

## Малозначительность как основание освобождения от административной ответственности

А.Д. ДМИТРИЕВА

В статье исследуется малозначительность правонарушения как основание для освобождения от административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Автор анализирует правовую природу данного института, его соотношение с принципами справедливости и целесообразности в административном праве. Рассматриваются критерии малозначительности, закреплённые в ст. 2.9 Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации, включая отсутствие существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, незначительность причинённого вреда и степень вины правонарушителя. Особое внимание уделяется судебной практике, в частности подходам правоприменительных органов к оценке малозначительности в различных категориях дел. Выявляются проблемы квалификации малозначительных деяний, такие как субъективность оценки и отсутствие чётких законодательных ориентиров. На основе проведённого анализа предлагаются рекомендации по совершенствованию правового регулирования и унификации судебной практики в данной сфере.

**Ключевые слова:** малозначительность, административная ответственность, освобождение от ответственности, контролирующие органы, административное правонарушение.

The article examines the insignificance of an offense as a basis for exemption from administrative liability under the legislation of the Russian Federation. The author analyzes the legal nature of this institution and its relationship with the principles of justice and expediency in administrative law. The article examines the criteria for insignificance, which are set out in Article 2.9 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, including the absence of a significant threat to protected public relations, the insignificance of the harm caused, and the degree of the offender's guilt. Special attention is given to judicial practice, particularly the approaches of law enforcement agencies to assessing insignificance in various categories of cases. The article identifies problems with the qualification of minor offenses, such as subjective assessments and a lack of clear legal guidelines. Based on this analysis, the article provides recommendations for improving legal regulation and unifying judicial practice in this area.

**Keywords:** insignificance, administrative liability, exemption from liability, regulatory bodies, administrative offense.

Институт освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения является важным механизмом, позволяющим избежать избыточного государственного принуждения в случаях, когда противоправное деяние не представляет существенной общественной опасности. Однако неоднозначность формулировок закона и отсутствие четких критериев малозначительности порождают дискуссии в теории права и разнообразие судебной практики [1, с. 10]. Б.Ю. Джамирзе отмечает: «Как и ряд иных гарантий реализации принципа справедливости основана на оценочной категории малозначительности, которая не регламентирована федеральным законодательством, так как очевидно сложна в регламентации в принципе» [2, с. 129]. Н.А. Морозова подчеркивает: «Перечень обстоятельств и связанные с этим нюансы правового регулирования являются спорными, требуют кропотливой работы ученых и обсуждения с практиками» [3, с. 82].

Дабы разобраться с рассматриваемым понятием стоит обратиться к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В ст. 2.9 установлено, что «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». Я.С. Анкудинова говорит: «По сути, из текста статьи 2.9 КоАП РФ явно не следует понимание процессуального этапа, на котором возможно освобождение от административной ответственности в связи малозначительностью» [4, с. 14].

В научных трудах такие нормы определяются как оценочные, а их применение рассматривается как особая форма нетипичной правоприменительной практики. Подобная си-

туация сложилась из-за законодательного пробела в части четких критериев малозначительности, что вынуждает органы административной юрисдикции самостоятельно интерпретировать их в каждом конкретном случае.

С одной стороны, это обеспечивает гибкость и возможность индивидуального подхода к рассмотрению дела, с другой – создает почву для субъективного толкования нормы о малозначительности. В результате нередки случаи её неоправданного применения, что способствует уходу нарушителей от ответственности.

При этом, как отмечает В.В. Ракитский: «Применение термина малозначительность не является универсальным для всех норм, установленных в Особенной части КоАП РФ. В частности, как указано в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5, данный принцип не распространяется на правонарушения, предусмотренные ст. 12.8 КоАП РФ. Данная точка зрения представляется наиболее предпочтительной, поскольку не все правонарушения могут быть признаны малозначительными, это зависит от конкретных обстоятельств» [5, с. 173].

В этой связи имеет смысл подробно изучить данную норму и выявить пробелы в законодательстве, связанные с практикой её применения.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации (ВС РФ) 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».

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. В нём подчеркивается, что для признания правонарушения малозначительным суды должны тщательно анализировать конкретные обстоятельства дела. Малозначительность деяния определяется отсутствием существенного вреда охраняемым законом общественным интересам.

При этом факторы, такие как личные характеристики правонарушителя, его материальное положение, добровольное возмещение ущерба или устранение последствий нарушения, сами по себе не могут служить основанием для признания деяния малозначительным. Однако, согласно положениям ч. 2 и ч. 3 ст. 4.1 КоАП РФ, эти обстоятельства подлежат учету при определении меры административной ответственности.

Суды, в целом, понимали под малозначительностью действия правонарушителя, не наносящие существенного ущерба общественным интересам, защищаемым административным правом, и отмечали важность всестороннего анализа обстоятельств конкретного дела.

По мнению О.Н. Шерстобоева, вопрос малозначительности правонарушения во многом определяется особенностями конструкции его юридического состава [6, с. 57]. Данный подход находит косвенное подтверждение в судебной практике, где подчеркивается обязательность всестороннего анализа обстоятельств противоправного деяния. Особое внимание к оценке тяжести причиненного вреда свидетельствует о ключевой роли объективных признаков правонарушения при определении его малозначительности.

Правоприменительные органы должны в первую очередь анализировать характер действий (или бездействия) нарушителя. Для материальных составов малозначительность вреда устанавливается достаточно просто – через определение размера фактического ущерба. Однако с формальными составами, широко представленными в КоАП РФ, ситуация существенно сложнее, поскольку вредоносность деяния не всегда имеет конкретное материальное выражение.

Следует подчеркнуть, что узкое понимание ст. 2.9 КоАП РФ предполагает возможность квалификации деяния как малозначительного исключительно в случаях материального состава правонарушения. Следовательно, необходимым условием в данном контексте является наличие реально наступивших негативных последствий. Но, как отмечает П.Н. Потапов, в силу незначительности, не представляющих существенных нарушений охраняемым законом общественных отношений [7, с. 367].

Чтобы определить возможность подобного толкования, требуется, прежде всего, проанализировать юридическую и социально-правовую сущность отсутствия последствий в формальных составах правонарушений и рассмотреть реальные последствия применения ст. 2.9 КоАП РФ на практике.

Правонарушения с формальным составом далеко не всегда связаны с причинением материального ущерба конкретным лицам. В данном случае речь скорее идет о подрыве установленного порядка государственного управления в определенной области. Таким образом, отсутствие последствий, как обязательного элемента состава, не означает, что их вообще нет. В юридической доктрине выделяют две основные позиции:

1. Согласно первой, последствием формального правонарушения является нарушение стабильности правового регулирования.

2. Вторая позиция предполагает, что даже в формальных составах подразумевается причинение вреда охраняемым законом интересам либо создание угрозы такого вреда уже в момент совершения противоправного деяния.

Правонарушение представляет собой целостную систему взаимосвязанных элементов, и исключение любого из них лишает правовую норму основания для применения санкции. Оценка общественной опасности противоправного деяния должна основываться на анализе всей совокупности его признаков, а не отдельных составляющих. Это подтверждается, в частности, формулировкой ст. 2.9 КоАП РФ, где речь идет о «малозначительности совершенного административного правонарушения» – данная характеристика относится именно к составу правонарушения в целом, а не к его отдельным аспектам.

При квалификации административных правонарушений важную роль играют не только объективные, но и субъективные факторы. Например, освобождение от ответственности оправдано лишь тогда, когда нарушитель полностью осознает противоправность своих действий, испытывает искреннее раскаяние и не планирует повторять подобные проступки в будущем. Без этого теряется сам смысл наказания – его предупредительная и воспитательная функции.

Малозначительность правонарушения может быть установлена, если хотя бы один из элементов его состава (например, степень вины или тяжесть последствий) не представляет существенной общественной опасности. Однако нельзя признавать нарушение незначительным, если лицо, имея возможность предвидеть негативный результат, сознательно проигнорировало меры по его предотвращению. В таком случае пренебрежение обязанностью действовать разумно исключает возможность смягчения ответственности.

Как отмечает Ю.А. Чуприянов: «Важным является не столько заявленный государством интерес, сколько реальная ситуация, в которой государство ссылается на этот интерес, это, в свою очередь, должно отвечать критериям “необходимости” и “цели” привлечения к ответственности» [8, с. 168]. Определение степени значимости правонарушения относится к исключительной компетенции уполномоченных органов, которые при этом должны соблюдать установленные правовые стандарты и избегать субъективных оценок. Для всестороннего и независимого анализа обстоятельств конкретного дела правоприменителю требуются четкие и однозначные оценочные параметры.

По мнению Н.В. Тиуновой необходимо законодательно закрепить унифицированный порядок действий для должностных лиц, позволяющий четко определять признаки и критерии малозначительности правонарушения. Данный механизм должен быть максимально открытым и доступным не только для представителей государственных органов, ведущих административные производства, но и для граждан, привлекаемых к ответственности.

Ключевая задача – полностью устранить из административной практики так называемое должностное усмотрение, когда решение принимается в условиях правовой неопределенности, основываясь исключительно на субъективном мнении уполномоченного лица [9, с. 19]. Такого же мнения придерживается и Е.А. Москаль, ведь чтобы признать деяние малозначительным, правоприменитель должен руководствоваться конкретными оценочными критериями, основанными на детальном, независимом и комплексном анализе обстоятельств дела. При этом ключевую роль играет соответствие принципам и задачам, которые преследует юридическая ответственность [10, с. 355].

В своём письме от 23.09.2016 № ИА/65682/16 Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (далее – ФАС России) говорит о том, что в случаях, когда административное правонарушение признаётся малозначительным, уполномоченное лицо вправе освободить нарушителя от ответственности, ограничившись устным предупреждением. При этом оформляется решение о прекращении административного производства.

Следует отметить, что ни Постановление Пленума ВС РФ № 5, ни Постановление Пленума ВАС РФ № 10 не содержат конкретного определения малозначительности, а также четких критериев её оценки. Это создаёт правовую неопределённость, требующую формирования единообразного подхода к применению соответствующей нормы Кодекса об административных правонарушениях.

Исследование правоприменительной практики в части привлечения к ответственности должностных лиц заказчиков, уполномоченных органов и учреждений по ст. 7.29–7.32 КоАП РФ показывает, что малозначительность административного правонарушения определяется совокупностью факторов. К ним относятся: добровольное признание вины и раскаяние нарушителя, отсутствие судебных разбирательств по оспариванию решения надзорного органа в сфере государственных закупок, полное восстановление нарушенных прав участников закупочных процессов, своевременное исполнение предписания об устранении выявленных нарушений, а также первичный характер совершённого проступка.

Вместе с тем, отдельные правонарушения, такие как предусмотренные ч. 1 ст. 19.7.2 и ч. 7 ст. 19.5 КоАП РФ, в силу своей юридической сущности не могут квалифицироваться как малозначительные. Их особая опасность заключается в создании препятствий для осуществления контрольных функций уполномоченных органов, искажении принципов государственного управления, подрыве доверия к институтам власти. Подобные действия демонстрируют умышленное пренебрежение публичными обязанностями, что исключает возможность смягчения ответственности.

Вопрос о признании несвоевременной уплаты административного штрафа малозначительным правонарушением представляет значительный юридический интерес. 12 октября Президиум Верховного Суда РФ утвердил Обзор судебной практики № 2 за 2022 г., где в п. 36 указана необходимость комплексной оценки всех существенных обстоятельств, включая наличие повторных аналогичных нарушений (постановление по делу № 9-АД22-52-К1).

Рассмотрим конкретный случай: водитель превысил скорость, не создавая аварийной ситуации, но не оплатил штраф вовремя. После этого региональное Главное управление Министерства внутренних дел России (далее – ГУ МВД) инициировало судебное разбирательство с требованием назначить наказание, вплоть до исправительных работ. Хотя к моменту составления протокола штраф был погашен, мировой судья все равно вынес постановление о наказании, сославшись на более чем 100 аналогичных нарушений в прошлом. Однако кассационная инстанция отменила это решение, прекратив производство по делу в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ, признав нарушение малозначительным. При этом суд подчеркнул, что рассматривал данный эпизод изолированно, без учета предыдущих штрафов.

Верховный Суд РФ, в свою очередь, занял иную позицию, указав, что систематическое уклонение от уплаты штрафов может свидетельствовать о делящемся правонарушении, что исключает возможность признания отдельного случая малозначительным.

Примечательно, что данная позиция ВС РФ не подкреплена прямыми нормами закона или разъяснениями вышестоящих судов, а основана исключительно на анализе прошлого поведения нарушителя, выходящего за рамки рассматриваемого дела. В обоснование приводится тезис о превентивной функции наказания по ч. 2 ст. 12.9 и ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, направленной как на прекращение конкретного правонарушения, так и на предотвращение аналогичных действий со стороны других лиц.

15 мая Верховный Суд РФ принял Определение № 307-ЭС19-22878 по спору, связанному с обжалованием постановления о привлечении компании к административной ответственности по ч. 2 ст. 9.4 КоАП РФ. Основанием для наказания стало несоблюдение обязательных норм в сфере строительства и использования стройматериалов.

Поводом для разбирательства послужила проверка, проведенная Комитетом государственного строительного надзора и экспертизы в отношении сельского Дома культуры. В ходе инспекции были выявлены отклонения от требований технических регламентов и проектной документации, допущенные при капитальном строительстве. Поскольку обнаруженные нарушения создавали реальную угрозу для жизни и здоровья людей, а также для имущества граждан и организаций, застройщик был привлечен к ответственности.

Оспаривая решение административного органа, общество обратилось в арбитражный суд. Первая и апелляционная инстанции подтвердили наличие состава правонарушения, однако освободили ответчика от наказания в силу малозначительности проступка. Суды учли, что застройщик самостоятельно и оперативно устранил все выявленные недочеты до вынесения постановления.

Однако Верховный Суд не согласился с таким подходом, сославшись на Постановление КС РФ № 4-П от 25.02.2014. ВС РФ подчеркнул, что добровольное устранение последствий нарушения само по себе не является основанием для признания его малозначительным. Особое внимание было уделено характеру правонарушения: поскольку оно касалось пожарной безопасности и создавало угрозу для людей, суд исключил возможность применения ст. 2.9 КоАП РФ.

В обосновании своей позиции ВС РФ указал, что объект правонарушения (жизнь и здоровье граждан) играет ключевую роль при оценке его значимости. Аналогичный подход ранее был закреплен в п. 47 Обзора судебной практики ВС РФ № 3 (2019), где рассматривались дела по ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ. В итоге решения нижестоящих судов были отменены, а в удовлетворении требований общества отказано.

Наблюдается правовая коллизия, обусловленная несоответствием между положениями абз. 4 п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда (ВС) № 5 и сохраняющими силу абз. 1 и 2 п. 18.1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда (ВАС РФ) № 10.

ВС РФ в указанном пункте утверждает, что отдельные административные правонарушения в силу характера их объективной стороны не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают защищаемые законом общественные интересы. В то же время ВАС РФ в своем Постановлении прямо указывал на отсутствие в КоАП РФ каких-либо изъятий, запрещающих применение нормы об освобождении от ответственности за малозначительные нарушения к определенным составам.

Дополнительную сложность вносит правовая позиция Конституционного Суда РФ. В абз. 1 п. 4.2 Постановления № 4-П/2014 КС РФ подчеркивает, что возможность освобождения от ответственности в связи с малозначительностью не должна зависеть от конкретного состава правонарушения. Однако в п. 6 Постановления № 5-П от 17 февраля 2016 г. Конституционный суд отмечает, что нарушения в сфере миграции обладают повышенной общественной значимостью, а потому широкое применение ст. 2.9 КоАП РФ в этой области недопустимо.

Таким образом, складывается двойственная ситуация. С точки зрения логики, действительно, некоторые правонарушения в принципе не могут считаться малозначительными, что делает позицию ВС РФ обоснованной. Однако законодатель не установил формальных ограничений для применения ст. 2.9 КоАП РФ, и, если Верховный Суд считает, что данная норма требует корректировки, ему следовало бы воспользоваться правом законодательной инициативы.

Кроме того, в абз. 4 п. 18.1 Постановления № 10 ВАС РФ закреплено, что кассационный арбитражный суд не вправе переоценивать выводы нижестоящих инстанций о наличии или отсутствии существенной угрозы охраняемым правоотношениям и, соответственно, о возможности признания нарушения малозначительным. В свою очередь, Конституционный суд последовательно относит этот вопрос к компетенции органа административной юрисдикции, который должен оценивать фактические обстоятельства дела (в п. 4.2 Постановления КС РФ № 4-П/2014).

Подобное расхождение в подходах судебных инстанций создает правовую неопределенность и порождает вопросы относительно единообразия судебной практики.

В контексте рассматриваемого вопроса особый интерес представляет Определение Верховного Суда РФ от 16.04.2019 г. по делу № А42-10638/2017. В данном случае субъект, не предоставивший затребованные ФАС России документы, был привлечен к административной ответственности по ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ, однако судебные инстанции освободили его от наказания, сославшись на отсутствиеотягчающих факторов и применив ст. 2.9 КоАП РФ о малозначительности нарушения.

Примечательно, что судебная коллегия особо подчеркнула: сам по себе факт неисполнения требований антимонопольного органа нельзя расценивать как малозначительное нарушение, поскольку подобные действия затрагивают основы государственного управления. Установленные законодателем повышенные санкции за такие правонарушения свидетельст-

вуют о повышенной значимости охраняемых общественных отношений. В этой связи совершение множественных нарушений в данной сфере исключает возможность квалификации деяния как малозначительного.

Однако возникает правовая коллизия, связанная с различными подходами высших судебных органов к применению ст. 2.9 КоАП РФ. Так, в п. 18.1 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 акцент сделан на отсутствии существенной угрозы для охраняемых общественных отношений, тогда как Постановление Пленума ВС РФ от 24.03.2005 № 5 (абз. 3 п. 21) указывает на необходимость установления отсутствия общественно опасных последствий, причем независимо от конструкции состава правонарушения (формальный или материальный).

В рассматриваемой ситуации следовало также учитывать требования ст. 26.1 КоАП РФ, предписывающей соразмерность применяемых мер характеру совершенного нарушения. Данная норма фактически исключает автоматический отказ в признании правонарушения малозначительным лишь на основании декларативного тезиса о «подрыве государственности», если реальный вред не доказан, а установленный минимальный штраф явно не соответствует фактическим обстоятельствам дела, особенно при отсутствии значимого ущерба.

Таким образом, в связи с выявленными проблемами, целесообразно более качественно определить формулировку малозначительности, а также законодательно закрепить критерии освобождения от административной ответственности, которыми будут оперировать суды и должностные лица в правоприменительной практике с целью эффективного воплощения принципов справедливости, целесообразности и индивидуализации юридической ответственности.

### Литература

1. Сидоров, Э. Т. О некоторых особенностях признания административного правонарушения в области дорожного движения малозначительным / Э. Т. Сидоров, Е. А. Никоноров // Административное право и практика администрирования. – 2024. – № 2. – С. 1–13.
2. Джамирзе, Б. Ю. О некоторых вопросах освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения / Б. Ю. Джамирзе // Гуманитарные и юридические исследования. – 2024. – № 1. – С. 129–135.
3. Морозова, Н. А. Реабилитирующие и не реабилитирующие обстоятельства прекращения производства по делу об административных правонарушениях / Н. А. Морозова // Lex Russica (Русский закон). – 2023. – № 10. – С. 82–94.
4. Анкудинова, Я. С. Малозначительность административных правонарушений : некоторые проблемы и вопросы прокурорской практики / Я. С. Анкудинова // Матер. XX Междунар. науч. конф. молодых ученых и студ. / Уральский гос. юрид. ун-т. – Екатеринбург, 2022. – С. 14–22.
5. Ракитский, В. В. Актуальные вопросы освобождения от административной ответственности / В. В. Ракитский // Право и государство : теория и практика. – 2025. – № 2. – С. 173–174.
6. Шерстобоев, О. Н. К вопросу о малозначительности административных правонарушений : некоторые проблемы теории и практики / О. Н. Шерстобоев // Российская юстиция. – 2008. – № 10. – С. 57–60.
7. Потапов, П. И. Обеспечение соблюдения принципа равенства перед законом при освобождении от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения / П. И. Потапов // Сибирское юридическое обозрение. – 2023. – № 4. – С. 367–380.
8. Чуприянов, Ю. А. Принципы института освобождения лица от административной ответственности / Ю. А. Чуприянов // Вестник Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. – 2021. – № 2. – С. 168–173.
9. Тиунова, Н. В. Малозначительность деяния как основание для освобождения от административной ответственности : актуальные вопросы правоприменительной практики / Н. В. Тиунова // EX JURE. – 2019. – № 1. – С. 19–31.
10. Москаль, Е. А. Малозначительность административного правонарушения как основание освобождения от административной ответственности / Е. А. Москаль // Молодой учёный. – 2022. – № 22. – С. 355–356.