

Сроки давности привлечения к административной ответственности и порядок их исчисления в ракурсе конституционно-правовых принципов

Аннотация. Первоначальная редакция Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривала общий срок давности привлечения к административной ответственности — два месяца и специальный — один год со дня совершения административного правонарушения. В результате множественных изменений, внесенных в ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, специальные сроки были увеличены до двух, трех и шести лет в зависимости от вида административного правонарушения. Кроме того, первоначально часть 4 ст. 4.5 КоАП РФ устанавливала специальный порядок исчисления срока давности привлечения к административной ответственности в случае отказа в возбуждении уголовного дела или его прекращения — со дня принятия решения об отказе или о прекращении. И пусть соответствующая норма впоследствии была приведена в соответствие с общим правилом, законодатель посчитал необходимым дополнить ст. 4.5 КоАП РФ частями 5.1, 6, 6.1 и 7, связывающими начало течения срока давности привлечения к административной ответственности за отдельные административные правонарушения с определенными юридическими фактами. В результате исследования выявлено несоответствие упомянутых законодательных нововведений конституционному принципу соразмерности вводимых законодателем ограничений прав и свобод, а также принципу правовой определенности; сформулировано предложение по совершенствованию действующего правового регулирования сроков давности привлечения к административной ответственности и порядка их исчисления.

Ключевые слова: административная ответственность; административное правонарушение; срок давности привлечения к административной ответственности; соразмерность мер государственного принуждения степени общественной опасности совершенного правонарушения; порядок исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности.

Для цитирования: Субачев А. К. Сроки давности привлечения к административной ответственности и порядок их исчисления в ракурсе конституционно-правовых принципов // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 1. — С. 32–43. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.170.1.032-043.

© Субачев А. К., 2021

* Субачев Алексей Константинович, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и криминологии Дальневосточного федерального университета
п. Аякс, д. 10, о. Русский, Приморский край, Россия, 690922
subachev.ako@students.dvfu.ru

Statutes of Limitations on Bringing to Administrative Responsibility and the Procedure for their Calculation in the Context of Constitutional Law Principles

Aleksey K. Subachev, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Far Eastern Federal University
p. Ayaks, d. 10, o. Russkiy, Primorsky Krai, Russia, 690922
subachev.ako@students.dvfu.ru

Abstract. The initial version of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences provided for a general statute of limitations (two months) and a special statute of limitations (one year from the date of the commission of an administrative offense) for administrative liability. As a result of multiple amendments to part 1 of Art. 4.5 of the Administrative Code of the Russian Federation, the special terms were increased to two, three and six years depending on the type of an administrative offense. In addition, initially part 4 of Art. 4.5 of the Administrative Code of the Russian Federation established a special procedure for calculating the statute of limitations for bringing to administrative responsibility in case of refusal to initiate criminal proceedings or dismissal of the case. The statute of limitation commenced from the date when the decision was made to refuse to initiate proceedings or to dismiss the case. Although the provision under consideration was later brought into line with the general rule, the legislator considered it necessary to supplement Art. 4.5 of the Administrative Code of the Russian Federation with parts 5.1, 6, 6.1 and 7, linking the beginning of the statute of limitations for administrative liability for certain administrative offenses with certain legal facts. As a result of the study, the author has revealed the discrepancy between the mentioned legislative innovations and the constitutional principle of proportionality of restrictions imposed by the legislator on the rights and freedoms and the principle of legal certainty. The author makes a proposal to improve the current legal regulation of the statute of limitations with regard to bringing to administrative responsibility and the procedure for their calculation.

Keywords: administrative liability; administrative offense; statute of limitations for bringing to administrative responsibility; proportionality between the measures of state coercion and the gravity of public danger of the offense committed; the procedure for calculating the statute of limitations for administrative responsibility.

Cite as: Subachev AK. Sroki давности privilecheniya k administrativnoy otvetstvennosti i poryadok ikh ischisleniya v raketse konstitutsionno-pravovykh printsipov [Statutes of Limitations on Bringing to Administrative Responsibility and the Procedure for their Calculation in the Context of Constitutional Law Principles]. *Lex russica*. 2021;74(1):32-43. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.170.1.032-043. (In Russ., abstract in Eng.).

Сущность давности как юридической конструкции заключается в нормативном закреплении идеи о способности правоотношений между субъектами видоизменяться по истечении определенного времени¹. Применительно к административной ответственности это означает, что по прошествии предусмотренных ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ² сроков государство в лице уполномоченных органов и должностных лиц утрачивает право выносить постановление по делу об административном правонарушении, а лицо, в отношении которого велось производство по делу об административном правонарушении, не может быть привлечено к административной ответственности. Таким образом, истечение соответствующего срока является безусловным основанием не только для непри-

менения к виновному лицу административного наказания, но и для освобождения его от административной ответственности.

Однако что именно выступает реальной причиной изменения правоотношений по поводу привлечения лица к административной ответственности по истечении срока давности? Наиболее подробно проблемы сроков давности привлечения к юридической ответственности изучены в ракурсе уголовной ответственности, в связи с чем в целях уяснения оснований неприменения к виновному в правонарушении лицу мер государственного принуждения мы обратимся в том числе к трудам ученых-криминалистов.

Среди всего множества представленных мнений относительно содержательных осно-

¹ См.: Чепик А. В. Давность как юридическая конструкция: теоретико-прикладной анализ : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 39.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ваний освобождения лица от юридической ответственности в связи с истечением сроков давности наиболее верно обосновывает возможность неприменения к лицу мер публично-правовой ответственности лишь одно — отпадение или существенное снижение общественной опасности лица, совершившего правонарушение³. При этом, как отмечает Д. В. Орлов, «...существование института давности напрямую связано с целями наказания»⁴. По мнению ученого, преследуемые исполнением наказания цели попросту не могут быть достигнуты по истечении определенного периода времени⁵. Соглашаясь всецело с изложенной позицией, полагаем необходимым конкретизировать, что правомерное поведение лица после совершенного, но не вовремя выявленного правонарушения свидетельствует о том, что лицо хотя и виновно в содеянном, но не нуждается более в применении к нему государственного принуждения, поскольку его законопослушный образ жизни на протяжении предусмотренного законодательством срока привлечения к ответственности свидетельствует о том, что цели административного наказания, предусмотренные ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, были достигнуты и без его назначения и исполнения. В подобных случаях привлечение лица к ответственности лишь нарушает принципы экономии репрессии и правовой определенности, для соблюдения которых и применяется институт сроков давности.

При этом позицию Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно указывавшего на то, что правовым основанием освобождения лица от юридической ответственности в связи с истечением срока давности является значительное уменьшение общественной опасности совершенного лицом деяния⁶, мы принять не можем. Сколько бы времени с момента совершения правонарушения ни прошло, его общественная опасность не может ни исчезнуть, ни уменьшиться. Общественно опасное деяние — это факт объективной действительности, имеющий место в конкретный момент времени и существующий в строго определенных временных пределах совершения правонарушения. После того, как деяние прекращено и перестало воздействовать на объективную действительность, оно само более не подвержено никаким изменениям.

Между тем точно определить конкретные сроки давности привлечения лица к административной ответственности, которые можно было бы с уверенностью назвать соответствующими принципам права, по меньшей мере затруднительно. Несмотря на это, критерии установления конкретных сроков давности привлечения к публично-правовой ответственности за те или иные правонарушения все же существуют, и этими критериями, как отмечает Д. В. Орлов, являются характер и степень общественной опасности преступления⁷ (а применительно к настоящему исследова-

³ См.: *Махмудова М. А.* Сроки давности в уголовном праве России : дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2011. С. 9, 28, 32.

⁴ *Орлов Д. В.* Давность привлечения к уголовной ответственности по уголовному праву России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 88.

⁵ *Орлов Д. В.* Указ. соч. С. 9, 81.

⁶ См., например: определение Конституционного Суда РФ от 19.06.2007 № 591-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Фирсовой Марии Александровны на нарушение ее конституционных прав пунктом “а” части первой статьи 78 Уголовного кодекса Российской Федерации»; определение Конституционного Суда РФ от 21.04.2011 № 591-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Спинова Александра Алексеевича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 214 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; определение Конституционного Суда РФ от 19.06.2012 № 1220-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Вихманн Валентины Степановны на нарушение ее конституционных прав пунктом 3 части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пунктом 3 части первой статьи 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; постановление Конституционного Суда РФ от 02.03.2017 № 4-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 части первой статьи 24, пункта 1 статьи 254 и части восьмой статьи 302 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан В. Ю. Глазкова и В. Н. Степанова»; определение Конституционного Суда РФ от 25.04.2019 № 1171-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гаглоева Хоха Зауровича на нарушение его конституционных прав частями первой, второй и третьей статьи 78 Уголовного кодекса Российской Федерации» (см. СПС «КонсультантПлюс»).

нию — административного правонарушения). Поскольку нормами КоАП РФ и УК РФ охраняются во многом сходные общественные отношения, а объекты административных правонарушений и преступлений в большинстве своем совпадают, то при сопоставлении преступлений и административных правонарушений более уместно говорить именно о различной степени их общественной опасности. При этом преступления обладают большей, нежели административные правонарушения, степенью общественной опасности⁸, а сама административная ответственность, в отличие от уголовной, является менее строгим способом воздействия на правонарушителя.

В свою очередь, установление оснований и условий реализации публично-правовой ответственности является основанием ограничения прав и свобод человека и гражданина⁹, которые в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ¹⁰ могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных

интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Приведенная конституционная норма в качестве оснований ограничений предусматривает не только специальную цель, но и пределы их осуществления — они должны быть соразмерны конституционным целям, ради достижения которых они вводятся¹¹. Конституционный Суд РФ сформировал практику, в соответствии с которой меры принудительного характера должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым интересам, а также характеру совершенного деяния; такие меры допустимы, если они основываются на законе, служат общественным интересам и не являются чрезмерными; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют установить ограничения закрепляемых ими прав, законодатель, имея целью воспрепятствовать злоупотреблению правом, должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемые целями меры¹². От себя лишь добавим,

⁷ Орлов Д. В. Указ. соч. С. 106.

⁸ См., например: Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование : монография. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. С. 92 ; Гогин А. А. Общая концепция правонарушений: проблемы методологии, теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Тольятти, 2011. С. 256 ; Полный курс уголовного права: преступление и наказание : в 5 т. Т. 1 / под ред. А. И. Коробеева. СПб. : Юридический центр-Пресс, 2008. С. 173.

⁹ См., например: Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. 3-е изд., перераб. и доп. Saarbrücken : Lap Lambert, 2012. С. 142 ; Подмарев А. А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 15, 39, 42, 44 ; Ражков Р. А., Морозова Н. А. О конституционности положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях о сроке давности привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере антимонопольного законодательства // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 12. С. 45.

¹⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ См., например: Малиновская В. М. Правомерное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007 ; Подмарев А. А. Указ. соч. С. 15–16, 60, 64.

¹² См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 23.02.1999 № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 03.02.1996 “О банках и банковской деятельности” в связи с жалобами граждан О. Ю. Веселяшкиной, А. Ю. Веселяшкина и Н. П. Лазаренко» ; постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.1999 № 8-П ; постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана» ; постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова» ; постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 № 10-П ; постановление Конституционного Суда РФ от

что ограничения должны быть соразмерны не только характеру, но и степени общественной опасности деяния.

Сами же основания ограничения прав и свобод представляют собой совокупность конституционных принципов, а одно из их значений заключается в том, что они выступают критериями конституционности нормативных правовых актов, регулирующих права и свободы¹³. А. А. Подмарев выделяет принцип соразмерности ограничений конституционным целям¹⁴, в то время как М. В. Пресняков относит требование соразмерности правовых ограничений к принципу справедливости, которое охватывается моделью ретрибутивной справедливости¹⁵. Формальный же аспект распределяющей справедливости, по мнению автора, выражается, помимо прочего, в дифференциации ответственности в зависимости от тяжести совершенного правонарушения¹⁶.

Ввиду того что правовые ограничения должны быть соразмерны степени общественной опасности совершенного виновным правонарушения, а преступления характеризуются большей, нежели административные правонарушения, степенью общественной опасности, административная ответственность не может быть более строгим способом воздействия на правонарушителя, чем уголовная. В свою очередь, меньшая строгость административной ответственности должна проявляться не только в видах и размерах наказаний, применяемых к виновным лицам, но и в сроках давности привлечения к соответствующей форме пу-

блично-правовой ответственности. Поскольку условия о сроках давности напрямую связаны с возможностью привлечения виновного к административной ответственности, соответствующие условия тоже должны соответствовать конституционному принципу соразмерности ограничений и степени общественной опасности правонарушения.

Конституционный Суд РФ также указывает на то, что конституционные требования, предъявляемые к правовому регулированию ответственности за административные правонарушения, в полной мере распространяются и на сроки давности привлечения к административной ответственности¹⁷, и заостряет внимание на том, что, закрепляя сроки давности привлечения виновного в совершении административного правонарушения лица к административной ответственности и определяя правила их исчисления, федеральный законодатель, помимо прочего, должен не допустить того, чтобы совершившие административные правонарушения лица в течение неоправданно длительного времени находились под угрозой возможности административного преследования и применения административного наказания¹⁸. В постановлении от 13.07.2010 № 15-П Конституционный Суд РФ сформулировал вполне конкретную и не вызывающую никаких возражений правовую позицию: сроки давности привлечения к административной ответственности во всяком случае не могут быть больше минимальных сроков давности привлечения к уголовной ответственности¹⁹.

13.07.2010 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В. В. Баталова, Л. Н. Валуевой, З. Я. Ганиевой, О. А. Красной и И. В. Эпова» (см. СПС «КонсультантПлюс»).

¹³ Подмарев А. А. Указ. соч. С. 16.

¹⁴ Подмарев А. А. Указ. соч. С. 85.

¹⁵ Пресняков М. В. Конституционный принцип справедливости: юридическая природа и нормативное содержание : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. С. 19, 20, 144, 161.

¹⁶ Пресняков М. В. Указ. соч. С. 179.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.2019 № 3-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «СПСР-Экспресс»» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5,

Между тем минимальный срок давности привлечения виновного к уголовной ответственности, установленный для преступлений небольшой тяжести, составляет два года со дня совершения преступления (ч. 1 ст. 78 УК РФ), в то время как среди сроков давности привлечения к административной ответственности можно встретить не только равные (в два года), но и большие (три года, шесть лет) сроки (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ), наибольшие из которых не только превышают минимальные сроки давности привлечения к уголовной ответственности, но и совпадают со сроками давности привлечения к уголовной ответственности за совершение преступлений средней тяжести (ч. 1 ст. 78 УК РФ).

На соответствующее нарушение принципа соразмерности указывали не только в специальной литературе²⁰, но и в жалобах, адресованных Конституционному Суду РФ. Так, предметом одной из жалоб было рассмотрение вопроса о конституционности трехлетнего срока давности привлечения арбитражного управляющего к административной ответственности за нарушение законодательства о несостоятельности. Отказывая в принятии жалобы к рассмотрению, Суд в качестве единственного аргумента указал на особый публично-правовой статус арбитражного управляющего, предопределяющий возможность предъявления к нему особых требований²¹. Между тем нельзя не обратить внимание на шаткость приведенной позиции. В частности, никаким особым правовым статусом нельзя оправдать больший срок давности привлечения к менее строгой форме публично-правовой ответственности, которая следует за совершение деяния, отличающегося меньшей степенью общественной опасности. Если сам Конституционный Суд РФ занимает позицию о необходимости соблюдения требований соразмерности при установлении ограничений прав

и свобод и обращает внимание на необходимость соответствия упомянутому принципу сроков давности привлечения к административной ответственности, а также прямо указывает на недопустимость установления больших сроков давности привлечения к административной ответственности, чем предусмотрены за совершение преступлений небольшой тяжести, то приведенное выше обоснование непринятия жалобы к рассмотрению нивелирует многие сформулированные самим Судом подходы.

И пусть заявителем упомянутой жалобы выступил арбитражный управляющий, который действительно является субъектом, наделенным особым публично-правовым статусом, тем не менее нельзя не обратить внимание, что трехлетний срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о несостоятельности распространяется на правонарушения, совершаемые не только специальными субъектами конкурсных отношений (арбитражными управляющими, реестродержателями, организаторами торгов, операторами электронных площадок либо руководителями временных администраций кредитных или иных финансовых организаций), но и простыми гражданами, не наделенными даже статусом индивидуального предпринимателя. В частности, ими могут быть совершены фиктивное и преднамеренное банкротство (ст. 14.12 КоАП РФ), неправомерные действия при банкротстве (ч. 1, 2, 4, 5, 5.1, 7 ст. 14.13 КоАП РФ). И хотя криминальные фиктивное и преднамеренное банкротства относятся к категории тяжких преступлений, что несколько ослабляет нашу позицию (если срок давности привлечения к уголовной ответственности превышает срок давности привлечения к административной ответственности за совершение административного правонарушения

части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В. В. Баталова, Л. Н. Валуевой, З. Я. Ганиевой, О. А. Красной и И. В. Эпова» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ См., например: *Зырянов С. М.* Каким должен быть срок давности привлечения к административной ответственности // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018. № 3. С. 33 ; *Зырянов С. М.* Срок давности привлечения к административной ответственности — не рудимент! // Административное право и процесс. 2019. № 8. С. 51 ; *Селезнев В. А.* О спорадичности применения отдельных норм Особенной части КоАП РФ об административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 150.

²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 26.03.2020 № 553-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Наумца Дмитрия Федоровича на нарушение его конституционных прав положением части 1 статьи 4.5 и частью 3 статьи 14.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

со смежным составом, то и о несоразмерности можно говорить лишь в общем виде, по отношению к преступлениям небольшой тяжести, но не по отношению к преступлениям со смежным составом), применительно к вопросу о сроках давности привлечения к административной ответственности за неправомерные действия при банкротстве упомянутых субъектов позиция Конституционного Суда РФ в любом случае неприменима. Крайне интересно посмотреть, как поступит Суд при решении вопроса по жалобе на несоразмерно большой срок давности привлечения гражданина к административной ответственности за совершение одного из упомянутых правонарушений. Поскольку кроме как особым статусом арбитражного управляющего обосновать трехлетний срок давности он не смог, применительно к гражданину Суд должен будет или принять положительное решение по жалобе, признав норму не соответствующей Конституции РФ, или мотивировать отказ в ее рассмотрении иначе. Однако при втором сценарии развития событий неизбежно возникнет вопрос: почему соответствующие доводы не были положены им в основу отказного определения от 26.03.2020 № 553-О, речь о котором шла выше, дополнительно к изложенным?

Тем не менее даже равные срокам давности уголовного преследования сроки давности привлечения к административной ответственности нарушают принцип соразмерности мер государственного принуждения степени общественной опасности правонарушения, которая во всяком случае не может совпадать у правонарушений и преступлений. Не должны совпадать и сроки давности привлечения к ответственности. Иллюстрацией надлежащего принципа дифференциации уголовной ответственности является часть 1 ст. 78 УК РФ, которая устанавливает сроки давности привлечения к уголовной ответственности в зависимости от категории совершенного преступления. То есть даже в рамках одного конкретного вида правонарушений — преступлений — дифференциация сроков давности привлечения к ответственности произведена с установлением существенных временных интервалов по категориям друг относительно друга. В связи с этим максимально приемлемый и отвечающий принципам справедливости и соразмерности

срок давности привлечения к административной ответственности не должен превышать одного года со дня совершения или обнаружения правонарушения, то есть должен быть меньше как минимум на один год, чем минимальный срок давности привлечения к уголовной ответственности.

С проблемой необоснованно больших сроков давности привлечения к административной ответственности тесно связана проблема порядка исчисления сроков давности по некоторым административным правонарушениям. Так, срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 6.18 КоАП РФ, в части использования запрещенной субстанции и (или) запрещенного метода начинается исчисляться со дня получения общероссийской антидопинговой организацией заключения лаборатории, аккредитованной Всемирным антидопинговым агентством, подтверждающего факт использования спортсменом запрещенной субстанции и (или) запрещенного метода (ч. 5.1 ст. 4.5 КоАП РФ). Предотвращение допинга в спорте осуществляется в соответствии с общероссийскими антидопинговыми правилами (ч. 2 ст. 26 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»²²). Между тем соответствующие правила не устанавливают каких-либо сроков для подготовки и направления заключения лаборатории, подтверждающего факт использования допинга, однако устанавливают максимальный срок хранения пробы — до 10 лет для проведения ее дополнительного анализа (п. 6.5 Правил²³). То есть виновное лицо может находиться под угрозой административного преследования в течение 11 лет, причем даже не с даты совершения или обнаружения административного правонарушения, а с даты отбора пробы для анализа, что превышает срок давности привлечения к уголовной ответственности за совершение тяжкого преступления (п. «в» ч. 1 ст. 78 УК РФ).

В свою очередь, срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ, начинается исчисляться со дня вступления в силу решения комиссии антимо-

²² СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

²³ Приказ Минспорта России от 09.08.2016 № 947 «Об утверждении Общероссийских антидопинговых правил» // Сборник официальных документов и материалов Министерства спорта РФ. 2016. № 8.

нополюного органа, которым установлен факт нарушения законодательства Российской Федерации (ч. 6 ст. 4.5 КоАП РФ), а срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 14.55.2 КоАП РФ, — со дня вступления в силу решения комиссии федерального органа исполнительной власти, осуществляющей функции по государственному контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа, которым установлен факт нарушения законодательства Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа (ч. 6.1 ст. 4.5 КоАП РФ).

Относительно порядка исчисления сроков давности за некоторые нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренные ч. 6 ст. 4.5 КоАП РФ, ранее уже высказывались вполне обоснованные опасения, что в некоторых случаях такой срок также может превышать сроки давности привлечения к уголовной ответственности²⁴. Более того, конституционность соответствующего порядка исчисления сроков давности неоднократно подвергалась сомнению в жалобах и запросах, адресованных Конституционному Суду РФ. В первом случае в качестве обоснования отказа в рассмотрении жалобы Суд указал, что несмотря на то, что производство по делам о нарушении антимонопольного законодательства не преследует цели установления события административного правонарушения, в случае его обнаружения в ходе такого производства требуется надлежащее оформление соответствующего факта, что, в свою очередь, предполагает ознакомление с доводами лица, в чьих действиях обнаружены признаки нарушения антимонопольного законодательства, которые оно может привести²⁵. Более позднее отказное определение содержит указание на то, что производство по делу о нарушении антимонопольного законодательства позволяет как выявить факты административного правонарушения, так и установить факт отсутствия соответствующего нарушения, что препятствует возбуждению дела об админи-

стративном правонарушении. Суд обратил внимание также на взаимосвязанность мер принуждения за нарушение антимонопольного законодательства и за совершение административного правонарушения: применение мер административной ответственности обусловлено предварительным установлением факта нарушения антимонопольного законодательства в специальных процедурах, что обосновывает установление специальных правил юридических последствий возбуждения и окончания производства по делам о нарушении антимонопольного законодательства в виде начала течения срока давности привлечения к административной ответственности²⁶.

Ключевым, по нашему мнению, аргументом Конституционного Суда РФ в рассмотренных случаях следует признать указание на взаимосвязь мер, применяемых за нарушение антимонопольного законодательства, и мер административной ответственности. И хотя Суд прямо на это не указал, но из его позиции можно сделать следующий вывод: отсутствие какой-либо зависимости порядка привлечения к административной ответственности от рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства может создать противоречивость правоприменительных актов, принимаемых по итогам соответствующих производств.

Однако если оценивать конституционность соответствующего порядка исчисления срока давности во взаимосвязи со сроком давности рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, то будет достаточно не просто признать, что упомянутая взаимосвязь мер принуждения может выступать в качестве достаточного основания особого порядка исчисления срока давности привлечения к административной ответственности. Так, срок рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства по общему правилу не должен превышать трех месяцев со дня вынесения определения о назначении дела к рассмотрению, но при необходимости может быть продлен не более чем на шесть месяцев (ст. 45

²⁴ См., например: *Ражков Р. А., Морозова Н. А.* Указ. соч. С. 45.

²⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 21.06.2011 № 923-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Коломийцевой Сталины Семеновны на нарушение ее конституционных прав частью 6 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2011 № 1570-О-О «По запросу Ачинского городского суда Красноярского края о проверке конституционности положений частей 1 и 6 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»²⁷). В свою очередь, срок давности для разрешения вопроса о наличии или об отсутствии факта нарушения антимонопольного законодательства составляет три года (ст. 41.1 Федерального закона «О защите конкуренции»). При этом сам Суд указывает на то, что меры, применяемые к лицу, совершившему нарушение антимонопольного законодательства, отличны от мер административной ответственности. По этой причине в случае исчисления срока давности исходя из общего правила нет никаких препятствий для рассмотрения комиссией антимонопольного органа вопроса о нарушении антимонопольного законодательства без направления своего решения для разрешения вопроса о привлечении к административной ответственности в случае, если срок давности истек. А ради процессуальной экономии вопрос о наличии в действиях лица еще и состава правонарушения вполне может разрешаться вместе с установлением факта нарушения антимонопольного законодательства самой комиссией с последующей передачей материалов в суд.

С позиции же принципа соразмерности правовых ограничений убедительными изложенные в упомянутых определениях доводы признать нельзя в любом случае. То обстоятельство, что производство по делам о нарушении антимонопольного законодательства не преследует цели установления фактов административных правонарушений (хотя соответствующие факты и могут быть установлены в ходе такого производства), равно как и возможность установления факта отсутствия нарушения антимонопольного законодательства, препятствующего возбуждению дела об административном правонарушении, едва ли как-то обосновывает конституционность правовой возможности привлечения лица к административной ответственности в течение срока, превышающего срок давности привлечения к уголовной ответственности за совершение преступления небольшой тяжести.

Арбитражным судом Красноярского края направлялся запрос о проверке конституционности ч. 6 ст. 4.5 КоАП РФ в связи с решением вопроса о привлечении лица к администра-

тивной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.9 КоАП РФ. Несмотря на то что запрос аргументирован действующим порядком исчисления срока давности привлечения к административной ответственности, который может привести к превышению этим сроком минимальных сроков давности привлечения к уголовной ответственности за совершение преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ, а также ссылкой на соответствующую позицию Конституционного Суда РФ, обосновывающую недопустимость подобного правового регулирования, запрос был признан не подлежащим дальнейшему рассмотрению. Суд обосновал неприменимость к данному запросу позиции, изложенной им в постановлении от 13.07.2010 № 15-П, тем, что она распространяется на ситуацию, когда исчисление срока давности привлечения к административной ответственности определяется со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении. Дополнительно Конституционным Судом РФ обращено внимание на то, что ст. 178 УК РФ и ст. 14.9 КоАП РФ предусматривают не совпадающие по структуре деяния и не поддающиеся сопоставлению составы правонарушения, а также на то, что в деле заявителя взаимосвязь между исчислением сроков давности привлечения к административной ответственности и уголовной ответственности также отсутствует²⁸.

Полагаем, что несопоставимость состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.9 КоАП РФ, с составом преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ, не может выступать аргументом против довода о недопустимости превышения сроком давности привлечения к административной ответственности срока давности привлечения к уголовной. Неужели сформулированная Конституционным Судом РФ позиция распространяется лишь на те составы административных правонарушений и преступлений, которые являются смежными? В связи со сказанным еще больше вопросов вызывает то обстоятельство, что, разрешая вопрос, касающийся порядка исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности при отказе в возбуждении

²⁷ СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

²⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 02.12.2013 № 1909-О «По запросу Арбитражного суда Красноярского края о проверке конституционности части 6 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

уголовного дела, Суд указал на то, что устанавливаемые законодателем сроки давности привлечения к административной ответственности не только не могут быть больше минимальных сроков давности привлечения к уголовной ответственности, но и должны иметь не зависящее от каких-либо юридических фактов календарное исчисление²⁹. Но ведь решение комиссии антимонопольного органа как раз и является юридическим фактом, в зависимости от которого ставится начало течения срока давности привлечения к административной ответственности!

Далее. Срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, совершенные в Антарктике, начинается исчисляться со дня поступления материалов дела в орган, должностному лицу, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях (ч. 7 ст. 4.5 КоАП РФ). Как справедливо отмечено А. Н. Кокотовым, установление в КоАП РФ сроков давности привлечения к административной ответственности и правил их исчисления, будучи проявлением принципа правовой определенности (ст. 19 Конституции РФ), направлено на создание условий, необходимых, с одной стороны, для обеспечения неотвратимости административной ответственности, а с другой — для предотвращения неоправданно длительного нахождения привлекаемых к ответственности лиц под угрозой административного преследования и применения административного наказания, а также для максимального ограничения усмотрения и недопущения произвола со стороны правоприменителей при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях³⁰.

В свою очередь, упомянутое правовое регулирование не только не соответствует принципу соразмерности, но и входит в неустрашимое противоречие с принципом правовой

определенности. То есть помимо того, что соответствующий порядок исчисления срока давности может привести к превышению им любого срока давности привлечения к уголовной ответственности (за исключением срока давности привлечения к ответственности за совершение международных преступлений), он еще и создает состояние неопределенности для лица, виновного в совершении административного правонарушения, когда максимальный срок давности привлечения его к ответственности точно не определен. При этом из приведенных позиций Конституционного Суда РФ, а также особого мнения судьи А. Н. Кокотова неизбежно следует, что срок давности привлечения к административной ответственности не только не может быть необоснованно долгим, но и должен быть вполне конкретно определен. И хотя исследуемая норма лишь определяет порядок исчисления срока давности, не устанавливая его размер, она создает возможность для произвольного привлечения лица к административной ответственности в течение неопределенного времени с момента совершения или обнаружения административного правонарушения.

Таким образом, действующее правовое регулирование сроков давности привлечения лица к административной ответственности и порядка их исчисления в рассмотренном аспекте входит в противоречие с ч. 1 ст. 19, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и не отвечает критериям соразмерности применяемых к виновному лицу мер государственного принуждения степени общественной опасности совершенного им деяния, а также противоречит принципу правовой определенности.

В связи с изложенным мы предлагаем установить годовой срок давности привлечения к административной ответственности в качестве максимального, а также исключить из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях части 5.1, 6, 6.1, 7 статьи 4.5.

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В. В. Баталова, Л. Н. Валуевой, З. Я. Ганиевой, О. А. Красной и И. В. Эпова» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотова к определению Конституционного Суда РФ от 04.07.2019 № 1837-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.1, части 2 статьи 2.1, статьи 2.9, части 1 статьи 4.5, части 1 статьи 16.1 и части 2 статьи 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой компании "Conti 145. Schiffahrts-GmbH & Co. KG MT 'CONTI AGULHAS'"» // СПС «КонсультантПлюс».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование : монография. — Воронеж : Издательство Воронежского университета, 1976. — 198 с.
2. Гогин А. А. Общая концепция правонарушений: проблемы методологии, теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. — Тольятти, 2011. — 532 с.
3. Зырянов С. М. Каким должен быть срок давности привлечения к административной ответственности // Актуальные проблемы административного права и процесса. — 2018. — № 3. — С. 31–34.
4. Зырянов С. М. Срок давности привлечения к административной ответственности — не рудимент! // Административное право и процесс. — 2019. — № 8. — С. 49–51.
5. Малиновская В. М. Правомерное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007. — 187 с.
6. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. — 3-е изд., перераб. и доп. — Saarbrücken : Lap Lambert, 2012. — 363 с.
7. Махмудова М. А. Сроки давности в уголовном праве России : дис. ... канд. юрид. наук. — Махачкала, 2011. — 202 с.
8. Орлов Д. В. Давность привлечения к уголовной ответственности по уголовному праву России : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — 212 с.
9. Подмарев А. А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2001. — 235 с.
10. Полный курс уголовного права: преступление и наказание : в 5 т. Т. 1 / под ред. А. И. Коробеева. — СПб. : Юридический центр-Пресс, 2008. — 672 с.
11. Пресняков М. В. Конституционный принцип справедливости: юридическая природа и нормативное содержание : дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2009. — 469 с.
12. Ражков Р. А., Морозова Н. А. О конституционности положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях о сроке давности привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере антимонопольного законодательства // Арбитражный и гражданский процесс. — 2013. — № 12. — С. 42–49.
13. Селезнев В. А. О спорадичности применения отдельных норм Особенной части КоАП РФ об административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. — 2019. — № 6. — С. 137–150.
14. Чепик А. В. Давность как юридическая конструкция: теоретико-прикладной анализ : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — 194 с.

Материал поступил в редакцию 17 июня 2020 г.

REFERENCES

1. Galagan IA. Administrativnaya otvetstvennost v SSSR. Protsessualnoe regulirovanie : monografiya [Administrative responsibility in the USSR. Procedural regulation: monograph]. Voronezh: Publishing House of Voronezh University; 1976. (In Russ.)
2. Gogin AA. Obshchaya kontseptsiya pravonarusheniy: problemy metodologii, teorii i praktiki : dis. ... d-ra yurid. nauk [General Concept of Offenses: Problems of Methodology, Theory and Practice: Doctoral Dissertation]. Toliatti; 2011 (In Russ.).
3. Zyryanov SM. Kakim dolzhen byt srok davnosti privlecheniya k administrativnoy otvetstvennosti [What should be the statute of limitations for bringing to administrative responsibility]. *Aktualnye problemy administrativnogo prava i protsessa*. 2018;3:31–34 (In Russ.).
4. Zyryanov SM. The statute of limitations on bringing to administrative responsibility is not a rudiment! *Administrative Law and Procedure*. 2019;8:49–51 (In Russ.).
5. Malinovskaya VM. Pravomernoe ogranichenie konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v rossiyskoy federatsii : dis. ... kand. yurid. nauk [Legal restriction of constitutional rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation: Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2007 (In Russ.).

6. Malko AV. Stimuly i ogranicheniya v prave: teoretiko-informatsionnyy aspekt [Incentives and limitations in law: theoretical and information aspect]. 3rd ed. Saarbrücken: Lap Lambert; 2012 (In Russ.).
7. Makhmudova MA. Sroki davnosti v ugovnom prave rossii : dis. ... kand. yurid. nauk [Statutes of Limitations in the Russian Criminal Law: Cand. Sci. (Law) Thesis]. Makhachkala; 2011 (In Russ.).
8. Orlov DV. Davnost privilecheniya k ugovnoy otvetstvennosti po ugovnomu pravu rossii : dis. ... kand. yurid. nauk [Limitation of criminal prosecution under criminal law of Russia: Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2008. (In Russ.).
9. Podmarev AA. Konstitutsionnye osnovy ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v rossiyskoy federatsii : dis. ... kand. yurid. nauk [Constitutional basis of restriction of human and citizen rights and freedoms in the Russian Federation: Cand. Sci. (Law) Thesis]. Saratov; 2001 (In Russ.).
10. Korobeev AI, editor. Polnyy kurs ugovnogo prava: prestuplenie i nakazanie : v 5 t. T. 1. [Full course of criminal law: crime and punishment: in 5 Vol. Vol. 1]. St. Petersburg: Yuridicheskiy tsentr-press Publ.; 2008 (In Russ.).
11. Presnyakov MV. konstitutsionnyy printsip spravedlivosti: yuridicheskaya priroda i normativnoe sodержanie : dis. ... d-ra yurid. nauk [Constitutional principle of justice: legal nature and normative content: Doctoral Dissertation]. Saratov; 2009 (In Russ.).
12. Razhkov RA, Morozova NA. O konstitutsionnosti polozheniy kodeksa rossiyskoy federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh o sroke davnosti privilecheniya k administrativnoy otvetstvennosti za narusheniya v sfere antimonopolnogo zak [Constitutionality of the provisions of the Code of the Russian Federation on administrative offenses on the statute of limitations of holding administrative responsibility for violations in the field of antitrust]. *Arbitrazh and Civil Procedure*, 2013;12:42—49 (In Russ.).
13. Seleznev VA. o sporadichnosti primeneniya otdelnykh norm osobennoy chasti KoAP RF ob administrativnoy otvetstvennosti yuridicheskikh lits [On the sporadic application of certain provisions of the special part of the Administrative Code on Administrative Liability of legal entities]. *Journal of Russian Law*. 2019;6:137—150 (In Russ.).
14. Chepik AV. Davnost kak yuridicheskaya konstruktsiya: teoretiko-prikladnoy analiz : dis. ... kand. yurid. nauk. [Limitation as a legal construct: theoretical and applied analysis: Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2009 (In Russ.).