

УДК 342.9

Проблемы применения малозначительности административного правонарушения

Полевщикова Светлана Георгиевна

Адъюнкт,
кафедра административной деятельности ОВД,
Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации,
350005, Российская Федерация, Краснодар, ул. Ярославская, 128;
e-mail: lana.polevshchikova.84@mail.ru

Аннотация

В статье раскрываются правовые и организационные проблемы производства по делам об административных правонарушениях в полиции, применения правил малозначительности деяния при совершении административного правонарушения на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении органами внутренних дел, формулируются предложения по совершенствованию производства по делам об административных правонарушениях в органах полиции при применении малозначительности совершении административного правонарушения. Отражаются проблемные аспекты в правоприменительной практике при принятии решения об освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения. Рассматривается практика применения понятия малозначительности совершенного административного правонарушения высшими судебными инстанциями. Исследуются акты прокурорского реагирования на предмет применения малозначительности административного правонарушения при рассмотрении дел об административных правонарушениях органами внутренних дел. Предлагаются методы и способы урегулирования возникающих правовых и организационных проблем производства по делам об административных правонарушениях при применении правил малозначительности деяния при совершении административного правонарушения на стадии рассмотрения дела об административных правонарушениях.

Для цитирования в научных исследованиях

Полевщикова С.Г. Проблемы применения малозначительности административного правонарушения // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 5А. С. 109-117.

Ключевые слова

Административное правонарушение, малозначительность административного правонарушения, правоприменительная практика, орган внутренних дел, протокол.

Введение

Проблемы малозначительности административного правонарушения в правоприменительной практике выступали предметом исследований многих ученых, однако с развитием общественных отношений, увеличением количества нарушений административного законодательства не потеряли своей актуальности и сегодня. Вопросы применения ст. 2.9 КоАП РФ (освобождение лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения) являются дискуссионными и неоднозначными, поскольку не имеют четкой законодательной регламентации и регулируют немаловажную часть административно-правовых отношений, что, в свою очередь, предопределяет возникновение на этапе правоприменения множества несоответствий.

Согласно ст. 2.9 КоАП РФ, при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием с вынесением постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ч. 1 ст. 29.9 КоАП).

КоАП РФ, установив административную ответственность, предусмотрел и возможность освобождения лиц от этого вида ответственности. В связи с этим стадия рассмотрения дела об административном правонарушении является важнейшим этапом производства по делу об административном правонарушении, поскольку ее задачами являются проверка, юридическая оценка обстоятельств дела и принятие решения по существу о виновности или невиновности лица в совершении административного правонарушения.

Проблемные аспекты применения малозначительности административного правонарушения

Применение ст. 2.9 КоАП РФ осуществляется только лишь административно-юрисдикционным органом, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, а также судьей или должностным лицом, который рассматривает жалобу на постановление об административном правонарушении.

Норма ст. 2.9 КоАП РФ является общей и может применяться к любому составу административного правонарушения, предусмотренному данным кодексом, т. е. для применения устного замечания и освобождения от ответственности не требуется специального упоминания о такой возможности в норме об ответственности за конкретное правонарушение [Подвальный, 2009]. Это подтверждает возможность применения ст. 2.9 КоАП РФ в отношении материальных и формальных составов административных правонарушений, физических, должностных и юридических лиц, а также лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершивших административное правонарушение. Такая позиция объясняется прежде всего тем, что современная жизнь разнообразнее и сложнее нормы закона, регулирующей общественные отношения, а принципы юридической ответственности во всех случаях применения права должны быть надлежащим образом реализованы.

КоАП РФ не урегулированы критерии, в соответствии с которыми подлежит применению малозначительность административного правонарушения, отсутствует понятие указанного определения, конкретные составы административных правонарушений, в отношении которых может быть применена ст. 2.9 КоАП РФ.

Малозначительность совершенного административного правонарушения в законодательстве РФ имеет свойство оценочного понятия, определяется административно-юрисдикционными органами с учетом конкретных обстоятельств рассматриваемого дела, что заставляет указанных должностных лиц определять их в каждом случае самостоятельно. Таким образом, данный факт позволяет должностному лицу, уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении, определять возможность применения ст. 2.9 КоАП РФ с учетом специфики конкретного дела, но при этом применение малозначительности в ряде случаев является необоснованным, что позволяет виновным лицам не понести заслуженного наказания.

Следует отметить, что применение ст. 2.9. КоАП РФ имеет свои негативные последствия, такие как наличие обширного правового толкования со стороны должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, возможность чрезмерного злоупотребления предоставленными законодателем правами при применении категории малозначительности деяния. Преодолеть субъективизм в применении положений ст. 2.9 КоАП РФ, обеспечить единообразное понимание малозначительного административного проступка призвана судебная практика.

Пленумы ВС РФ и ВАС РФ наделены, в силу ст.ст. 126, 127 Конституции РФ, правом давать разъяснения по вопросам судебной практики в целях ее единства. В связи с этим подлежат применению Постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 и Постановление Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. № 5, которые в общем смысле раскрывают основания применения малозначительности деяния при совершении административных правонарушений.

Так, Постановление Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. № 5 указывает на то, что малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

Постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 определяет, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения. Данные обстоятельства, в силу ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ, учитываются при назначении административного наказания.

Кроме судов общей юрисдикции, арбитражных судов Российской Федерации рассмотрение дел об административных правонарушениях и, как следствие, привлечение виновных лиц к административной ответственности осуществляются в соответствии с КоАП РФ и иными уполномоченными органами, в том числе органами внутренних дел РФ (далее – ОВД).

Производство по делам об административных правонарушениях в ОВД (полиции) полностью регулируется КоАП РФ и является неотъемлемой частью деятельности указанного

правоохранительного органа, направленной на огромную массу проистекающих социальных процессов в обществе и играющей по своей правовой природе немаловажную социальную роль.

Непонятно, должны ли при решении вопроса о применении малозначительности совершенного административного правонарушения должностные лица, к примеру, ОВД, осуществляющих производство по делу об административном правонарушении, руководствоваться постановлениями Пленума ВС РФ, Пленума ВАС РФ, разъясняющими возможность квалификации деяния как малозначительного. В силу отсутствия надлежащей правовой регламентации порядка применения малозначительности совершенного административного правонарушения в процессе производства по делу об административном правонарушении в ОВД и необязательности исполнения вышеуказанных постановлений Пленумов соответствующих судов, наблюдается разность правоприменительной практики.

Изучение актов прокурорского реагирования, связанных с надзорными мероприятиями в области исполнения административного законодательства ОВД, показало, что существуют факты необоснованного освобождения лиц, виновных в совершении административных правонарушений, от административной ответственности за малозначительностью содеянного с объявлением им устного замечания. В результате этого возникает невозможность в полной мере реализовать принципы неотвратимости наказания за совершение общественно опасных деяний. В конечном итоге не достигается цель административного наказания, которая заключается в установленной государством меры ответственности за совершение административного правонарушения. В данном случае стоит отметить и невозможность предупреждения в будущем совершения новых правонарушений.

Кроме того, должностными лицами полиции при осуществлении производства по делу об административном правонарушении не всегда исследуются обстоятельства дела, представленные доказательства, отсутствует необходимая мотивация при решении вопроса о применении такой категории, как малозначительность совершенного правонарушения, поскольку не только имеет место размытая законодательная регламентация данного явления, но и сама стадия рассмотрения дела об административном правонарушении носит «усеченный» характер в связи с загруженностью указанного административно-юрисдикционного органа материалами по делам об административных правонарушениях и необходимостью исполнения иных многочисленных функций. При этом оценка правонарушения производится судьей, должностным лицом, органом, рассматривающим дело, по своему внутреннему убеждению и усмотрению, поскольку критериев определения малозначительности закон не содержит [Зюрина, 2005, 288].

В данном случае применяется правило «сколько людей, столько и мнений», которое порождает злоупотребления со стороны лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, субъективизм и избрание в качестве основания для применения ст. 2.9 КоАП РФ совершенно разных критериев малозначительности.

Таким образом, нужно признать, что при осуществлении производства по делу об административном правонарушении и решении вопроса о малозначительности деяния недостаточно рассматривать только лишь обстоятельства совершения административного проступка, необходимо давать оценку также личности правонарушителя и его поведению, учитывать размер причиненного ущерба, степень общественной опасности и только в совокупности и взаимной связи. Необходимо также учитывать обстоятельства, относящиеся к ретроспективе деяния и к его последствиям, производить анализ нормы права в системном единстве с иными положениями КоАП РФ, в полном объеме осуществлять верное толкование правовых норм.

Пробелы в законодательстве при квалификации малозначительности деяния

Исследование судебной практики, связанной с применением ст. 2.9 КоАП РФ и вынесением в связи с этим постановлений по делам об административных правонарушениях, показало, что и у органов, осуществляющих правосудие, наблюдается тенденция, указывающая на формирование совершенно разных и в ряде случаев противоположных точек зрения на предмет возможности или невозможности применения категории малозначительности по аналогичным составам административных правонарушений, рассматриваемых в различных судах, что не позволяет говорить о единстве правоприменительной практики.

Абстрактная позиция законодателя по поводу квалификации малозначительности деяния, вытекающая из конструкции состава административного правонарушения, не допустима. Невозможно отказать в квалификации административного правонарушения как малозначительного только лишь на том основании, что КоАП РФ предусмотрена ответственность за неисполнение определенной обязанности и она не ставится в зависимость от наступления каких-либо последствий.

В юридической литературе неоднократно обращалось внимание на негативные свойства оценочных понятий при применении мер юридической ответственности и необходимость взвешенного и осторожного подхода законодателя к их использованию в данной сфере. Неопределенность административно-деликтного закона полезна только в тех случаях, когда его предписания направлены на всемерную защиту прав и интересов личности в административно-юрисдикционной деятельности, а также когда аргументы административно-юрисдикционного решения могут быть почерпнуты из моральных оценок либо когда формализация административно-деликтной нормы объективно невозможна. Как уже отмечалось выше, понятие малозначительности деяния в рамках административного законодательства не установлено, в связи с чем можно говорить о выражении: «Неясное – не постичь».

Возвращаясь к разъяснениям высших судебных инстанций по вопросу малозначительности совершенного административного деликта, можно сделать вывод о том, что арбитры считают главным основанием применения малозначительности деяния отсутствие существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, а суды общей юрисдикции указывают на такие признаки, при наличии которых возможно применить малозначительность совершенного административного правонарушения, а именно – необходимо учитывать характер совершенного правонарушения и роль правонарушителя при условии, что размер вреда и тяжесть наступивших последствий не представляют существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

Возникает закономерный вопрос о том, что подразумевать под существенным нарушением охраняемых общественных правоотношений и каковы признаки данного явления, по каким конкретным параметрам определяется тяжесть наступивших последствий. Кроме того, стоит отметить, что оценка выводов о наличии или отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям и определение степени социальной опасности в компетенцию большинства административно-юрисдикционных органов не входят.

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод о том, что неопределенность на законодательном уровне одних позиций и правовых конструкций порождает еще большую неопределенность других.

Хотелось бы отметить следующее: устное замечание не рассматривается Общей частью КоАП РФ в качестве административного наказания (ст. 3.2 КоАП РФ), однако является мерой

воздействия превентивного характера с явным эффективным профилактическим окрасом, способствующей предотвращению повторного совершения административных правонарушений в будущем.

Учитывая тенденцию последних лет, направленную на ужесточение законодателем санкций практически по всем административным составам и, соответственно, увеличение административных штрафов за те или иные правонарушения, необходимо отметить, что институт малозначительности совершенного административного правонарушения мог бы стать позитивным правовым инструментом профилактики совершения административных правонарушений, который необходимо совершенствовать и модифицировать в целях однозначного, правильного применения и повсеместного его использования. Законодатель должен не только ужесточать или усиливать ответственность за совершение правонарушений, но и применять послабляющие меры воздействия (так называемый «метод кнута и пряника») для стабилизации определенных социальных процессов, связанных с уровнем и количеством административных правонарушений в целом.

Заключение

В настоящее время имеется необходимость в выработке на законодательном уровне унифицированных критериев понятия «малозначительное административное правонарушение», что позволило бы сформировать относительно единообразную практику его применения во всех административно-юрисдикционных органах и одновременно предоставило бы возможность дальнейшего совершенствования законодательства в данной области. Качественная выработка унифицированных критериев указанного выше понятия возможна только при участии большинства участников правоприменительного процесса, которое можно реализовать через обобщение практики рассмотрения дел об административных правонарушениях указанной категории, которое необходимо ранжировать в зависимости от органов, принимающих участие в этом процессе (судебная практика, практика ФАС РФ, правоприменительная практика ОВД и т. д.), что, в свою очередь, способствовало бы единообразному применению положений ст. 2.9 КоАП РФ.

Также необходимо отметить, что на основе обобщения практики рассмотрения дел об административных правонарушениях указанной категории административно-юрисдикционными органами в установленном порядке могут быть подготовлены соответствующие предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации с целью устранения правовых коллизий и пробелов в праве, разработаны определенные методики и механизмы, позволяющие более качественно организовать и структурировать деятельность должностных лиц или органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях.

Немаловажной является необходимость проработки вопросов с целью исключения случаев необоснованного прекращения производства по делам об административных правонарушениях, в том числе по основаниям малозначительности деяния. Следует исключить формальный подход в правоприменительной практике путем организации и проведения оперативных совещаний с обсуждением наиболее значимых вопросов, изучением текущего законодательства в данной области и т. д.

В соответствующем разделе Общей части КоАП РФ, на наш взгляд, следовало бы предусмотреть перечень малозначительных правонарушений, т. е. указать ту категорию составов административных правонарушений, в отношении которых можно применять

позицию малозначительности деяния. Исходя из правовой природы отдельных видов административных правонарушений, можно предположить, что практически все административные составы с формальным составом незначительны, однако это утверждение не совсем верно и существует множество примеров подтверждения изложенного. Кроме того, в ст. 2.9 КоАП РФ следовало бы предусмотреть наличие примечания, в котором необходимо указать основные критерии малозначительности административного правонарушения, например небольшой материальный ущерб, незначительная вина правонарушителя, неясность мотива и цели деяния, особенности субъекта правонарушения, добровольное устранение последствий правонарушения и т. д.

Не следует недооценивать вопросы применения отдельных положений КоАП РФ, в частности ст. 2.9 КоАП РФ, поскольку в глобальном понимании меры административно-правового принуждения служат средством воспитания граждан и иных лиц в духе уважения к закону, к праву, способом формирования законопослушания, механизмом «удерживания» от совершения противоправных действий так называемых «неустойчивых лиц». От того, насколько правильно или неправильно будет осуществляться деятельность административно-юрисдикционных органов при производстве по делам об административных правонарушениях, зависят функционирование и состояние многих общественных процессов, степень правосознания граждан, уровень преступности, поскольку при наличии «благоприятных» условий для этого значительное количество совершенных правонарушений может трансформироваться в будущем в потенциальные преступления.

Библиография

1. Зюрина Т.П. К вопросу о малозначительности административных правонарушений // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: Закон и право, 2005. Ч. 2.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
4. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации: постановление Пленума ВС РФ от 24.03.2005 № 5. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52681/
5. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях: постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48600/
6. Подвальный И.О. К вопросам о малозначительности административных правонарушений, возникшим в практике арбитражных судов Северо-Западного округа // Арбитражные споры. 2009. № 1. С. 107-130.

The problems of applying the insignificance of an administrative offence

Svetlana G. Polevshchikova

Postgraduate,
Department of administrative activities of internal affairs bodies,
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
350005, 128, Yaroslavskaya st., Krasnodar, Russian Federation;
e-mail: lana.polevshchikova.84@mail.ru

Abstract

The article deals with the legal and organisational problems of proceedings in administrative cases in the police, as well as the application of the rules of the insignificance of an administrative offence in the process of considering an administrative case by internal affairs bodies in the Russian Federation. It also makes an attempt to formulate proposals for improving proceedings in administrative cases in the police in the application of the insignificance of an administrative offence. Problematic aspects in law enforcement practice are reflected in releasing a person who has committed an administrative offence from administrative liability in connection with the insignificance of the offence. The author of the article considers the practice of applying the concept of the insignificance of a committed administrative offence by the Supreme Court of the Russian Federation and the Supreme Commercial Court of the Russian Federation, as well as acts of public prosecutors concerning the application of the insignificance of administrative offences in the consideration of administrative cases by internal affairs bodies. The article proposes methods and ways of solving the legal and organisational problems of proceedings in administrative cases in the application of the rules of the insignificance of an administrative offence in the process of considering an administrative case.

For citation

Polevshchikova S.G. (2019) Problemy primeneniya maloznachitel'nosti administrativnogo pravonarusheniya [The problems of applying the insignificance of an administrative offence]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (5A), pp. 109-117.

Keywords

Administrative offence, insignificance of an administrative offence, law enforcement practice, internal affairs body, protocol.

References

1. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.12.2001 № 195-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001 [Code of the Russian Federation on Administrative Offences: Federal Law of the Russian Federation No. 195-FZ of December 30, 2001]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ [Accessed 18/04/19].
2. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ [Accessed 18/04/19].
3. O nekotorykh voprosakh, voznikayushchikh u sudov pri primenении Kodeksa ob administrativnykh pravonarusheniyakh Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Plenuma VS RF ot 24.03.2005 № 5 [On some issues arising in courts in the process of applying the Code of the Russian Federation on Administrative Offences: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 5 of March 24, 2005]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52681/ [Accessed 18/04/19].
4. O nekotorykh voprosakh, voznikshikh v sudebnoi praktike pri rassmotrenii del ob administrativnykh pravonarusheniyakh: postanovlenie Plenuma VAS RF ot 02.06.2004 № 10 [On some issues arising in judicial practice in the process of considering administrative cases: Resolution of the Plenum of the Supreme Commercial Court of the Russian Federation No. 10 of June 2, 2004]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48600/ [Accessed 18/04/19].
5. Podval'nyi I.O. (2009) K voprosam o maloznachitel'nosti administrativnykh pravonarushenii, voznikshim v praktike arbitrazhnykh sudov Severo-Zapadnogo okruga [On the insignificance of administrative offences in the practice of commercial courts of the North-Western Circuit]. *Arbitrazhnye spory* [Commercial disputes], 1, pp. 107-130.

-
6. Zyurina T.P. (2005) K voprosu o maloznachitel'nosti administrativnykh pravonarushenii [On the insignificance in administrative offences]. In: Administrativnoe i administrativno-protsessual'noe pravo. Aktual'nye problemy [Administrative and administrative procedural law. Topical problems], Part 2. Moscow: Zakon i pravo Publ.