

УДК: 342-95

МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОСТЬ И ЕЁ КРИТЕРИИ В АСПЕКТЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕЗАКОННОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО
(ПО МАТЕРИАЛАМ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ)

Попов А.В.

Омская юридическая академия (644010, г. Омск, ул. Короленко, 12), e-mail: a_popov55@bk.ru

Статья посвящена проблеме реализации института малозначительности в делах об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Вместе с исследованием наиболее распространенных теоретических точек зрения в отношении возможных критериев малозначительности, сделана попытка выяснить особенности применения данного института путём анализа существующей судебной практики по делам, связанным с незаконной предпринимательской деятельностью. Автором высказана своя точка зрения относительно того, в каких случаях нарушение охраняемых общественных отношений может расцениваться как существенное. Кроме этого, предложен конкретный критерий для оценки существенности нарушения указанных отношений, применимый к случаям осуществления предпринимательской деятельности без государственной регистрации, а возможность квалификации правонарушения как малозначительного в отсутствие лица, в отношении которого ведётся производство по делу, поставлена под сомнение. В то же время, в статье обращается внимание на то, что случаи малозначительности административного правонарушения должны носить исключительный характер, а это обуславливает необходимость внимательного рассмотрения каждого дела, даже в тех ситуациях, когда само деяние, на первый взгляд, отвечает признакам малозначительности.

Ключевые слова: административная ответственность, незаконное предпринимательство, предпринимательская деятельность без регистрации, санкция, административное наказание малозначительность, судебная практика.

INSIGNIFICANCE OF AN ADMINISTRATIVE OFFENSES AND ITS CRITERIA IN THE
ASPECT OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR ILLEGAL ENTERPRISE
(BASED ON COURT PRACTICE)

Popov A.V.

Omsk Law Academy (644010, Omsk, Korolenko St., 12), e-mail: a_popov55@bk.ru

The article discusses the implementation of the insignificance of the Institute in cases of administrative offenses under Part 1 of Article 14.1 of the Administrative Offenses Code of the Russian Federation. Along with the study of the most common points of view about the criteria of insignificance of an administrative offense, the researcher, analyzing the judicial practice of illegal enterprise, found out the features of the application of this legal institution. The author gave his point of view about a significant violation of public relations, proposed a criterion of material violation for cases of illegal business and questioned the possibility of declaring an administrative offense insignificant in cases where the offender is not present at the court hearing. The article points out that the recognition of cases of insignificant offense must be single, so every legal case requires careful consideration. The author proposes specific measures aimed at improving the practice of applying the norms of the Administrative Offenses Code.

Keywords: administrative responsibility, illegal enterprise, unregistered enterprise, sanction, administrative punishment, insignificance of an administrative offense, court practice.

Проблема осуществления предпринимательской деятельности без государственной регистрации не первый день сопровождает российскую действительность, но бороться с ней в современных правовых реалиях не так просто, как может показаться на первый взгляд [5, с. 208].

Устанавливая административную ответственность за правонарушения, в том числе за незаконное предпринимательство, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ, Кодекс) регламентирует случай, когда лицо освобождается от применения наказания. Этот случай указан в статье 2.9 КоАП РФ, согласно которой при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут ограничиться устным замечанием, не применяя административное наказание, предусмотренное санкцией статьи, по которой рассмотрено дело.

Вопрос малозначительности административного правонарушения является дискуссионным и не раз поднимался в научных трудах современных административистов [1, 2, 3 и др.]. Абсолютное большинство из них приходят к единому мнению, что данное правовое явление, во-первых, имеет большое значение для правоприменительной практики, во-вторых, носит исключительно оценочный характер, в-третьих, нуждается в законодательном закреплении его критериев и определения.

Разумеется, что высшие судебные органы не могли оставаться в стороне от разрешения столь важного и в то же время неоднозначного вопроса, обозначив свои правовые позиции в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 [9] и Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 [10]. В целом оба эти постановления формируют схожие подходы при определении административного правонарушения как малозначительного, которые заключаются в следующем: 1) деяние должно содержать признаки состава административного правонарушения; 2) деяние не должно повлечь существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений; 3) обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения, не могут являться личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба. Эти обстоятельства должны учитываться при назначении административного наказания в силу частей 2 и 3 статьи 4.1 КоАП РФ.

Главным отличием указанных правовых позиций является то, что Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (далее – ВАС РФ) допускает возможность квалификации любого правонарушения, предусмотренного Кодексом, в качестве малозначительного. В то же время Верховный Суд Российской Федерации (далее – ВС РФ) считает, что с учетом признаков объективной стороны некоторых административных правонарушений, они ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные

отношения (например, административные правонарушения, предусмотренные статьями 12.8, 12.26 КоАП РФ).

Рассматривая случаи применения судами статьи 2.9 Кодекса, С. М. Даровских отмечает, что «неоднозначность в подходе к определению малозначительности в правовой науке проецируется на правоприменительную практику... Применяя малозначительность совершенного административного правонарушения, судьи не всегда полностью исследуют обстоятельства дела, представленные доказательства, а равно не мотивируют свои выводы» [2, с. 97]. Проведя анализ материалов судебной практики по делам, об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.1 КоАП РФ, мы склонны согласиться с указанным выводом по следующим причинам.

Исходя из мнения ВАС РФ и ВС РФ, при рассмотрении дел о незаконном предпринимательстве судам надлежит выяснить вопрос о том, насколько существенным было нарушение охраняемых общественных отношений. В связи с тем, что критерии существенного нарушения этих отношений не установлены, в каждом случае разрешения вопроса о малозначительности указанного административного правонарушения суд руководствуется лишь собственной оценкой данного понятия, что ведёт к формированию неоднозначной судебной практики.

Так, например, рассматривая случай открытия лицом автомойки без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или юридического лица суд счёл возможным признать административное правонарушение малозначительным и прекратить производство по делу, обосновав это решение лишь наличием обстоятельств, смягчающих ответственность правонарушителя (признание вины, устранение нарушения на день рассмотрения дела, наличие на иждивении троих малолетних детей) [18]. Исходя из указанной мотивировки, мы предполагаем, что при рассмотрении данного дела суд оставил без внимания правовые позиции, сформированные ВАС РФ и ВС РФ в отношении малозначительности правонарушения.

Возможно, судом в качестве критерия существенного нарушения общественных отношений был рассмотрен вид осуществляемой деятельности (услуги автомойки), но данное предположение вызывает сомнения в связи с тем, что в схожей ситуации при выявлении факта оказания услуг по помывке автомобиля и получении дохода в размере 250 рублей суд привлек правонарушителя к административной ответственности и назначил административное наказание в пределах санкции части 1 статьи 14.1 КоАП РФ [16].

Несмотря на указанное, сама идея рассмотрения вида деятельности, обуславливающей наличие факта незаконного предпринимательства, в качестве критерия

существенного нарушения охраняемых законом общественных отношений, при разрешении дел, возбужденных по части 1 статьи 14.1 Кодекса, кажется нам допустимой.

В некоторых случаях в постановлении о прекращении дела об административном правонарушении, вынесенном с учётом статьи 2.9 Кодекса, вообще отсутствует какая-либо мотивировка такого решения. Так, например, суд установив, что в действиях лица содержится состав правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.1 КоАП РФ, а также доказанность вины правонарушителя и факт получения им дохода в размере 1000 рублей, постановил не привлекать лицо к административной ответственности в виду малозначительности совершенного им противоправного деяния, ограничившись лишь ссылкой на Постановление Пленума ВС РФ от 24.03.2005 № 5 [17]. При таких обстоятельствах можно предположить, что единственным основанием, по которому суд расценил правонарушение как малозначительное, является размер полученного дохода.

В то же время, случаи, когда сумма дохода в разы меньше, чем 1000 рублей, а правонарушитель был привлечён к административной ответственности, встречаются достаточно часто. Например, выше нами уже приведена ссылка на материалы дела № 5-17/2017, рассмотренного мировым судьёй судебного участка № 12 Ленинского судебного района г. Новосибирска, согласно которому сумма дохода, полученного лицом при осуществлении предпринимательской деятельности без государственной регистрации, составила 250 рублей [16]. Аналогичный доход был получен иным лицом при других обстоятельствах. По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, данное лицо привлечено к административной ответственности за незаконное предпринимательство [20]. Административный штраф был назначен и лицу, получившему за оказание своих услуг вознаграждение в размере 100 рублей [19]. Однако показательным является случай, когда суд апелляционной инстанции оставил без изменения постановление мирового судьи о назначении административного наказания, отказав в удовлетворении жалобы заявителя, который настаивал на малозначительности совершенного им правонарушения. При этом судом оставлены без оценки доводы заявителя о том, что при производстве по делу не был установлен объём реализованной им продукции, а сама реализация осуществлялась на безвозмездной основе [14].

Таким образом, в абсолютном большинстве случаев практика применения статьи 2.9 КоАП РФ в отношении незаконного предпринимательства не зависит от размера дохода полученного лицом, хотя, на наш взгляд, именно этот показатель мог бы выступать объективным критерием малозначительности при рассмотрении соответствующей категории дел, даже несмотря на то, что извлечение прибыли является целью предпринимательской деятельности, а не ее обязательным результатом [11].

Необходимо отметить, что в некоторых делах о незаконном предпринимательстве, прекращённых на основании статьи 2.9 КоАП РФ, судами был проведён анализ понятия существенного нарушения охраняемых законом общественных отношений. Так, рассматривая случай реализации физическим лицом печатной продукции без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, суд отметил, что «существенная угроза представляет собой опасность, предполагающую возможность изменений в виде нанесения потерь (ущерба) главной, основополагающей части каких-либо экономических или общественных отношений. Для определения наличия существенной угрозы необходимо выявление меры социальной значимости фактора угрозы, а также нарушенных отношений. Угроза может быть признана существенной в том случае, если она подрывает стабильность установленного правопорядка с точки зрения его конституционных критериев, является реальной, непосредственной, значительной, подтвержденной доказательствами» [15]. Установив минимальную степень вины правонарушителя в рассматриваемом деянии, а также отсутствие общественно-опасных последствий, суд посчитал возможным ограничиться устным замечанием и прекратить производство по делу. Мы полагаем, что с учётом приведённой судом мотивировки и оценки обстоятельств дела такое решение является вполне обоснованным.

Отметим, что, по мнению С. М. Даровских, использование критерия в виде степени общественной опасности при решении вопроса о малозначительности правонарушения недопустимо, потому что «административное правонарушение не является общественно опасным деянием в отличие от уголовного преступления, и в связи с его совершением общественно опасные последствия наступить не могут» [2, с. 97]. Однако, данный довод является спорным. Например, профессор Ю. П. Соловей в своих работах неоднократно указывал на то, что административные правонарушения не лишены признака общественной опасности, а вывод об отсутствии данного признака в таких деяниях является заблуждением [7, 8]. Кроме того, мы разделяем мнение этого уважаемого учёного, согласно которому «малозначительность – одна из качественно-количественных характеристик такой опасности» [8]. На наш взгляд, суды имеют полное право проводить оценку этой характеристики. Результаты подобной оценки могут быть положены в основу мотивировки решения по конкретному делу.

Отдельного рассмотрения требует вопрос о возможном применении статьи 2.9 КоАП РФ в случаях, когда лицо, привлекаемое к административной ответственности, не присутствует при рассмотрении дела. Так, суд, установив факт осуществления предпринимательской деятельности без государственной регистрации и вину лица в этом деянии, счёл возможным прекратить производство по делу об административном

правонарушении ввиду его малозначительности, рассмотрев дело в отсутствие правонарушителя [21]. Однако правильность такого решения мы предлагаем оценить с учётом следующих теоретических положений.

Из содержания статьи 2.9 Кодекса следует, что, во-первых, освобождение лица от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения должно сопровождаться устным замечанием в адрес этого лица, во-вторых, устное замечание должно быть сделано судьёй, органом, должностным лицом, уполномоченным решить дело об административном правонарушении.

Кроме этого, устное замечание не является административным наказанием и не может быть исполнено по нормам Раздела V «Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях» Кодекса, следовательно эта мера юридической ответственности должна быть применена к лицу непосредственно при рассмотрении дела в случае установления малозначительности совершенного им административного правонарушения.

С одной стороны, КоАП РФ не содержит положений, ограничивающих возможность применения статьи 2.9 в случае отсутствия лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении. С другой стороны, как верно отмечает Л. А. Ломакина: «хотя устное замечание не влечет для нарушителя неблагоприятных юридических последствий, но оно свидетельствует о неотвратимости реагирования государства на каждое противоправное поведение лица, допустившего административное правонарушение, в том числе и малозначительное; оно является мерой воспитательного воздействия, направленной на осознание лицом противоправности своего поведения» [3, с. 55]. Нам представляется очевидным, что эффективность такого воздействия будет сведена к минимуму, также как и оценка факта неотвратимости наказания, если лицо, правонарушение которого признаётся малозначительным, не будет присутствовать при рассмотрении соответствующего дела об административном правонарушении.

Как показывает практика, отсутствие чётких критериев существенного нарушения охраняемых общественных отношений, равно как и отсутствие явных ограничений использования статьи 2.9 КоАП РФ, приводит к тому, что при квалификации административного правонарушения как малозначительного суды нередко берут за основу характеристику и жизненные обстоятельства лица, привлекаемого к ответственности, что с точки зрения принципа равенства перед законом является недопустимым.

Разделяя мнение Т. А. Гуменюк, согласно которому в качестве оценочных критериев малозначительности должна использоваться совокупность как правовых, так и неправовых факторов (количественные и качественные признаки правонарушения, ситуационные

факторы, личностные характеристики, нравственные стандарты поведения, сложившиеся в обществе, и другие) [1], а также, принимая во внимание, что родовым объектом правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.1 КоАП РФ, выступают общественные отношения в области предпринимательской деятельности [4], мы полагаем возможным использовать следующие выводы при определении малозначительности в случаях незаконного предпринимательства.

1. Существенное нарушение охраняемых общественных отношений должно оказывать явное негативное воздействие на стабильность установленного правопорядка, носить реальный характер, причинять этой стабильности значительный ущерб с точки зрения установленных в обществе принципов делового оборота, поведения и морали, быть причиной наступления ярко выраженных общественно опасных последствий.

2. В качестве основного критерия существенного нарушения охраняемых общественных отношений при осуществлении предпринимательской деятельности без государственной регистрации, несмотря на формальный состав правонарушения, может выступать полученный лицом доход, то есть величина выручки от реализации товаров (работ, услуг) за период осуществления незаконной предпринимательской деятельности без вычета произведенных лицом расходов, связанных с осуществлением этой деятельности.

Идея соизмерения ущерба материального характера с конкретным показателем при определении малозначительности правонарушения уже высказывалась некоторыми исследователями [2, 6]. Кроме этого, нам представляется, что именно размер полученного дохода в большинстве случаев оказывает влияние на квалификацию судом правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.1 КоАП РФ, как малозначительного и даже является причиной отмены постановлений о назначении административного наказания при рассмотрении дел в апелляционной инстанции [12, 13].

Отметим, что размер полученного дохода используется в настоящее время для отграничения рассматриваемого нами административного правонарушения от смежного состава преступления, регламентированного статьёй 171 Уголовного кодекса Российской Федерации. То есть именно этот показатель является определяющим при выявлении степени общественной опасности совершенного лицом деяния.

Помимо этого, законное осуществление предпринимательской деятельности влечёт за собой возникновение определённых налоговых обязательств. В большинстве случаев размер налоговых платежей напрямую зависит от суммы дохода, полученного предпринимателем в результате его деятельности. Если принять во внимание, что одним из главных негативных последствий незаконного предпринимательства является непоступление в бюджет страны соответствующих налоговых платежей [4], то степень нарушения охраняемых общественных

отношений в данном случае можно оценить исходя из непоступившей от лица, незаконно занимающегося предпринимательской деятельностью, суммы налога. Данная сумма, как мы уже отметили, зависит от полученного дохода от такой деятельности.

3. Необходимо учитывать, что применение статьи 2.9 КоАП РФ носит исключительный характер. Обстоятельства конкретного дела должны быть детально исследованы судом. Нельзя оставлять без внимания форму вины лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, которая при незаконном предпринимательстве может быть разной [4]. Требуют оценки как объективные, так и субъективные признаки поведения правонарушителя. Также, ещё раз отметим, что наличие возможности ограничиться устным замечанием, направленным в адрес правонарушителя, отсутствующего при рассмотрении дела, представляется нам весьма спорным.

Таким образом, установление факта получения лицом незначительного дохода в связи с осуществлением незаконной предпринимательской деятельности не может расцениваться как безусловное основание для квалификации данного правонарушения в качестве малозначительного. Важно помнить, что прекращение дела об административном правонарушении на основании статьи 2.9 КоАП РФ является правом, предоставленным суду, а не его обязанностью.

Список использованных источников

1. Гуменюк Т.А. Малозначительность административного правонарушения как основание освобождения от административной ответственности // Вестник ВАС РФ. 2006. №11. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Даровских С.М. К вопросу о малозначительности административного правонарушения // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: право. 2012. № 7 (266). С. 96–98.
3. Ломакина Л.А. Понятие малозначительности административного правонарушения в КоАП РФ // Журнал Российского права. 2012. № 9 (189). С. 55–59.
4. Попов А.В. К вопросу о составе административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.1 КоАП РФ (незаконное предпринимательство) // Вестник Омской юридической академии. 2018. № 2. С. 212–221.
5. Попов А.В. Проблемы теории и практики возбуждения дел о незаконном предпринимательстве, влекущем административную ответственность // Социально-экономические перспективы развития современного общества в инновационной экономике. Сборник материалов конференции / Омскстат. Омск, 2018. С. 208–216.

6. Рыжиков А.М. К вопросу о понятии малозначительности в делах об административных и налоговых правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2008. № 6 (6). С. 81–83.

7. Соловей Ю.П. К критике некоторых концептуальных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: мат-лы Всероссийской научно-практической конференции (1 июня 2004 г.) / под ред. Ю.П. Соловья. Омск: Омский юридический институт. 2004. С. 3–9.

8. Соловей Ю.П. О законодательном определении понятия административного правонарушения // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 10 (22). С. 31–39.

9. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

10. 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». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

11. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

12. Решение Центрального районного суда г. Комсомольска-на-Амуре № 12-271/2011 от 20 апреля 2011 г. по делу № 12-271/2011. URL: <https://clck.ru/F8z2t> (дата обращения: 04.02.2019).

13. Решение Советского районного суда г. Краснодара № 12-588/2016 от 19 октября 2016 г. по делу № 12-588/2016. URL: <https://clck.ru/F8z29> (дата обращения: 04.02.2019).

14. Решение Серпуховского городского суда Московской области № 12-181/2017 от 07 июня 2017 г. по делу № 12-181/2017. URL: <https://clck.ru/F8yuyt> (дата обращения: 03.02.2019).

15. Постановление мирового судьи судебного участка № 76 Ворошиловского района г. Волгограда от 07 июня 2016 г. № 5-673/2016. URL: <https://clck.ru/F8wZv> (дата обращения: 03.02.2019).

16. Постановление мирового судьи судебного участка № 12 Ленинского судебного района г. Новосибирска от 13 февраля 2017 г. по делу № 5-17/2017 // URL: <https://clck.ru/F8uSA> (дата обращения: 03.02.2019).

17. Постановление мирового судьи судебного участка № 3 Московского района г. Чебоксары от 31 марта 2017 г. по делу № 5-172/2017. URL: <https://clck.ru/F8uYM> (дата обращения: 03.02.2019).

18. Постановление мирового судьи судебного участка № 18 Советского района г. Махачкалы от 03 апреля 2017 г. по делу № 3-76/2017. URL: <https://clck.ru/F9Gdh> (дата обращения: 13.01.2019).

19. Постановление мирового судьи судебного участка № 299 Жуковского судебного района Московской области от 05 мая 2017 г. № 5-182/2017. URL: <https://clck.ru/F8uwP> (дата обращения: 03.02.2019).

20. Постановление мирового судьи судебного участка № 49 Черёмушкинского судебного района г. Москвы от 17 мая 2017 г. по делу № 05-0310/49/2017. URL: <https://clck.ru/F8ukn> (дата обращения: 03.02.2019).

21. Постановление мирового судьи судебного участка № 132 по г. Санкт-Петербургу от 13 июня 2017 г. по делу 5-417/2017-132. URL: <https://clck.ru/F8xGB> (дата обращения: 03.02.2019).