



ПРИМЕНЕНИЕ МИЛИЦИЕЙ СТАТЬИ 2.9 КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Н.Н. Цуканов,
начальник кафедры административного права и управления в органах внутренних дел Сибирского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент

Административная юрисдикция - неотъемлемая часть полицейской деятельности милиции. От умения и способности правильно применять законодательство об административной ответственности, дифференцированно подходить к использованию в каждом конкретном случае мер административного принуждения зависит эффективность всей деятельности милиции и, в конечном итоге, благополучие граждан.

Как известно, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) исключает возможность назначения административного наказания ниже низшего предела, установленного санкцией применяемой нормы. В связи с этим нередко возникают ситуации, когда минимально возможный размер штрафа не соответствует реальной общественной опасности совершенного правонарушения и с учетом материального положения правонарушителя представляет собой неоправданно жесткую меру. В этих условиях исключается возможность принятия справедливого решения по делу с учетом степени вины правонарушителя и положений, перечисленных в ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ. Отсутствие необходимой гибкости в решении подобных вопросов, неспособ-

ность правоохранительного органа учесть все юридически значимые обстоятельства способствуют возникновению неоправданных и многочисленных конфликтов между гражданами и сотрудниками данного органа. Подобное применение закона не только не обеспечивает, но и затрудняет эффективное достижение стоящих перед полицейским органом целей.

Устранению рассматриваемой проблемы может способствовать грамотное применение ст. 2.9 КоАП РФ, согласно которой «при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием».

Прежде всего, закон не закрепляет каких-либо формальных критериев малозначительности административного правонарушения. Отсутствует развернутый анализ критериев малозначительности административного правонарушения и в научных публикациях, посвященных вопросам административной ответственности. В определенной степени данный пробел воспол-

нен Пленумом Верховного Суда Российской Федерации, который в своем постановлении от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», определил малозначительное административное правонарушение как «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»¹. Приходится, однако, признать, что приведенная формулировка носит слишком общий характер. И неслучайно, что единая практика применения ст. 2.9 КоАП РФ судебными и иными органами административной юрисдикции пока отсутствует.

По мнению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, малозначительность административного правонарушения является обстоятельством, *требующим* прекращения производства по делу. В своем постановлении от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной прак-

¹ См.: *Российская газета*. 2005. 19 апр.

тике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», Пленум указывает: «Установив при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности малозначительность правонарушения, суд, руководствуясь частью 2 статьи 206 АПК РФ и статьей 2.9 КоАП РФ, принимает решение об отказе в удовлетворении требований административного органа, освобождая от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения, и ограничивается устным замечанием, о чем указывается в резолютивной части решения»².

Совершенно иная точка зрения излагается в приложении к письму ГТК России от 14 апреля 2004 г. № 01-06/13691. В частности, в Обзоре практики применения КоАП РФ таможенными и судебными органами содержится критика ряда решений судов Сибирского, Центрального, Южного федеральных округов, которые, признавая лиц виновными в совершении правонарушений, в то же время освобождали их от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения. «Признание деяния малозначительным, - указывается в упомянутом документе, - предполагает отсутствие состава правонарушения в силу того, что действия не достигли необходимой для применения мер государственного воздействия общественной опасности».

Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа исходит из того, что ст. 2.9 КоАП РФ не может быть применена в отношении административных правонарушений, посягающих на определенные объекты. Так, в постановлении от 30 марта 2004 г. № А56-33990/03 суд указывает: «В силу того, что административное правонарушение, предусмотренное статьей 14.5 КоАП РФ, посягает на установленный нормативными правовыми актами порядок общественных отношений в сфере торговли и финансов, правила государственной разрешительной системы (системы допуска хозяйствующих субъектов в сферу торговли и финансов), его нельзя признать малозначительным».

С точки зрения Федерального арбитражного суда Центрального округа, изложенной в постановлении от 14 мая 2004 г. № А54-205А/04-С18, малозначительным может быть признано лишь правонарушение с материальным составом. В то же время Федеральный арбитражный суд Уральского округа в своем постановлении от 24 декабря 2003 г. № Ф09-4439/03АК отмечает, что «применение указанной нормы законодатель не ставит в зависимость от того, каким является состав совершенного правонарушения (формальный или материальный)».

Не может не вызывать интерес формулировка, содержащаяся в постановлении Федерального арбитражного суда Уральского округа от 16 октября 2002 г. № Ф09-221602АК: «Вместе с тем суд кассационной инстанции, исходя из обстоятельств дела (совершение правонарушения впервые, его малозначительность), руководствуясь ст.ст. 112, 114 ч. 1 НК РФ, принципом соразмерности наказания правонарушению, *считает возможным снизить размер взыскиваемых санкций до нуля*» (курсив мой. - Н.Ц.).

Существенным образом отличается и интенсивность практического применения ст. 2.9 КоАП РФ. Для большинства субъектов административной юрисдикции подобные факты чаще всего носят единичный характер. Между тем в научной литературе приводятся и противоположные примеры³.

До недавнего времени какая-либо внятная практика применения ст. 2.9 КоАП РФ отсутствовала и в органах внутренних дел Красноярского края. Социологические исследования, проведенные среди слушателей факультета повышения квалификации и факультета заочного обучения Сибирского юридического института МВД России, убедительно свидетельствуют о том, что возможность подобного освобождения лица от административной ответственности в ходе начатого производства все еще воспринимается большинством сотрудников органов внутренних дел как мера нелегального характера.

Интерес к норме, предусмотренной ст. 2.9 КоАП РФ, резко возрос в

связи с многократным увеличением санкций ст. 19.15 КоАП РФ «Проживание гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта) или без регистрации»⁴, когда сотрудники органов внутренних дел оказались вынужденными назначать наказания, нередко не соответствующие степени общественной опасности совершенного правонарушения и, как следствие, столкнулись с крайне болезненной реакцией граждан. В связи с этим в феврале 2005 г. по заказу Главного управления внутренних дел Красноярского края Сибирским юридическим институтом МВД России были разработаны методические рекомендации по применению ст. 2.9 КоАП РФ.

Полагаю, что практическая реализация данной нормы должна осуществляться с учетом следующих обстоятельств.

Малозначительность представляет собой характеристику не вида административного правонарушения или его состава, а непосредственно самого противоправного деяния. Малозначительным может быть признано правонарушение, предусмотренное любой статьей КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации административных правонарушениях, независимо от санкции и характера самого состава (материальный или формальный).

Решение о признании конкретного правонарушения малозначительным в каждом случае вправе принимать субъект, рассматривающий дело об административном правонарушении. Принятие такого решения осуществляется в соответствии с принципами и задачами производства по делам об административных правонарушениях, исходя из следующих критериев.

1. Каковы негативные последствия совершенного административного правонарушения?

1.1. Причинен ли потерпевшему материальный ущерб и если да, то в каком размере? Так, малозначительными правонарушениями могут быть признаны: мелкое хищение (ст. 7.27 КоАП РФ) или умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества (ст. 7.17 КоАП РФ) на

² Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2004. № 8.

³ Например, Л.А. Сидоркина указывает: «...В Одесском районном суде Омской области по результатам 2003 г. около 90% дел по таможенным правонарушениям были прекращены за малозначительностью». См.: Сидоркина Л.А. Производство по делам об административных правонарушениях: проблемы судебной практики // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. (1 июня 2004 г.) / Под общ. ред. Ю.П. Соловья. Омск: Омский юридический институт, 2004. С. 186.

⁴ См.: Федеральный закон от 25 октября 2004 г. № 126-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 44. Ст. 4266.

сумму менее пяти рублей, мелкое хулиганство, сопровождавшееся уничтожением или повреждением чужого имущества на ту же сумму (ст. 20.1 КоАП РФ), и т.д.

Сумма ущерба, позволяющая констатировать малозначительность правонарушения, может быть различной⁵ и определяется субъектом, рассматривающим дело, исходя из реальной стоимости объекта посягательства; отношения к причиненному ущербу потерпевшего, правонарушителя, окружающих и самого правоприменителя.

Правонарушение может быть признано малозначительным, даже если потерпевший в приведенных примерах в силу каких-либо причин настаивает на привлечении лица к административной ответственности. И, наоборот, лицо может быть привлечено к административной ответственности даже в случаях, если потерпевший не считает сумму похищенного сколько-нибудь для себя значимой.

1.2. Причинен ли правонарушением иной вред охраняемым законом интересам личности, общества и государства? Например, блокирование несовершеннолетними транспортной коммуникации (ст. 20.18 КоАП РФ) может иметь серьезные негативные последствия. Противоправные действия, предусмотренные ст. 19.15 КоАП РФ, могут создавать препятствия эффективному осуществлению государственной управленческой деятельности, например, затруднить поиски лица в целях призыва на действительную военную службу.

Кроме того, обязательной оценке подлежит угроза, вызванная совершением подобного рода правонарушений. Так, трудно признать малозначительным управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения (ст. 12.8 КоАП РФ), стрельбу из огнестрельного оружия на улице (ст. 20.13 КоАП РФ) и т.д.

В то же время, если речь идет

о несвоевременном получении паспорта несовершеннолетним и иных случаях, когда негативные последствия совершенного правонарушения отражаются, прежде всего, на самих правонарушителях и не несут какой-либо опасности охраняемым законом общественным отношениям, вероятность признания правонарушения малозначительным многократно увеличивается.

2. Каково субъективное отношение лица к совершаемому или совершенному им административному правонарушению?

2.1. Направленность умысла в момент совершения административного правонарушения. Например, если виновный похищает копилку соседа, ошибочно полагая, что в ней находятся деньги, то вряд ли следует говорить о малозначительности, поскольку умыслом правонарушителя охватывалось большее. При необходимых условиях в данном случае возможно наступление даже уголовной ответственности.

Освобождение лица от административной ответственности при совершении им умышленного либо неосторожного деяния наиболее вероятно в ситуациях, когда административное правонарушение не преследует каких-либо дополнительных противоправных целей (например, уклониться от уплаты алиментов), а вызвано такими причинами, как нерасторопность, плохое самочувствие, длительное нахождение в ином населенном пункте и т.д.

2.2. Обстоятельства, предотвратившие окончание административного правонарушения. Так, в пользу малозначительности может свидетельствовать добровольность обращения лица в орган внутренних дел для регистрации либо получения (замены) паспорта. И, наоборот, выявление правонарушения в ходе проверочных мероприятий милиции затрудняет возможность применения ст. 2.9 КоАП РФ. При этом оценке подлежит также про-

должительность совершения длящегося правонарушения (например, проживания без паспорта или регистрации). Данный критерий является субъективным и определяется компетентным субъектом самостоятельно, исходя из совокупности обстоятельств каждого дела.

Признание административного правонарушения малозначительным не исключает привлечения виновного лица к административной ответственности⁶, но делает возможным его освобождение от этой ответственности.

Решение вопроса о необходимости освобождения лица от административной ответственности путем объявления ему устного замечания осуществляется с учетом следующих обстоятельств: личности виновного в совершении административного правонарушения (пенсионер, несовершеннолетний и т.д.), его дохода, семейного положения, поведения после совершения правонарушения, а также обстоятельств, отягчающих (например, совершение правонарушения повторно) и смягчающих административную ответственность. Перечень последних закреплен ст. 4.2 КоАП РФ и не является исчерпывающим. По усмотрению лица, рассматривающего дело об административном правонарушении, смягчающим может быть признано любое иное обстоятельство, не указанное в КоАП РФ, например, принесение публичных извинений потерпевшему.

Следует иметь в виду, что КоАП РФ не предусматривает цели безусловного привлечения к административной ответственности лиц, совершивших правонарушения. В действительности, административное наказание является лишь одним из средств решения органами внутренних дел своих основных задач. Согласно ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ применение административного наказания осуществляется в целях «предупреждения совершения новых правонарушений как самим

⁵ Весьма показательными, например, являются постановления Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 апреля 2004 г. № А33-15492/03-С6-Ф02-1190/04-С1 и от 29 апреля 2004 г. № А33-15494/03-С6-Ф02-1377/04-С1. В обоих случаях предметом рассмотрения оказывались решения Арбитражного суда Красноярского края, освободившего от административной ответственности по ч. 2 ст. 16.2 КоАП РФ открытое акционерное общество «Красноярский алюминиевый завод» в связи с малозначительностью совершенных правонарушений. При этом суммы неоплаченных платежей составляли 12027 руб. 75 коп. и 47071 руб. 18 коп. соответственно. И там, и здесь Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа указал, что занижение таможенной стоимости декларируемого товара на указанные суммы не может характеризовать правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 16.2 КоАП РФ, как малозначительные, так как материальное выражение таможенной стоимости товара, явившегося предметом административного правонарушения, и сумма занижения таможенных платежей не позволяют объективно отнести данные правонарушения к малозначительным.

⁶ Именно такой вывод позволяет сделать анализ наименования и содержания ст. 2.9 КоАП РФ. Однако, к сожалению, законодатель и здесь дает повод для упреков в непоследовательности. Так, в соответствии с 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 при наличии обстоятельств, предусмотренных ст. 2.9 КоАП РФ. В тексте 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», данное положение отражено без каких-либо дополнительных пояснений.

правонарушителем, так и другими лицами». Если данная цель может быть достигнута без применения административного наказания, освобождение лица от административной ответственности по ст. 2.9 КоАП РФ - законный и правильный вариант действий правоохранительного органа.

Применение ст. 2.9 КоАП РФ осуществляется на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении путем вынесения лицом, рассматривающим соответствующее дело, постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении (п. 2 ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ). Инспектор либо иное лицо, осуществляющее подготовку материалов дела к рассмотрению, но не уполномоченное самостоятельно его рассматривать, не обладает правом освобождать лицо от административной ответственности по ст. 2.9 КоАП РФ.

Согласно ст. 29.11 КоАП РФ постановление по делу объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления вручается под расписку либо высылается в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления лицам, перечисленным в ч. 2 ст. 29.11 КоАП РФ. Объявление устного замечания и вручение (высылка) копии соответствующего постановления являются логическим завершением производства по делу об административном правонарушении.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано (опротестовано прокурором) в порядке, предусмотренном главой 30 КоАП РФ.

Если малозначительность административного правонарушения будет установлена при рассмотрении жалобы на постановление по делу о таком правонарушении, то на основании п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ выносится решение об отмене постановления и о прекращении производства по делу.

Лицо, в отношении которого вынесено решение об освобождении его от административной ответственности путем объявления устного замечания в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ, не считается привлеченным к административной ответственности.

Закон не предусматривает обстоятельств, исключающих возмож-

ность применения ст. 2.9 КоАП РФ, равно как обстоятельств, делающих такое применение обязательным. Решение об объявлении правонарушителю устного замечания носит индивидуальный характер и базируется на анализе всех обстоятельств каждого конкретного правонарушения.

В основу решения о применении ст. 2.9 КоАП РФ могут быть положены любые доказательства: объяснения (в том числе свидетелей), свидетельство о регистрации по месту пребывания в другом населенном пункте, справка из учреждения здравоохранения, о доходах, характеристика с места работы и т.д. При этом необходимые документы должны истребоваться с учетом реальной возможности их получения и предоставления гражданами. Объективное отсутствие такой возможности не может служить формальным препятствием для применения ст. 2.9 КоАП РФ.

Используемые сегодня в органах внутренних дел бланки протоколов об административных правонарушениях исключают возможность подробного указания в них всех критериев малозначительности административного правонарушения. К тому же констатировать малозначительность правонарушения вправе лишь субъект, рассматривающий дело, а не должностное лицо, составляющее протокол об административном правонарушении. В связи с этим протокол об административном правонарушении должен содержать только информацию, предусмотренную ст. 28.2 КоАП РФ. Если лицо, осуществляющее подготовку материалов дела к рассмотрению, считает возможным и необходимым применение ст. 2.9 КоАП РФ, логическим продолжением производства может быть составление рапорта (либо иного документа), где будут изложены обстоятельства, в связи с которыми соответствующий сотрудник органов внутренних дел полагал бы возможным применение указанной меры. Практика пока не идет по такому пути. Итоговым документом по делам, которые вправе рассматривать должностные лица органов внутренних дел, оказывается заранее подготовленный проект соответствующего постановления по делу об административном правонарушении.

От применения нормы о малозначительности административ-

ного правонарушения следует ограничивать случаи освобождения лица от административной ответственности по иным основаниям. Так, если причиной несвоевременного получения (замены) паспорта является невозможность обращения в орган внутренних дел в связи с отсутствием для этого материальных средств (что, к сожалению, достаточно распространено явление для сельской местности), совершение в отношении лица преступления, связанного с противоправным ограничением его свободы, и другими подобными обстоятельствами, отсутствуют вина и соответственно состав административного правонарушения. Производство по делу об административном правонарушении в данном случае не может быть начато, а начатое подлежит прекращению в соответствии со ст. 24.5 КоАП РФ. При этом соответствующее решение может приниматься до рассмотрения дела в форме определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении либо постановления о прекращении производства по делу.

В ситуации, когда лицо попыталось совершить мелкое хищение, но по каким-либо причинам не смогло реализовать свой замысел, административная ответственность не наступает в связи с отсутствием в его действиях состава административного правонарушения, поскольку КоАП РФ не предусматривает такого института, как покушение на административное правонарушение. Норма о малозначительности в данном случае применяться не может.

Если невыполнение предусмотренных законом требований стало следствием стремления лица устранить опасность, непосредственно угрожающую ему или иным лицам (например, превышение предельно допустимой скорости движения в связи с доставлением в медицинское учреждение лица, нуждающегося в экстренной медицинской помощи), применяется ст. 2.7 КоАП РФ «Крайняя необходимость».

В заключение следует отметить, что реализация предусмотренной законом возможности освобождения физических и юридических лиц от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенных ими деяний позволяет сделать практику деятельности милиции более гибкой и справедливой по отношению к гражданам.