

А.Б. Панов

аспирант Российской
академии правосудия

О малозначительности административных правонарушений

В статье автор рассматривает проблему применения судами нормы о малозначительности. Анализируются примеры из судебной практики. Автор делает выводы по результатам обобщения судебных дел. Предлагается дополнить Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) нормой о малозначительности.

Ключевые слова: малозначительность, КоАП РФ, административная ответственность, судебная практика, юридическая ответственность, государственное регулирование, административные правонарушения.

Проблема малозначительности при привлечении к административной ответственности является весьма новой и для Кодекса об административных правонарушениях (КоАП РФ) (где она впервые нашла свое закрепление), и для правоприменительной деятельности в целом. В научной литературе проблема применения положений КоАП РФ о малозначительности разработана в трудах таких ученых, как Д.Н. Бахрах, Т.А. Гуменюк, В.В. Игнатенко, Э. Колоколова, П.И. Кононов, Е.И. Мартынич, О. Подвальный, Л.Л. Попов, Л.А. Сидоркина, О.Н. Шерстобоев и др.¹

В законодательстве зарубежных стран в подавляющем большинстве юридические лица привлекаются не к административной ответственности (которой там вообще не предусмотрено), а к уголовной. Однако малозначительное деяние в большинстве случаев не влечет уголовной ответственности. Например, в Англии малозначительные уголовные дела подлежат ведению магистратов — простых граждан, на которых возложена роль мировых судей. Их общее число около 20 000;

¹ См., напр.: *Бахрах Д.Н.* Состав административного проступка: учеб. пособие. Свердловск: Свердловский юридический институт, 1987. С. 46; *Гуменюк Т.А.* Малозначительность административного правонарушения как основание освобождения от административной ответственности // Вестник ВАС РФ. 2006. № 11. С. 16; *Игнатенко В.В.* Оценочные понятия и административно-деликтный закон. Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1996. С. 139–140; *Мартынич Е., Колоколова Э.* Прецедентное право: от советской идеологии к международной практике // Российская юстиция. 1994. № 12; *Кононов П.И.* Рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами // Арбитражная практика. 2005. № 9. С. 34; *Панова И.В.* Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // СПС «Консультант Плюс»; *Сидоркина Л.А.* Производство по делам об административных правонарушениях: проблемы судебной практики // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: материалы Всероссийской научно-практической конференции / под общ. ред. Ю.П. Соловья. Омск: Омск. юрид. ин-т, 2004. С. 186; *Шерстобоев О.Н.* К вопросу о малозначительности административных правонарушений: некоторые проблемы теории и практики // СПС «Консультант Плюс»; *Подвальный И.О.* К вопросам о малозначительности административных правонарушений, возникшим в практике арбитражных судов северо-западного округа // СПС «Консультант Плюс» и др.

это не профессиональные юристы; вознаграждения они не получают. Их аналогами в Шотландии являются окружные суды, в которых либо единолично платные магистраты, либо два или более мировых судей рассматривают дела о малозначительных правонарушениях.

В нашей стране арбитражные суды рассматривают две категории дел об административных правонарушениях: о привлечении к административной ответственности и об оспаривании постановлений государственных органов о привлечении к административной ответственности. Порядок рассмотрения таких дел регламентирован гл. 25 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ) (§1 и 2). В силу их специфики в ходе судебного разбирательства применению подлежат процессуальные положения КоАП РФ, отсылку к которым содержат статьи АПК РФ.

Нормами арбитражного процессуального права определен предмет доказывания и судебного исследования по названной категории дел. В силу ч. 6 ст. 205 АПК РФ при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности суд проверяет наличие события административного правонарушения, факта его совершения ответчиком, оснований для составления протокола об административном правонарушении, полномочия административного органа на составление протокола, наличие в законе положений об административной ответственности за совершенные действия, а также оснований для привлечения ответчика к административной ответственности.

Согласно ч. 6 ст. 210 АПК РФ при рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд обязан проверить законность и обоснованность оспариваемого решения, установить наличие соответствующих полномочий административного органа, принявшего оспариваемое решение, проверить, имелись ли законные основания для привлечения к административной ответственности, соблюден ли установленный порядок привлечения к ответственности, не истекли ли сроки давности привлечения к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для дела.

Предписанная АПК РФ последовательность проверки перечисленных обстоятельств обусловлена закрепленными в КоАП РФ основаниями для отказа в привлечении к административной ответственности (либо отмены ранее вынесенного постановления), определенными как обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении. Общий перечень этих обстоятельств содержится в ст. 24.5 КоАП РФ.

В первую очередь установлению подлежит наличие события и всех элементов состава правонарушения. Если в действиях предполагаемого нарушителя выявлены формальные условия для наступления ответственности, суду следует оценить их, выявив смягчающие и отягчающие административную ответственность обстоятельства и решив вопрос о мере наказания, соответствующей серьезности нарушения. При рассмотрении дела арбитражному суду надлежит руководствоваться п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ, который в качестве дополнительного обстоятельства, исключающего привлечение к административной ответственности, указывает ст. 2.9 КоАП РФ.

В ст. 2.9 КоАП РФ установлено, что «при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномо-

моченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием». В литературе подобные нормы принято характеризовать как оценочные², а деятельность по их применению названа разновидностью нетипичного правоприменения³. Это связано с отсутствием в законодательстве критериев малозначительности, что заставляет административно-юрисдикционные органы определять их в каждом случае самостоятельно. С одной стороны, данное обстоятельство позволяет учитывать особенности рассматриваемого дела, с другой — норма о малозначительности иногда применяется необоснованно, что позволяет правонарушителям избегать заслуженного наказания⁴.

Высшие суды неоднократно предпринимали попытки определить малозначительность. Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 обращалось внимание 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»⁵.

Иное толкование нормы ст. 2.9 КоАП РФ дал Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (ВАС РФ) в Постановлении от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (далее — Постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10)⁶. В нем говорится, 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. Идентичную правовую позицию занял и Конституционный Суд РФ⁷. В принципе, все судебные органы указывали на отсутствие сколько-нибудь значительной опасности (вреда) для охраняемых административно-деликтным законодательством

² См.: *Гуменюк Т.А.* Малозначительность административного правонарушения как основание освобождения от административной ответственности // *Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.* 2006. № 11. С. 16; *Зюрина Т.П.* К вопросу о малозначительности административных правонарушений // *Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы.* Ч. 2. Закон и право. М., 2005. С. 288.

³ См.: *Гуменюк Т.А.* Указ. соч. С. 16.

⁴ См.: *Сидоркина Л.А.* Производство по делам об административных правонарушениях: проблемы судебной практики // *Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях...* С. 186.

⁵ 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.* 2005. № 6.

⁶ См.: Пункт 18 Постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // *Вестник ВАС РФ.* 2004. № 8.

⁷ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2008 г. № 248-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО «Птицефабрика «Сибирская губерния» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 2.9 и частью 6 статьи 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Консультант Плюс».

общественных отношений, а также на необходимость учета всех обстоятельств совершенного правонарушения. Тем не менее, приведенные толкования нормы ст. 2.9 КоАП РФ не позволяют всесторонне уяснить содержание понятия малозначительности.

Как указывает О.Н. Шерстобоев, представляется, что малозначительность правонарушения тесно связана с конструкцией его состава⁸. Косвенно на это указывают и позиции высших судов, в которых утверждается необходимость учитывать все обстоятельства административно наказуемого деяния. Более того, указание на оценку степени причиненного вреда говорит о том, что решающее значение для квалификации малозначительности деяния имеют признаки объективной стороны правонарушения. Правоприменителям следует, прежде всего, охарактеризовать действия (бездействие) деликвента. При этом незначительная вредность правонарушений с материальными составами выводится относительно просто (по размеру реального ущерба). Иная ситуация складывается с распространенными в КоАП РФ правонарушениями с формальными составами.

На заседании Президиума ВАС РФ 4 сентября 2008 г. одним из пунктов повестки было внесение дополнений в Постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10. Предложенные дополнения касались проблемы формальных составов и освобождения от публично-правовой ответственности при малозначительности правонарушения. Президиуму и Пленуму ВАС РФ предстояло сделать выбор из двух возможных подходов.

Существует *ограничительное* толкование ст. 2.9 КоАП РФ, согласно которому малозначительность может оцениваться только применительно к составам административных правонарушений, предполагающим в качестве обязательного признака наступление определенных последствий правонарушения (материальные составы). В рамках такого подхода по составам, обязательным признаком которых наступление определенных последствий не является, принято считать, что последствия изначально выходят за рамки предмета доказывания по делу. Поэтому при рассмотрении дела не подлежит исследованию вопрос о малозначительности деяния⁹.

Для решения вопроса о допустимости ограничительного толкования ст. 2.9 КоАП РФ применительно только к материальным составам необходимо, во-первых, выявить, каков правовой и социально-правовой смысл отсутствия последствий в формальных составах; во-вторых, оценить практические последствия применения ст. 2.9 КоАП РФ только к материальным составам.

Совершение правонарушений с формальным составом часто вообще не предусматривает причинения материального вреда конкретным лицам. Здесь следует говорить о нарушении порядка государственного управления в определенной сфере. Д.Н. Бахрах объясняет данное обстоятельство следующими причинами: «В одних случаях ущерб очевиден, в других — его исчисление сложно и законодатель не считает нужным обременять правоприменителей установлением еще одного признака состава, в третьих <случаях> существование вредных последствий данного деяния вообще проблематично, хотя наличие вреда от массы аналогичных право-

⁸ См.: Шерстобоев О.Н. К вопросу о малозначительности административных правонарушений: некоторые проблемы теории и практики // Российская юстиция. 2008. № 10.

⁹ См.: Попов П. Малозначительная угроза // ЭЖ-ЮРИСТ. № 35 (540).

нарушений очевидно»¹⁰. Таким образом, отсутствие последствий как обязательно-го признака состава правонарушения само по себе не означает, что последствий в принципе нет. Поэтому здесь утвердились два подхода: согласно первому, последствием правонарушения с формальным составом является дезорганизация режима правового регулирования; согласно второму – правонарушения с формальным составом подразумевают последствия в виде реального ущерба охраняемым законом благам, т.е. законодатель подразумевает такой ущерб или угрозу его наступления в силу факта совершения деяния.

Согласно социально-правовому подходу к формальным составам, правонарушение по своей социально-правовой природе – это деяние, запрещенное под угрозой наказания (иной санкции), поскольку оно приводит если и не к наступлению реального ущерба охраняемым законом благам, то к угрозе такого ущерба. Любое положение законодательства, в том числе об ответственности за публичные правонарушения, является средством, охраняющим не только и не столько предписания закона, сколько определенные цели, блага, ценности, нравственные или имущественные, общечеловеческие, общественные или частные, которым может быть нанесен реальный ущерб.

В силу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, которая необходима для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Данное положение воспроизведено в п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации. В п. 3 ст. 1 того же кодекса предусмотрено ограничение гражданского оборота также в целях охраны природы и культурных ценностей, что основано на требованиях ст. 42, ч. 2 и 3 ст. 44, ст. 58 Конституции Российской Федерации.

Также, например, в соответствии с п. 1 ст. 6 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹¹ технические регламенты принимаются в целях защиты (охраны) жизни или здоровья граждан, имущества, окружающей среды, животных и растений, а также в целях предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей. В последнем случае такое предупреждение позволяет охранять различные блага (ценности) путем защиты воли лица, вступающего в определенные отношения, от обмана, поскольку обман может причинить потерпевшему нравственные страдания и имущественный вред, а иногда и ущерб здоровью.

Как следствие, обязанности, запреты и ограничения, в том числе меры ответственности, могут существовать только на основе необходимости защищать указанные ценности и блага от реального ущерба или угрозы его наступления, что обусловлено социальными (или социально-психологическими) факторами, а не просто правовой формой как таковой. Отсутствие указания на последствия в отдельных положениях законодательства о составах публичных правонарушений означает не отсутствие последствий, а усмотрение законодателя, что, по крайней мере, угроза последствий существует в силу самого совершения деяния. Послед-

¹⁰ Бахрах Д.Н. Указ. соч.

¹¹ СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

ствия правонарушений не упоминаются в законе не в силу их отсутствия, а в силу их очевидности, не требующей упоминания.

Именно поэтому при столкновении с формальными составами административно-юрисдикционные органы должны оценивать не размер реального ущерба (как результат деяния), а вредоносность противоправного деяния, составляющего объективную сторону правонарушения. Определенное значение здесь может играть способ нарушения правовых норм. Однако многие составы административных правонарушений указывают *единственно возможный способ*. В таком случае следует вводить дополнительные признаки, характеризующие малозначительность.

Например, для длящихся правонарушений большое значение имеет продолжительность деяния. Так, по экспертным оценкам, в Российской Федерации находится значительное число нелегальных иммигрантов (есть мнение, что их число может достигать 15 млн человек)¹². По отдельности каждый иностранный гражданин – нарушитель иммиграционных правил не способен причинить сколько-нибудь значимый вред российскому правопорядку. Но все вместе они вполне могут рассматриваться в качестве существенной угрозы национальной безопасности.

По такому же критерию следует оценивать объект административного правонарушения. Малозначительность корреспондирует степени административно-правовой охраны определенных общественных отношений. Причем чем выше второй показатель, тем меньше вероятность признания административного правонарушения малозначительным. Указанное основание может быть использовано для классификации объектов административных правонарушений. Думается, что степень административно-правовой охраны общественных отношений можно обозначить характером санкций, закрепленных нормами Особенной части КоАП РФ.

Административисты дискутируют по вопросу существования в законодательстве «лестницы административных наказаний». Одни авторы считают, что меры административной ответственности в ст. 3.2 КоАП РФ перечислены в зависимости от уровня тяжести¹³. Другие отрицают данное утверждение¹⁴. Представляется, что первое суждение более обоснованно. Системность – это одно из существенных качеств права¹⁵. Значительная часть юридических категорий нуждается в упорядочивании с помощью правовых норм, а систематизацию следует рассматривать как высокую степень такой упорядоченности. Санкции в пределах одной отрасли права вполне можно классифицировать по степени их жесткости. Законодатель должен определить уровень тяжести каждой меры ответственности, отведя ей определенное место в «лестнице наказаний». В связи с этим следует констатировать, что минимальная возможность применения малозначительности связана с такими наказаниями, как административный арест, административное выдворение, дисквалификация, административное приостановление деятельности.

¹² См.: Бахлаев А.Е. К вопросу о правовом статусе нелегальных мигрантов в РФ // Право и политика. 2008. № 5. С. 12–16.

¹³ См.: Бахрах Д.Н. Комментарий к ст. 3.2 КоАП РФ // Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / под общ. ред. Э.Н. Ренова. М., 2002. С. 38; Максимов И.В. Система административных наказаний: понятие и признаки // Государство и право. 2005. № 4. С. 23.

¹⁴ См.: Студеникина М.С. Комментарий к ст. 3.2 КоАП РФ (виды административных наказаний) // Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 39.

¹⁵ См.: Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 66–70.

Квалификация правонарушения в качестве малозначительного не должна ограничиваться только оценкой объективных признаков его состава. Состав административного правонарушения представляет собой идеальную модель противоправного наказуемого деяния. Правонарушение — это совокупность всех его конструктивных элементов, отсутствие одного из них делает невозможным применение соответствующей санкции. Степень вредности (опасности) противоправного деяния следует оценивать через всю совокупность элементов, а не какой-то его части. Кстати, в ст. 2.9 КоАП РФ говорится именно о «малозначительности совершенного административного правонарушения», значит, малозначительность является качеством всего административного правонарушения. В частности, сомнение вызывает освобождение от административного наказания при совершении умышленного деяния.

Хотя решающее значение для применения нормы ст. 2.9 КоАП РФ следует признать за объективной стороной, не нужно недооценивать и субъективные элементы. Так, освобождение от административного наказания уместно лишь при условии, что деликвент осознает последствия нарушения им законодательства, раскаивается, стремится вернуться в рамки российского правопорядка и в дальнейшем не собирается совершать противоправные деяния. Выявить все это без должной характеристики качеств самого субъекта и субъективной стороны правонарушения невозможно. В ином случае теряется поощрительная сущность малозначительности, нивелируется карательная суть административных наказаний. Малозначительность как элемент только объективной стороны, а не правонарушения в целом, попадала бы в зависимость от стечения случайных обстоятельств. Например, имеются случаи, когда правоохранительные органы выявляли правонарушителя непосредственно после совершения им противоправного деяния или по истечении длительного срока (в ситуациях с делящимися правонарушениями). Но сам по себе указанный факт не должен означать, что первый правонарушитель лучше второго и достоин освобождения от административного наказания.

Утверждая, что последствием правонарушения с формальным составом является дезорганизация режима правового регулирования, следует пояснить, что под такой дезорганизацией понимать. Если считать, что дезорганизация наступает в правовых отношениях, в режиме правового регулирования или что реальный ущерб подразумевается по характеру деяния теоретически, вне обстановки, в которой деяние совершено, и вины лица, то получается, что ответственность устанавливается за посягательство на абстракцию. Это недопустимо. Как ограничительное толкование малозначительности правонарушений, так и тезис о дезорганизационном вреде означали бы, что существует ответственность за деяния, не только не причиняющие реального ущерба охраняемым законом благам, но и не содержащие угрозы такого ущерба, что противоречит ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Иногда такой подход обосновывается соображениями укрепления законности в отдельных областях правового регулирования, стремлением поддержать уважение к закону. Однако уважение к закону — это внеправовая категория, которая по своей природе не может поддерживаться через уважение к одной лишь форме, вне содержания правовых обязанностей, запретов и ограничений, цель которых — охрана (защита) благ и ценностей.

Если признать, что дезорганизация означает определенные отрицательные практические последствия, то такой подход совпадает с представлением о том, что любое правонарушение подразумевает причинение (или угрозу причинения) реального ущерба охраняемым законом благам.

Принцип соразмерности является одним из руководящих начал как при формулировании правовых норм законодателем, так и при их толковании гражданами, организациями, административными органами и судами. Если угроза реального ущерба, как правило, менее опасна, чем реальный ущерб, то почему за реальный ущерб возможно освобождение от ответственности (которая предусмотрена зачастую в большем размере), а за угрозу — нет? Представляется недопустимой ситуация, при которой лицо, совершившее правонарушение с так называемым формальным составом и допустившее лишь угрозу причинения ущерба охраняемым законом благам, не подлежало бы освобождению от ответственности при малозначительности угрозы, а лицо, совершившее правонарушение с так называемым материальным составом и допустившее реальный ущерб, освобождению от ответственности за малозначительностью подлежало бы.

При таких обстоятельствах очевидное противоречие ограничительного толкования принципу соразмерности права все равно приведет к выравниванию «живого права». Правоприменитель либо откажется применять ст. 2.9 КоАП РФ вообще, в том числе к материальным составам, ссылаясь на внутреннее убеждение, что малозначительности в конкретном деле не усматривается, либо будет уделять больше внимания различным доводам, влекущим отказ в привлечении к ответственности по формальным признакам. Это может привести к нежелательному росту влияния формальных соображений на рассмотрение дела по существу.

Все вышеизложенное позволяет заключить, что положения о малозначительности публичных правонарушений могут применяться, в том числе и к формальным составам. С учетом обстоятельств дела они позволяют оценить, не являются ли ущерб или угроза причинения ущерба, охватываемая виной лица, в отношении которого ведется производство, малозначительными и пренебрежимыми. Наступление или угроза наступления реального ущерба подлежат проверке и доказыванию по формальным составам если и не с целью установить, совершено ли правонарушение, то с целью установить, не является ли оно малозначительным. С формальной точки зрения, малозначительность деяния не связывается в ст. 2.9 КоАП РФ с исследованием вопроса только о причиненных или возможных, подразумеваемых как угроза, последствиях. При исследовании вопроса о малозначительности деяния рассматриваются не только последствия, но и степень ущерба (вреда), охватываемая виной лица, в отношении которого ведется производство.

Таким образом, если малозначительным можно назвать хотя бы один из признаков состава правонарушения — наступившие последствия (подразумеваемая угроза их наступления) или вину в их наступлении (угрозе наступления), — то правонарушение является малозначительным. Но если наступившие (или подразумеваемые как угроза) последствия, а также вина в виде возможности предусмотреть такие последствия и непринятие зависящих от лица мер по их предотвращению имеются в существенном объеме, то правонарушение не является малозначительным.

В соответствии с п. 18 Постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 при квалификации правонарушения в качестве малозначительного необходимо

исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

Оценка деяния на предмет выявления его малозначительности — это прерогатива правоприменителя, который при ее осуществлении не может руководствоваться произвольными подходами. Очевидно, что ему необходимы достаточно четкие критерии оценки по факту полного, объективного и всестороннего установления определенной фабулы дела. При этом помимо конкретной нормы, закрепленной в ст. 2.9 КоАП РФ и прямо не предусматривающей таких критериев, следует прежде всего принимать во внимание принципы и цели юридической ответственности. Обязателен комплексный анализ конкретной нормы в системном единстве с иными положениями законодательства, толкование правовых норм в различных его вариантах (видах и способах). Таким образом, властная деятельность юрисдикционного органа обусловлена целым рядом ограничителей, предусмотренных законом и отвечающих не только его букве, но и духу.

Всегда ли возможна постановка вопроса о малозначительности? В отношении всех ли составов административных правонарушений и любых лиц, привлекаемых к административной ответственности, уместно рассуждать о малозначительности деяния? Возможно, существуют такие составы административных правонарушений и такие правонарушители, в отношении которых в принципе недопустим вопрос о малозначительности (независимо от фактической стороны дела)? Рассмотрение этих проблем нашло отражение в практике Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа (ФАС СЗО).

Иногда общий контекст судебного акта может восприниматься неоднозначно: с одной стороны, складывается отношение к позиции суда как в принципе отрицающей применение ст. 2.9 КоАП РФ к рассматриваемому составу правонарушения при любых обстоятельствах в силу определенного объекта посягательства. Суд исходит из характера охраняемых законом общественных отношений, который сам по себе исключает малозначительность деяния. С другой стороны, суд обращает внимание на те или иные конкретные обстоятельства, которые не выявлены, следовательно, при их выявлении логично вести речь о малозначительности вмененного правонарушения.

Однако общая оценка практики ФАС СЗО позволяет сделать *вывод* о следующей *тенденции*: в настоящее время суд кассационной инстанции допускает *малозначительность* деяния в широких пределах, как объективных (по объекту посягательства), так и субъективных (по кругу лиц). При этом суд указывает, что норма ст. 2.9 КоАП РФ является общей и может применяться к любому составу административного правонарушения, предусмотренного КоАП РФ, если судья, орган, рассматривающий конкретное дело, признают, что совершенное правонарушение является малозначительным¹⁶. Тем самым подтверждается допустимость применения ст. 2.9 КоАП РФ в отношении как материальных, так и формальных составов административных правонарушений, а также в отношении как физических, так и юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности.

¹⁶ См.: Постановление ФАС СЗО от 16 октября 2007 г. по делу № А13-3193/2007, от 10 января 2007 г. по делу № А26-4863/2006-24 // СПС «Консультант Плюс».

Таким образом, все административные правонарушения (последовательное изложение которых от главы к главе приводится в Особенной части КоАП РФ с учетом различных объектов противоправных посягательств) по своему характеру и степени общественной опасности не исключают применения ст. 2.9 КоАП РФ при определенных фактических обстоятельствах. Данный подход оправдан прежде всего тем, что жизнь разнообразнее и сложнее буквы закона, а принципы юридической ответственности во всех случаях применения права должны быть надлежащим образом реализованы.

Каковы эти фактические обстоятельства? Всегда ли их сходство либо тождество позволяют в различных спорных ситуациях рассчитывать на сходство либо тождество соответствующих судебных оценок?

Для решения вопроса о критериях малозначительности разумно сначала привести ряд жизненных ситуаций, которые подлежали судебной оценке в двух или трех инстанциях.

В постановлении ФАС СЗО от 19 марта 2009 г. № А56-22391/2008¹⁷ суд сделал вывод о малозначительности совершенного административного правонарушения, исходя из того, что:

- истцом были приняты меры к своевременному исполнению возложенной законом обязанности;
- допущен небольшой пропуск срока для представления необходимых по закону сведений;
- имеются обстоятельства, объективно не способствовавшие более раннему представлению заявления о внесении изменений (прием документов налоговым органом производился только по вторникам и четвергам, отмена приема, праздничный день).

Суд решил, что действия истца не привели к причинению реального и существенного вреда охраняемым общественным интересам, и признал незаконным постановление о наложении штрафа.

В постановлении ФАС Уральского округа от 25 июня 2009 г. № Ф09-4401/09-С1¹⁸ суд, принимая во внимание незначительное нарушение срока представления заявления (один день) и отсутствие вредных последствий, признал совершенное правонарушение малозначительным, поскольку оно не представляет существенной угрозы общественной безопасности и охраняемым законом правам и интересам общества и государства. Примечательно, что ссылка инспекции на то, что истец уже был ранее привлечен к административной ответственности за совершение аналогичного правонарушения, не помешала суду вынести решение об отмене штрафа.

¹⁷ См.: Постановление ФАС СЗО от 19 марта 2009 г. по делу № А56-22391/2008 // СПС «Консультант Плюс». Суд признал незаконным постановление ИФНС о привлечении предпринимателя к ответственности по ч. 3 ст. 14.25 КоАП РФ за несвоевременное представление в регистрирующий орган сведений об изменении фамилии, сделав правильный вывод о малозначительности совершенного административного правонарушения, поскольку предпринимателем допущен небольшой пропуск срока для представления сведений.

¹⁸ Постановление ФАС Уральского округа от 25 июня 2009 г. № Ф09-4401/09-С1 по делу № А50-3958/2009-А12 // СПС «Консультант Плюс». Заявление о признании незаконным и отмене постановления административного органа о привлечении к ответственности, предусмотренной ч. 3 ст. 14.25 КоАП РФ, правомерно удовлетворено ввиду малозначительности деяния, поскольку предпринимателем допущено незначительное нарушение срока представления заявления о внесении изменений в сведения в Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей, в связи с чем вредные последствия не наступили.

Представляется уместным разобрать основные категории дел, за которые возможно освобождение по *малозначительности*. Прежде всего, это дела по *квалификации административного правонарушения, связанного с непредставлением и нераскрытием акционерным обществом информации, в качестве малозначительного*.

В ходе производства по делу об административном правонарушении, связанном с непредставлением или нераскрытием информации, а также при рассмотрении дела об оспаривании соответствующего постановления о привлечении к административной ответственности общество может ссылаться на малозначительность совершенного им правонарушения. В связи с этим возникают споры относительно оснований для квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного.

На сегодняшний день судебные споры, касающиеся оснований для квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного, касаются следующих вопросов:

- квалификация в качестве малозначительного административного правонарушения, связанного с непредставлением обществом в ФСФР России или неопубликованием в Интернете ежеквартального отчета эмитента эмиссионных ценных бумаг в установленный законом срок;
- квалификация в качестве малозначительного административного правонарушения, связанного с непредставлением обществом в ФСФР России или неопубликованием в Интернете списка аффилированных лиц в установленный законом срок;
- квалификация в качестве малозначительного административного правонарушения, связанного с непредставлением обществом документов по требованию акционера.

Дела, связанные с квалификацией в качестве малозначительного административного правонарушения, связанного с непредставлением обществом в ФСФР России или неопубликованием в Интернете ежеквартального отчета эмитента эмиссионных ценных бумаг в установленный законом срок, в судебной практике возникают довольно часто. В основном в подобных случаях применяются нормы ст. 2.9, ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ.

Статья 2.9 КоАП РФ предусматривает возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности правонарушения. Установлено, что при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело, могут освободить лицо, совершившее правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. Однако ст. 2.9 не содержит *критериев* оценки малозначительности административного правонарушения.

Как уже упоминалось, в п. 18 Постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 дано разъяснение, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительным правонарушение признается 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 свидетельствуют о малозначительности правонарушения. Таким образом, разъяснение Пленума ВАС РФ также не содержит опреде-

ленных критериев для квалификации административного нарушения в качестве малозначительного. Вследствие этого на практике возникают споры о возможности квалификации административного правонарушения в виде непредставления или неопубликования в Интернете ежеквартального отчета эмитента эмиссионных ценных бумаг в качестве малозначительного.

Из приведенной судебной практики можно сделать следующий вывод: непредставление обществом в ФСФР России в установленный законом срок ежеквартального отчета эмитента эмиссионных ценных бумаг может быть признано малозначительным административным правонарушением, если будет установлено, что оно не создало существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, не причинило вреда интересам граждан, общества и государства.

В настоящее время суды следуют разъяснениям, содержащимся в п. 18 Постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10, толкование которого позволяет утверждать, что малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, формально 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. Это подтверждают многочисленные примеры из судебной практики.

Суды первой и апелляционной инстанций установили¹⁹, что общество направило ежеквартальный отчет эмиссионных ценных бумаг за первый квартал 2007 г. в региональное отделение ФСФР России в Северо-Западном федеральном округе 16 мая 2007 г., а должно было направить не позднее 15 мая 2007 г. Кроме того, отчет был размещен обществом на сайте, т.е. раскрывалась содержащаяся в отчете информация, доступная для всех заинтересованных лиц. Исследовав представленные в деле доказательства, суд первой инстанции пришел к выводу, что совершенное обществом правонарушение не содержит существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, не причинило вреда интересам граждан, общества и государства, в связи с чем расценил данное правонарушение как малозначительное и счел возможным освободить нарушителя от ответственности.

В соответствии с п. 1 ст. 71 АПК РФ арбитражный суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств. Переоценка исследованных судом первой инстанции обстоятельств в силу ст. 286 АПК РФ не входит в компетенцию суда кассационной инстанции. Таким образом, Арбитражный суд Республики Коми и Второй арбитражный апелляционный суд правильно применили нормы материального права. Нарушений норм процессуального права, являющихся в силу ч. 4 ст. 288 АПК РФ в любом случае основаниями к отмене принятых судебных актов, суды не допустили.

Приведенная практика показывает, что непредставление определенной законом информации в установленный срок может квалифицироваться судами в качестве малозначительного, если оно не содержит существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, не причинило вреда интересам граждан, общества и государства.

¹⁹ См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 13 февраля 2008 г. по делу № А29-4657/2007 // СПС «Консультант Плюс».

Необходимо рассмотреть еще один пласт из арбитражной практики, а именно допустимость применения арбитражными судами нормы о малозначительности в делах, касающихся соблюдения соответствующими субъектами законодательства в области рынка ценных бумаг и предоставлении необходимой по законодательству информации. Например, материалами дела установлено²⁰, что отделением ФСФР России в Западно-Сибирском федеральном округе проведена проверка соблюдения ОАО «Востокбурвод» требований законодательства в области рынка ценных бумаг. В ходе проверки выявлен и зафиксирован в акте от 28 августа 2009 г. факт нарушения ОАО «Востокбурвод» порядка раскрытия информации на рынке ценных бумаг. Это выразилось в непредставлении в региональное отделение ФСФР России в установленный срок (до 14 августа 2009 г. включительно) ежеквартального отчета эмитента эмиссионных ценных бумаг за второй квартал 2009 г.

21 сентября 2009 г. составлен протокол об административном правонарушении № 398, согласно которому в действиях общества установлено правонарушение, подпадающее под действие ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ. По итогам рассмотрения дела об административном правонарушении 7 октября 2009 г. ФСФР России принято постановление № 398 о назначении административного наказания. ОАО «Востокбурвод» признано виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ, и на него наложен административный штраф в размере 700 тыс. руб.

Не согласившись с данным постановлением, ОАО «Востокбурвод» обратилось в арбитражный суд с апелляционным заявлением. Суды установили, что просрочка представления ежеквартального отчета составила два рабочих дня, правонарушение не содержало существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, не повлекло за собой нарушения прав и интересов неопределенного круга лиц, не причинило вреда интересам граждан, общества и государства. Суды первой и апелляционной инстанций правомерно применили положения ст. 2.9 КоАП РФ и, руководствуясь п. 17, 18 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10, на основании ч. 2 ст. 211 АПК РФ признали незаконным и отменили оспариваемое постановление о привлечении общества к административной ответственности²¹. Выводы судов мотивированы, основаны на всестороннем и полном исследовании имеющихся в деле доказательств и их оценке в соответствии с требованиями ст. 71 АПК РФ.

Из этого примера можно сделать вывод: неопубликование обществом в установленный срок ежеквартального отчета эмитента эмиссионных ценных бумаг в Интернете может быть признано малозначительным административным правонарушением, если установлено, что оно не представляет существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, не причинило вреда интересам граждан, общества и государства. При этом суд следует разъяснениям, содержащимся в п. 18 Постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10, согласно которым правонарушение признается малозначительным при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

²⁰ См.: Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 11 марта 2010 по делу № А45-24845/2009 // СПС «Консультант Плюс».

²¹ См.: Там же.

Следующий пример: судами установлен²², материалами дела подтвержден и обществом не оспаривается факт отсутствия по состоянию на 1 июня 2009 г. на сайте общества в Интернете информации в форме ежеквартального отчета общества за первый квартал 2009 г. Это свидетельствует о наличии в действиях общества административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ. Доказательств, подтверждающих принятие заявителем мер, направленных на своевременное выполнение требований, предусмотренных Положением о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг, утвержденным приказом ФСФР России от 10 октября 2006 г. № 06-117/пз-н, материалы дела не содержат (ст. 2.1 КоАП РФ). Указанные обстоятельства свидетельствуют о наличии в действиях общества состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ.

Суды, признавая данное правонарушение малозначительным, исходили из того, что совершенное правонарушение не содержит существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, не причинило вреда интересам граждан, общества и государства. Суды также приняли во внимание факт нахождения необходимой информации в Интернете, что подтверждается представленной в материалах дела распечаткой. При этом суды с учетом конкретных обстоятельств дела исходили из общих принципов права, согласно которым санкции должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния и причиненному им вреду²³.

Еще один интересный пример: как следует из материалов дела, отделением ФСФР России в Волго-Камском регионе 30 мая 2008 г. на основании поручения от 9 апреля 2008 г. № 58 проведена проверка деятельности общества по вопросу соблюдения порядка раскрытия информации на рынке ценных бумаг. В ходе проверки административным органом установлен факт нарушения эмитентом порядка раскрытия информации на рынке ценных бумаг, а именно необеспечение обществом доступа в Интернет к тексту ежеквартального отчета за первый квартал 2008 г.

Вместе с тем в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ при малозначительности совершенного административного правонарушения судья может освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. П. 18 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 предусмотрено, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

Суды обеих инстанций, оценив в порядке ст. 71 АПК РФ характер совершенного правонарушения, степень общественной опасности и ущерба, причиненного охраняемым государством общественным отношениям, с учетом конкретных обстоятельств дела, отсутствия вредных последствий и в соответствии с конституционными принципами соразмерности и справедливости при назначении на-

²² Постановление ФАС Уральского округа от 3 февраля 2010 г. № Ф09-59/10-С1 по делу № А50-22025/2009 // СПС «Консультант Плюс».

²³ См.: Там же.

казания, пришли к выводу о наличии оснований для признания правонарушения малозначительным.

Можно сделать вывод, что неопубликование обществом в установленный срок ежеквартального отчета эмитента эмиссионных ценных бумаг в Интернете может быть признано малозначительным административным правонарушением, если отчет был своевременно направлен в ФСФР России и впоследствии надлежащим образом опубликован.

Как уже говорилось, Постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 не содержит определенных критериев, в соответствии с которыми административное нарушение можно было бы квалифицировать в качестве малозначительного. Вследствие этого на практике возникают споры относительно критериев для квалификации административного правонарушения в виде непредставления обществом в ФСФР России или неопубликования им на странице в Интернете списка аффилированных лиц как малозначительного. Судебная практика позволяет сделать вывод, что непредставление обществом в ФСФР России списка аффилированных лиц в установленный срок может быть признано малозначительным административным правонарушением, если будет установлено отсутствие существенной угрозы общественным отношениям либо интересам.

Например, как следует из материалов дела, ОАО «КомиНИПИстрой» не представило в регистрирующий орган в срок до 16 мая 2007 г. список аффилированных лиц за первый квартал 2007 г. Усмотрев в действиях общества признаки состава административного правонарушения, ответственность за которое установлена в ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ, уполномоченное должностное лицо регионального отделения ФСФР России в Северо-Западном федеральном округе составило протокол от 6 июня 2007 г. об административном правонарушении. По результатам рассмотрения дела руководитель административного органа принял постановление от 27 июня 2007 г. № 469 о назначении ОАО «КомиНИПИстрой» наказания в виде наложения штрафа в сумме 30 тыс. руб.

Как установлено судами первой и апелляционной инстанций, подтверждено материалами дела и не оспаривается заявителем, общество не представило в установленный срок (не позднее 16 мая 2007 г.) список аффилированных лиц. Оценив представленные в деле доказательства, характер и степень общественной опасности совершенного обществом правонарушения, суды сделали вывод, что в рассматриваемом случае при формальном наличии всех признаков состава правонарушения оно не содержало существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, не повлекло за собой существенного нарушения прав и интересов граждан и государства, в связи с чем признано малозначительным²⁴.

Надо заметить, что в судебной-арбитражной практике сформировалось неоднозначное толкование понятия «отсутствие существенной угрозы охраняемым общественным отношениям» как правового критерия малозначительности административного правонарушения. В качестве такого критерия суды признают, с одной стороны, отсутствие ущерба, выраженного в стоимостном измерении, или его наличие в незначительном размере, с другой стороны, наличие или отсутствие существенной угрозы измеряется судами в контексте социальной значимости охраняе-

²⁴ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 14 февраля 2008 г. по делу № А29-4938/2007 // СПС «Консультант Плюс».

мых общественных отношений независимо от наличия или отсутствия реального ущерба.

Так, в постановлении ФАС Западно-Сибирского округа от 15 января 2009 г. № Ф04-75/2009(19275-А27-19) по делу № А27-4825/2008 указано, что в связи с нарушением ОАО «Кемеровоэлектромонтаж» подп. 8.5.3 п. 8.5 Положения о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг²⁵ административным органом вынесено постановление от 14 апреля 2008 г. № 175 о привлечении данного юридического лица к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ, в виде штрафа в размере 30 тыс. руб.

Отменяя постановление административного органа, суды первой и апелляционной инстанций исходили из того, что в соответствии с подп. 8.5.3 п. 8.5 Положения о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг акционерное общество обязано представлять в регистрирующий орган список аффилированных лиц, составленный на дату окончания отчетного квартала, не позднее 45 дней с даты окончания отчетного квартала. За нарушение эмитентом, профессиональным участником рынка ценных бумаг или лицом, оказывающим услуги по публичному предоставлению раскрываемой информации, порядка раскрытия информации на рынке ценных бумаг, обязанность по раскрытию которой предусмотрена законодательством, ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ устанавливает ответственность в виде наложения штрафа на юридических лиц в размере от 30 тыс. до 40 тыс. руб.

Исследовав конкретные обстоятельства создания и деятельности ОАО «Кемеровоэлектромонтаж», суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу, что допущенное названным акционерным обществом правонарушение не представляет существенной угрозы охраняемым общественным интересам²⁶.

Таким образом, оценка деяния на предмет выявления его малозначительности — это прерогатива правоприменителя, который при ее осуществлении не может руководствоваться произвольными подходами. Очевидно, что ему необходимы достаточно четкие критерии оценки по факту полного, объективного и всестороннего установления определенной фактуры дела. При этом, помимо конкретной нормы, закрепленной в ст. 2.9 КоАП РФ и прямо не предусматривающей таких критериев, следует прежде всего принимать во внимание принципы и цели юридической ответственности. Обязателен комплексный анализ конкретной нормы в системном единстве с иными положениями законодательства, толкование правовых норм в различных его вариантах (видах и способах).

В связи с этим можно привести еще один характерный пример, касающийся непредставления субъектом предпринимательской деятельности в регистрирующий орган определенной законом информации. Как следует из материалов дела № А50-16634/07, отделение ФСФР России в Волго-Камском регионе составило протокол об административном правонарушении от 24 августа 2007 г. № 538-10-9/2 по факту нарушения обществом 45-дневного срока для представления в регистрирующий орган списка аффилированных лиц, составленного на дату окончания второго квартала 2007 г. По результатам рассмотрения протокола принято постановление

²⁵ Утв. приказом Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 10 октября 2006 г. № 06-117/пз-н.

²⁶ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 15 января 2009 г. № А27-4825/2008, Ф04-75/2009 по делу № 004-75/2009 (19275-А27-19).

от 31 августа 2007 г. № 367 о назначении обществу административного наказания по ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ за нарушение эмитентом порядка раскрытия информации на рынке ценных бумаг в виде взыскания 30 тыс. руб. штрафа.

Оценив имеющиеся в материалах дела доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств, в соответствии со ст. 71 АПК РФ и положениями Европейской конвенции от 20 марта 1952 г. «О защите прав человека и основных свобод», где говорится о разумном балансе публичного и частного интересов, апелляционный суд сделал вывод о малозначительности административного правонарушения с учетом конкретных обстоятельств дела, отсутствия вредных последствий и в соответствии с конституционными принципами соразмерности и справедливости при назначении наказания.

Апелляционный суд оценил характер и степень общественной опасности совершенного обществом правонарушения и пришел к выводу, что оно не содержит существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, не причинило вреда интересам граждан, общества и государства, в связи с чем расценил данное правонарушение как малозначительное и счел возможным освободить нарушителя от ответственности²⁷. Непредставление в ФСФР России списка аффилированных лиц в установленный срок может быть признано малозначительным административным правонарушением, если будет установлено, что общество направило список в соответствующий срок, но в связи с неверным указанием адреса получателя документ был возвращен обществу и после устранения ошибки повторно направлен в ФСФР России.

Суды исходят из того, что данное правонарушение не создает существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, не причинило существенно вреда интересам граждан, общества и государства, поскольку обществом были предприняты все возможные действия для исполнения предусмотренной законодательством обязанности по представлению списка аффилированных лиц. На основании этого, а также в связи с отсутствием в действиях общества намерения скрыть данную информацию, указанное правонарушение было признано малозначительным.

Представляется уместным привести еще один пример из судебной практики на ту же тематику. Как следует из материалов дела № А71-4123/08, 12 марта 2008 г. прокурором Ленинского района г. Ижевска вынесено постановление о возбуждении в отношении общества производства по делу об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ. Основанием для вынесения указанного постановления послужило нарушение обществом требований законодательства в области раскрытия информации на рынке ценных бумаг, выразившееся в непредставлении в установленный срок в отделение списка аффилированных лиц за четвертый квартал 2007 г.

Удовлетворяя заявленные требования, признавая незаконным и отменяя оспариваемое постановление от 15 апреля 2008 г. № 238, суды, применив положения Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», Федерального закона от 26 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», По-

²⁷ Постановление ФАС Уральского округа от 5 мая 2008 г. № Ф09-3042/08-С1 по делу № А50-16634/07 // СПС «Консультант Плюс».

ложения о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг и КоАП РФ, пришли к выводу о доказанности материалами дела состава вменяемого обществу административного правонарушения, но отсутствию оснований для привлечения общества к административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного им административного правонарушения. При этом суды ограничились устным замечанием.

Судами установлено и материалами дела подтверждается, что список аффилированных лиц направлен обществом в адрес отделения 14 февраля 2008 г., однако из-за неверного указания адреса получателя был возвращен обществу. Устранив ошибку в адресе получателя 11 марта 2008 г., общество вновь направило в отделение список аффилированных лиц уже с нарушением установленного действующим законодательством срока на 26 дней. Указанный список получен отделением ФСФР России в Волго-Камском регионе 19 марта 2008 г.

Правильно применив нормы права, а также оценив в порядке, предусмотренном ст. 65, 67, 68, 71 АПК РФ, имеющиеся в материалах дела документы и установленные по делу фактические обстоятельства, суды пришли к правомерному выводу, что в данном конкретном случае совершенное обществом административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ, является малозначительным, поскольку обществом были предприняты все возможные действия для исполнения предусмотренной законодательством обязанности по раскрытию информации. Намерения скрыть информацию об аффилированных лицах в действиях общества не установлено. Совершенное обществом правонарушение не содержит существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, не причинило существенного вреда интересам граждан, общества и государства²⁸.

Из данного примера следует вывод, что непредставление обществом в ФСФР России в установленный законом срок списка аффилированных лиц может быть признано малозначительным административным правонарушением, если акции общества не обращаются на финансовом рынке и впоследствии список был представлен. Если акции общества не обращаются на рынке, интересы участников рынка ценных бумаг не могут быть ущемлены непредставлением списка аффилированных лиц, в связи с чем правонарушение может быть квалифицировано как малозначительное.

Обобщая сказанное, отметим, что непредставление обществом в ФСФР России списка аффилированных лиц в установленный срок признается *малозначительным* административным правонарушением, *если* просрочка *незначительна*. Суды исходят из того, что незначительная просрочка представления списка аффилированных лиц, допущенная акционерным обществом, не создает угрозу общественным интересам, что является основанием для признания указанного правонарушения малозначительным.

На материалах арбитражной практики хотелось бы также рассмотреть возможность освобождения от административной ответственности юридических лиц при совершении малозначительных *валютных правонарушений*. В частности, факт поступления валютной выручки на банковский счет общества с нарушением сроков,

²⁸ Постановление ФАС Уральского округа от 22 октября 2008 г. № Ф09-7740/08-С1 по делу № А71-4123/08 // СПС «Консультант Плюс».

предусмотренных внешнеторговым контрактом, был подтвержден, в связи с чем вывод суда о наличии в действиях общества состава правонарушения, определенного ч. 4 ст. 15.25 КоАП РФ, является правильным, однако с учетом конкретных обстоятельств дела (в том числе незначительного периода просрочки), отсутствия вредных последствий и в соответствии с конституционными принципами соразмерности и справедливости при назначении наказания правонарушение признано малозначительным²⁹.

Можно привести еще пример применения статьи о малозначительности, но уже по делам о неприменении при расчетах контрольно-кассовых машин (далее – ККМ): при осуществлении денежных расчетов с населением за оказанные услуги по перевозке пассажиров автотранспортом, работающим в режиме легкового таксомотора, применение ККМ обязательно. Принимая во внимание, что неприменение ККМ с учетом выдачи квитанций не привело к лишению контролирующего органа возможности осуществлять контроль над доходами заявителя и сокрытию выручки, а также не причинило ущерба правам и интересам потребителей, суд применил ст. 2.9 КоАП РФ³⁰.

Отсутствие понятия малозначительности в КоАП РФ, наличие разного его понимания в постановлениях высших судебных инстанций Российской Федерации, отсутствие единообразия в правоприменительной деятельности ставит на повестку дня вопрос – что делать? Можно предложить два варианта ответа.

Первый – вообще ликвидировать данный институт в КоАП РФ, поскольку он позволяет применять много оценочных элементов, вносит противоречия в судебную практику (особенно в системе арбитражных судов, где весьма часто дела по ст. 2.9 КоАП РФ проходят все четыре инстанции).

Второй вариант – предложить законодателю определиться и закрепить в КоАП РФ понятие малозначительности при привлечении к административной ответственности. Ст. 2.9 КоАП РФ предлагается дополнить абзацем следующего содержания:

«2. Малозначительность правонарушения определяется исходя из конкретных обстоятельств совершения правонарушения, имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям независимо от наступления общественно опасных последствий».

²⁹ См.: Постановление ФАС Уральского округа от 29 сентября 2008 г. № Ф09-6903/08-С1 по делу № А60-8167/08 // СПС «Консультант Плюс».

³⁰ См.: Постановление ФАС Уральского округа от 4 сентября 2008 г. № Ф09-6420/08-С1 по делу № А60-5843/08 // СПС «Консультант Плюс».