РФ, является формальным, в связи с чем существенная угроза охраняемым общественным отношениям и социальная опасность деяния состоит не в наступлении каких-либо негативных материальных последствий, а в пренебрежительном отношении общества к исполнению своих обязанностей. В сущности, рассматриваемое правонарушение само по себе содержит угрозу интересам государства в сфере валютного регулирования и затрудняет контроль за соблюдением гражданами и юридическими лицами валютного законодательства РФ. Исходя из этого, правонарушение не может быть признано малозначительным.

Аналогичного вывода придерживаются Одиннадцатый и Пятнадцатый арбитражные апелляционные суды, отмечая в своих постановлениях, что правонарушения, ответственность за которые предусмотрена соответственно пунктами 6.3 и 6.5 статьи 15.25, посягают на интересы государства в сфере валютной политики и поэтому не могут быть признаны малозначительными (Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.08.2014 по делу N А49-3604/2014; Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.12.2014 N 15АП-21587/2014 по делу N А32-23849/2014).

Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 01.10.2014 по делу N А17-3414/2014 гласит о том, что состав правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 6.3 ст. 15.25 КоАП РФ, является формальным и считается оконченным с момента нарушения валютного законодательства. При этом отсутствие последствий и дальней-

шее устранение допущенного нарушения сами по себе не являются основанием для применения малозначительности. Данный вывод коррелирует с положениями пункта 21 Постановления Пленума ВС № 5, где отмечается, что устранение последствий правонарушения не может рассматриваться в качестве обстоятельства, характеризующего малозначительность правонарушения. Устранение последствий правонарушения в силу частей 2 и 3 статьи 4.1 КоАП РФ должно учитываться при назначении административного наказания. Аналогичный вывод отражается и в пункте 18 Постановления Пленума ВАС № 10. Кроме того, согласно Постановлению Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.08.2014 по делу N А49-3605/2014 отсутствие не только вредных последствий совершенного административного правонарушения, но и существенной угрозы охраняемым общественным отношениям не может рассматриваться в качестве обстоятельств, свидетельствующих о малозначительности правонарушения.

Впрочем, сам факт частого использования в апелляционных жалобах доводов о применении нормы о малозначительности к формальным составам административных правонарушений не несет в себе значительных негативных последствий. Как видно из представленной практики, суды в большинстве случаев не поддерживают подобные доводы составителей апелляционных жалоб и отказывают в удовлетворении заявленных в них требований. Гораздо большую опасность представляет отсутствие единых критериев применения нормы о малозначительности в отношении формальных составов.

В судебной практике отмечается, что понятие малозначительности административного правонарушения является категорией оценочной и определяется судьей в каждом конкретном случае с учетом выявленных обстоятельств (Постановление Саратовского областного суда от 18.06.2013 по делу N 7-329/13). При этом применение ст. 2.9 КоАП является правом, а не обязанностью судьи (Постановление Красноярского краевого суда от 6 февраля 2015 г. по делу N 4а-80/15). Такое положение дел открывает перспективы для судебного произвола и волюнтаризма при принятии решений о малозначительности административных правонарушений. Так, например, Четырнадцатый арбитражный апелляционный суд применил в отношении административного правонарушения норму о малозначительности. При этом, руководствуясь требованием пункта 18.1 Постановления Пленума ВАС № 10, суд мотивировал свое решение, в частности, тем, что общество предотвратило вредные последствия в виде не зачисления валютной выручки на счет в кредитном учреждении в установленный срок, что подтверждает факт проявления им той заботливости к реализации договора, которая возымела результат. По сути, апелляционная инстанция понятие «предотвращения вредных последствий» интерпретировала как идентичное понятию устранения вредных последствий правонарушения. Из этого следует, что суд нарушил требование пункта 21 Постановления Пленума ВС № 5, где отмечается, что устранение последствий правонарушения не может рассматриваться в качестве обстоятельства, характеризующего малозначительность правонарушения.

По мнению суда, со стороны общества отсутствовало пренебрежительное отношение к исполнению своих публично-правовых обязанностей, и его действия не влекли существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Данные факты были использованы для обоснования малозначительности правонарушения. Однако согласно рассмотренному выше Постановлению Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.08.2014 по делу N А49-3605/2014 отсутствие существенной угрозы охраняемым общественным отношениям не может рассматриваться в качестве обстоятельств, свидетельствующих о малозначительности правонарушения.

Налицо противоречия в судебной практике, вызванные отсутствием четких критериев применения нормы о малозначительности к правонарушениям с формальным составом. Некоторые критерии находят отражение в пункте 21 Постановления Пленума ВС № 5 и пункте 18 Постановление Пленума ВАС № 10. Однако их явно недостаточно.

В пункте 21 Постановления Пленума ВС № 5 говорится о том, 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. К ним, в частности, относятся административные правонарушения, предусмотренные статьями 12.8 (Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения) КоАП РФ, 12.26 (Не-

выполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения) КоАП РФ. Однако данный вывод вступает в противоречие с пунктом 18.1 Постановления Пленума ВАС № 10, в котором говорится, что 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. Кроме того, указанный пункт содержит официальное разъяснение о том, что при квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного судам надлежит учитывать, что статья 2.9 КоАП РФ не содержит оговорки о ее неприменении к каким-либо составам правонарушений, предусмотренным КоАП РФ.

Таким образом, можно констатировать, что в проанализированных актах официального толкования права – Постановлениях Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ содержится коллизия, связанная с противоположными разъяснениями квалификации административных правонарушений в качестве малозначительного. Указанное противоречие обусловлено

отсутствием четких критериев применения нормы о малозначительности к правонарушениям с формальным составом.

Резюмируя, хотелось бы отметить, что отсутствие единых критериев применения нормы о малозначительности в отношении административных правонарушений с формальным составом негативно сказывается на единстве судебной практики по данному вопросу.

Выход из сложившейся ситуации заключается в том, что необходимо разработать закрытый перечень соответствующих критериев и закрепить его в рамках статьи 2.9 КоАП РФ. Это позволит усилить превентивную составляющую административных наказаний. С учётом того, что «целью административного наказания не только пресечение, но и предотвращение правонарушения, институт малозначительности можно рассматривать как достаточный механизм достижения указанной цели» [2]. При формулировке оснований, указанных в закрытом перечне, необходимо взять за основу положения, изложенные в пункте 21 Постановления Пленума ВС № 5, в которых сформулированы такие основания признания административного правонарушения малозначительным, как: во-первых, характер совершенного правонарушения; во-вторых, роль правонарушителя; в-третьих, размер вреда и тяжести наступивших последствий. Следует отметить, что данная позиция авторов коррелируется с позицией проекта Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (общая часть)». В предложенном проекте (часть 6 статьи 3.3) содержится определение малозначительного административного

правонарушения как деяния, содержащего признаки состава административного правонарушения, но с учётом характера совершённого правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее значимого для цели назначения административного наказания нарушения охраняемых общественных отношений [6].

Кроме того, рассмотренная выше коллизия в актах официального толкования права может быть разрешена посредством фиксации в примечаниях к статье 2.9 КоАП РФ оговорки о ее неприменении к чётко определённым составам правонарушений, предусмотренных КоАП РФ.

По сути, доводы, изложенные в пункте 21 Постановления Пленума ВС № 5 о том, что с учётом признаков объективной стороны определённые составы правонарушений ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными (например, статьи 12.8, 12.26 КоАП РФ) поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения, следует использовать на уровне кодифицированного нормативного правового акта – КоАП РФ. Следует также отметить, что соответствующий абзац, устанавливающий конкретные составы правонарушений, которые ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными был введён Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 N 40 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Россий-

ской Федерации об административных правонарушениях» [5].

Таким образом, изменение позиции Верховного Суда РФ по данному вопросу в 2014 году является дополнительным аргументом для внесения изменений в статью 2.9 КоАП РФ.

Фиксация в статье 2.9 КоАП РФ соответствующих оговорок соответствует также положениям, изложенным в Постановлении Пленума ВАС № 10 (пункт 18.1 КоАП РФ), в соответствии с которыми квалификация правонарушения как мало-значительного может иметь место только в исключительных случаях и производится с учетом оценки конкретных обстоятельств совершения правонарушения.

Реализация данного предложения, применительно к статьям, сформулированным в главах 14, 15 КоАП РФ, регламентирующим правонарушения в сфере экономики и финансов, должна выражаться в том, что положения статьи 2.9 КоАП РФ о признании правонарушения мало-значительным не должны применяться к составам, субъектами которых выступают должностные лица. Это усилит прежде всего не наказательную, а превентивную

составляющую административной ответственности, так как создаст для данной категории лиц дополнительные «стимулы» для надлежащего выполнения должностными лицами возложенных на них обязанностей. В то же время это позволит преодолеть тенденцию, сложившуюся в судебной практике, которая, как отмечает И.О. Подвальный «допускает малозначительность деяния в широких пределах, как объективных (по объекту посягательства), так и субъективных (по кругу лиц)... и допускает применение статьи 2.9 КоАП РФ в отношении как материальных, так и формальных составов административных правонарушений, а также в отношении физических, должностных и юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности» [2].

Предложенные изменения в КоАП РФ, упорядочат правоприменительную судебную практику в вопросах о квалификации административных правонарушений как малозначительных и устранят выявленную коллизию в актах официального толкования права, изданных Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ.

Библиография:

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 6, 2005.
2. Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 № 40 «О внесении изменений в постановление 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» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 2.
4. Проект Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 20.01.2015) // СПС КонсультантПлюс.

5. Подвальный Ю.И. К вопросам о малозначительности административных правонарушений, возникших в практике арбитражных судов Северо-западного округа // Арбитражные споры. 2009. №1.
6. Диденко А.Н. Малозначительность по делам об административных правонарушениях в сфере валютного законодательства // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. №2.
7. Зацепин А.М. Отграничения неправомерных действий при банкротстве от смежных деяний. // Административное и муниципальное право. – 2010. – 10. – С. 73 – 77.
8. Константинова Л.В. Законодательство об административных правонарушениях государств – членов Таможенного союза в части производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции таможенных органов // Административное и муниципальное право. – 2014. – 11. – С. 1187 – 1194. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.11.13087.
9. Зацепин А.М. Отграничения неправомерных действий при банкротстве от смежных деяний. // Административное и муниципальное право. – 2010. – 10. – С. 73 – 77.
10. Константинова Л.В. Законодательство об административных правонарушениях государств – членов Таможенного союза в части производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции таможенных органов // Административное и муниципальное право. – 2014. – 11. – С. 1187 – 1194. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.11.13087.

References (transliterated):

1. Podval'nyi Yu.I. K voprosam o maloznachitel'nosti administrativnykh pravonarushenii, vznikshikh v praktike arbitrazhnykh sudov Severo-zapadnogo okruga // Arbitrazhnye spory. 2009. №1.
2. Didenko A.N. Maloznachitel'nost' po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh v sfere valyutnogo zakonodatel'stva // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. 2013. №2.
3. Zatsepin A.M. Otgranicheniya nepravomernykh deistvii pri bankrotstve ot smezhnykh deyanii. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2010. – 10. – С. 73 – 77.
4. Konstantinova L.V. Zakonodatel'stvo ob administrativnykh pravonarusheniyakh gosudarstv – chlenov Tamozhennogo soyuza v chasti proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh, otnesennykh k kompetentsii tamozhennykh organov // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2014. – 11. – С. 1187 – 1194. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.11.13087.
5. Zatsepin A.M. Otgranicheniya nepravomernykh deistvii pri bankrotstve ot smezhnykh deyanii. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2010. – 10. – С. 73 – 77.
6. Konstantinova L.V. Zakonodatel'stvo ob administrativnykh pravonarusheniyakh gosudarstv – chlenov Tamozhennogo soyuza v chasti proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh, otnesennykh k kompetentsii tamozhennykh organov // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2014. – 11. – С. 1187 – 1194. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.11.13087.