

СРОК ДАВНОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИЛИ СРОК ДАВНОСТИ ВОЗБУЖДЕНИЯ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ?

А. В. Новиков

Конституционный Суд Российской Федерации

Поступила в редакцию 15 апреля 2015 г.

Аннотация: рассматривается правовая природа срока давности привлечения к административной ответственности и предлагаются решения проблем, связанных с его регулированием.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, давность привлечения к административной ответственности, принцип неотвратимости наказания.

Abstract: this article is devoted to the statute of limitations for administrative offences. It is proposed the solution to some problems related to the statute of limitations for administrative offences.

Key words: administrative offence proceedings, the statute of limitations for administrative offences, the principle of inevitability of punishment.

Институт давности привлечения к административной ответственности был известен еще законодательству РСФСР об административных правонарушениях. В силу ч. 1 ст. 38 «Сроки наложения административного взыскания» КоАП РСФСР административное взыскание могло быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении – двух месяцев со дня его обнаружения. Положения указанной статьи не изменялись на протяжении всего периода действия названного Кодекса и со временем стали основой для построения современного института давности привлечения к административной ответственности.

Сегодня правовую основу данного института образуют взаимосвязанные положения, прежде всего ст. 4.5 КоАП РФ. В настоящее время указанная статья действует в редакциях более 50 федеральных законов. Такая законотворческая суета – лучшее подтверждение фразы: «Давностный срок привлечения к административной ответственности является одним из самых проблемных как в теории административного права, так и на практике»¹. Мы разделяем данное суждение и предлагаем проанализировать сложившееся правовое регулирование, чтобы разобраться в причинах его теоретической и практической дефектности.

¹ Хмара А. М. К вопросу о сроках в законодательстве об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина (22 марта 2012 г.) : в 2 ч. СПб., 2012. Ч. 1. С. 182.

Для выяснения правовой природы давности привлечения к административной ответственности и функции, которую она выполняет, следует обратиться к решениям Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда РФ, которые в силу характера своей деятельности вынуждены разбираться в существе правовых понятий, категорий, явлений².

Европейский суд определяет срок давности как предусмотренное законом право нарушителя не подвергаться преследованию или суду по истечении определенного срока после совершения правонарушения. Вместе с тем Европейский суд указывает, что сроки давности... отвечают нескольким целям, в числе которых обеспечение правовой определенности и окончательности, предупреждение нарушений прав обвиняемых, которые могли бы быть умалены, если бы судам приходилось рассматривать их дела на основе доказательств, которые могли быть неполными из-за прошествия времени (постановления Европейского суда от 22 октября 1996 г. по делу «Стаббингс и другие против Соединенного Королевства», § 51, Reports 1996-IV, от 20 сентября 2011 г. по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» (ОАО Neftyanaya Kompaniya «YUKOS») против Российской Федерации»³).

Какие выводы вытекают из приведенной правовой позиции Европейского суда?

Во-первых, Европейский суд приводит две причины, обуславливающие возникновение института давности привлечения к ответственности, и соответственно определяющие функции, которые он призван осуществлять: первая – обеспечение правовой определенности и окончательности (обеспечительная функция); вторая – предупреждение нарушений прав обвиняемых, которые могли бы быть умалены, если бы приходилось рассматривать их дела на основе доказательств, которые могли быть неполными из-за прошествия времени (превентивная функция). Поясним, что в данном случае правовая определенность и окончательность состоят в том, что в государстве должна исключаться ситуация, при которой лицо, совершившее правонарушение, может неограниченное время находиться под дамокловым мечом возможности быть привлеченным к ответственности в любой момент по воле должностного лица, тем самым попадая в зависимость от его волеизъявления. Таким образом, длительный давностный срок, равно как и его отсутствие, несет угрозу манипулирования поведением лица, совершившего правонарушение. Это, в свою очередь, нарушает фундаментальные права личности.

² В соответствии с п. 1 ст. 32 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) в ведении Европейского суда находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней, в ряде предусмотренных самой Конвенцией случаях. В свою очередь, Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права (ч. 3 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

³ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Суть второй причины-функции сводится к недопущению нарушений прав обвиняемого лица тем, что вследствие упущенного времени порой объективно нельзя собрать полную доказательственную базу, которая позволяет развеять сомнения в причастности обвиняемого лица в совершении вменяемого правонарушения и достоверно определить все иные обстоятельства, подлежащие выяснению по делу.

Отметим, что первая причина-функция (задача) неразрешима иначе, чем введением давностного срока, в то время как вторая – носит вероятностный характер и может не иметь важного значения в условиях законодательного требования полноты доказательственной базы. Таким образом, основное значение давности привлечения к ответственности можно свести к первой причине – правовой определенности в указанном аспекте.

Во-вторых, «преследование» приравнивается «суду», т.е. с качеством правового государства несовместимо отсутствие такого срока, по истечении которого после совершения правонарушения лицо не может быть преследуемо в публично-правовом порядке или подвергнуто наказанию (осуждению). Тем самым признается, что публично-правовое преследование по уровню переносимых тягостных переживаний (страданий) сопоставимо с самим наказанием: в некотором смысле преследование само по себе является наказанием; в массовом сознании эти понятия отождествляются. Полагаем, что применительно к нашей правовой системе это означает следующее. Законодатель обязан установить срок, по прошествии которого в отношении лица, причастного к совершению правонарушения, не может возбуждаться дело («преследование») либо дело не может доводиться до итогового решения, предусматривающего меру ответственности (наказание) («суд»). То есть с точки зрения Конвенции принципиально допустимо выстраивание двух моделей исчисления давностного срока: 1) срок исчисляется до момента задействования публичного механизма защиты (до «преследования»); 2) срок исчисляется до момента окончательного публично-правового вывода (до «суда»).

Российское законодательство демонстрирует наличие обеих моделей. Традиционно для публичной защиты имущественных интересов используется первая модель: гражданское законодательство устанавливает исковую давность – срок для защиты права по иску лица, право которого нарушено (ст. 195 ГК РФ). Это срок, в течение которого лицо вправе требовать от государства защиты его прав.

Для государственной защиты национальных интересов общественно опасных посягательств отечественная правовая мысль придерживается второй модели. Так, сроки давности привлечения к уголовной ответственности исчисляются со дня совершения преступления и до момента вступления приговора суда в законную силу (ч. 2 ст. 78 УК РФ). То есть это срок, в течение которого государство обязано признать лицо виновным (невиновным) в совершении инкриминируемого ему деяния. Именно такая модель была реципирована административно-деликтным законодатель-

ством. Причем она настолько укоренилась, что не подвергается сомнению.

Каждая из моделей имеет слабые и сильные стороны, но вместе с тем они обе направлены на достижение одной и той же цели. В частности, Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что целями установления сроков исковой давности и сроков давности привлечения к ответственности являются как обеспечение эффективности реализации публичных функций, так и сохранение необходимой стабильности соответствующих правовых отношений (постановления от 27 апреля 2001 г. № 7-П, от 14 июля 2005 г. № 9-П, от 20 июля 1999 г. № 12-П и др.).

Таким образом, подчеркнем, что у всех сроков давности есть рамки не только с точки зрения прав личности, но и со стороны публичных интересов: эффективная реализация публичных функций. В связи с этим отметим, что слабой стороной второй модели исчисления давностных сроков является угроза ущемления публичного интереса, заключающегося в принципе неотвратимости ответственности.

Конституционный Суд РФ принял десятки решений, в которых затрагиваются отдельные аспекты правовой природы и функционального назначения давностных сроков, в том числе непосредственно касающихся сроков давности привлечения к административной ответственности. Установив временные пределы для административного преследования, государство защищает подозревавшееся в совершении административного правонарушения лицо от неограниченной по времени угрозы публичного преследования, не согласующейся с уважением достоинства личности и правом на личную неприкосновенность (постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П); наличие сроков, в течение которых для лица во взаимоотношениях с государством могут наступить неблагоприятные последствия, представляет собой необходимое условие применения этих последствий (постановления Конституционного Суда РФ от 24 июня 2009 г. № 11-П, от 20 июля 2011 г. № 20-П и др.).

Конституционный Суд РФ многократно сталкивался с вопросами, порожденными действующим правовым регулированием сроков давности привлечения к административной ответственности. Формулируя свое мнение применительно к различным аспектам, в которых заявители (граждане и суды) усматривали неопределенность соответствующих законоположений в вопросе об их соответствии Конституции РФ, Конституционный Суд каждый раз смотрел на спорную ситуацию, исходя из необходимости соблюдения баланса частных и публичных интересов при осуществлении правового регулирования прав и свобод человека и гражданина – создать условия, необходимые для обеспечения неотвратимости административной ответственности, вместе с тем не допустить, чтобы совершившие административные правонарушения лица – как физические, так и юридические – в течение неоправданно длительного времени находились под угрозой возможности административного преследования и применения административного наказания (постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П).

Приведенные правовые позиции достаточны для вывода об общности взглядов Европейского суда и Конституционного Суда РФ по вопросам правовой природы и предназначения давности привлечения к ответственности: гарантировать соблюдение фундаментальных прав личности, исключающих возможность неограниченного по времени преследования за совершение правонарушения, вменяемого лицу.

Полагаем необходимым обратить также внимание еще на один аспект значения давностного срока. Привлечение к ответственности по прошествии длительного срока может оказаться бессмысленным в плане достижения цели частной превенции: лицо могло просто забыть о совершенном им деянии, изначально не придав ему значение как противоправному. К тому же за прошедший срок человек мог сам измениться, осознав общественную опасность тех или иных действий, и перестроить свое поведение в правомерном русле. В этом случае его наказание стало бы излишним и в какой-то мере даже вредным, поскольку могло бы быть воспринято как несправедливое.

Целесообразно непосредственно взглянуть на те проблемы, которые связаны с применением давности привлечения к административной ответственности. Перечень таких вопросов можно составить на примере практики Конституционного Суда РФ, которому многократно приходилось оценивать доводы заявителей, сталкивавшихся, по их собственному мнению, с целым рядом противоречий и коллизий. Вот некоторые из этих вопросов:

1) какова давность привлечения к административной ответственности за конкретное правонарушение; к какой группе правонарушений, перечисленных в ст. 4.5 КоАП РФ, относится конкретное правонарушение (определения от 19 марта 2009 г. № 296-О-О, от 16 февраля 2012 г. № 288-О-О, от 7 октября 2014 г. № 2323-О)⁴;

2) почему давность привлечения к административной ответственности позволяет избежать привлечения к административной ответственности вследствие неоднократных судебных ошибок (в случае направления дела на повторное рассмотрение) (определение от 27 января 2011 г. № 112-О-О);

3) почему прекращение производства по делу об административном правонарушении в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности не позволяет обратиться с иском к правоохранительным органам с требованием о возмещении вреда здоровью и компенсации морального вреда (постановление от 16 июня 2009 г. № 9-П, определение от 14 июля 2011 г. № 919-О-О);

4) какую дату следует рассматривать в качестве даты вынесения постановления по делу об административном правонарушении: дату, ука-

⁴ Верховный Суд РФ разъяснял, каков срок давности привлечения за конкретные правонарушения (см., например, судебная практика по административным делам, п. 3, Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за I квартал 2013 г.; Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2013 г., вопрос 5).

занную в самом постановлении, или дату направления копии постановления по почте лицу, в отношении которого оно вынесено (определение от 29 сентября 2011 г. № 1049-О-О);

5) допустимо ли исчислять срок давности привлечения к административной ответственности со дня вступления в силу решения антимонопольного органа (определения от 21 июня 2011 г. № 923-О-О, от 2 ноября 2011 г. № 1570-О-О и от 2 декабря 2013 г. № 1909-О);

6) вправе ли суд надзорной инстанции выносить *постановление* за пределами установленного ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ срока давности привлечения к административной ответственности (определение от 23 апреля 2013 г. № 577-О).

Выше перечислены только те вопросы, которые непосредственно связаны с давностью привлечения к административной ответственности. Однако на практике поднимались проблемы, которые, по сути, являлись производными от порядка исчисления сроков давности. Отголоски данных проблем доходили также до Конституционного Суда РФ, перед которым, к примеру, неоднократно ставился вопрос о том, подлежит ли обязательному удовлетворению ходатайство о рассмотрении дела об административном правонарушении по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу (определения от 29 января 2009 г. № 2-О-О, от 23 апреля 2013 г. № 577-О и от 25 сентября 2014 г. № 2097-О). Нельзя отрицать, что в ряде случаев заявление такого ходатайства не что иное, как тактическое средство защиты, применяемое в целях уклонения от административной ответственности, поскольку истечение сроков давности – безусловное основание для прекращения производства по делу об административных правонарушениях (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ). Конечно, удовлетворение указанного ходатайства приостанавливает течение срока давности привлечения к административной ответственности с момента его удовлетворения до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать это дело (ч. 5 ст. 4.5 КоАП РФ). Но необходимо иметь в виду, что судья, орган, должностное лицо, получившие материалы дела, не могут рассмотреть его сразу, что повышает вероятность истечения давностных сроков. К тому же заявление подобного ходатайства может делаться незадолго до истечения срока, в том числе и по согласованию с судьей, органом, должностным лицом (коррупционный фактор).

Большинство правоприменительных проблем с давностными сроками обусловлены именно стремлением лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не быть привлеченным к административной ответственности, т.е. подвергнутым административному наказанию. По этой причине ряд вопросов, в том числе некоторые из перечисленных выше проблем, носят надуманный характер и поэтому легко разрешимы. Однако не стоит сбрасывать со счетов то обстоятельство, что простые вопросы изрядно осложняют право-

применение, а каждый правоприменительный казус нельзя разрешить, постоянно дополняя законодательство⁵.

Одной из наиболее значимых правовых позиций Конституционного Суда РФ, касающихся давности привлечения к административной ответственности, является указание на то, что в случае, когда производство по делу об административном правонарушении было прекращено в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности, проверка и оценка выводов юрисдикционного органа о наличии в действиях конкретного лица состава административного правонарушения не исключаются (постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П). Впоследствии, учитывая данную правовую позицию, Верховный Суд РФ дал весьма пространные разъяснения, что в случае, когда постановление о прекращении производства по делу в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности либо решение по результатам рассмотрения жалобы на это постановление обжалуется лицом, в отношении которого составлялся протокол об административном правонарушении, настаивающим на своей невиновности, то ему не может быть отказано в проверке и оценке доводов об отсутствии в его действиях (бездействии) состава административного правонарушения в целях обеспечения судебной защиты прав и свобод этого лица (ч. 3 ст. 30.6, ч. 3 ст. 30.9 КоАП РФ); установив при рассмотрении жалобы такого лица обоснованность выводов юрисдикционного органа, а также правильность исчисления срока давности привлечения к административной ответственности в зависимости от категории дела, судья отказывает в ее удовлетворении и оставляет постановление без изменения; при этом необходимо учитывать, что в названном поста-

⁵ В последнее время в науке все чаще предлагается в качестве решения той или иной проблемы-казуса усовершенствование законодательства. Давность привлечения к административной ответственности в этом отношении не является исключением. Так, в ответ на расширительное понимание положений ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ в части распространения установленного в ней срока не только на стадию рассмотрения дела, но и на стадию пересмотра предлагалось дополнить ст. 4.5 следующим положением: «Истечение срока давности привлечения к административной ответственности на (вероятно, автор имел в виду «во». – А.Н.) время пересмотра постановления не является основанием для прекращения производства по делу, если само постановление было вынесено в пределах срока давности привлечения к административной ответственности и если для этого отсутствуют основания, предусмотренные п. 1–3 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ» (Хмара А. М. Указ. соч. С. 186–187). Столкнувшись, по сути, с аналогичным вопросом, Конституционный Суд РФ пояснил, что ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ устанавливает сроки вынесения постановлений по делам об административных правонарушениях – первого правоприменительного решения по делу, разрешающего его по существу; решение по результатам рассмотрения в порядке надзора жалобы (протеста), принимаемое в силу ч. 1 ст. 30.17 КоАП РФ в форме постановления, к таким актам не относится (определение от 23 апреля 2013 г. № 577-О). Созвучные разъяснения мог бы дать и Верховный Суд РФ, что позволило бы научной общественности не требовать от законодателя излишней активизации.

новлении о прекращении производства по делу не могут содержаться выводы юрисдикционного органа о виновности лица, в отношении которого был составлен протокол об административном правонарушении; при наличии таких выводов в обжалуемом постановлении судья, с учетом положений ст. 1.5 КоАП РФ о презумпции невиновности, обязан вынести решение об изменении постановления, исключив из него указание на вину этого лица (п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ)⁶.

Такое решение, учитывающее правовую позицию Конституционного Суда РФ, по всей видимости, обусловлено также стремлением избежать дальнейшего обжалования правоприменительных решений. Однако данные обстоятельные разъяснения не лишены противоречивости. С одной стороны, суды, рассматривающие жалобы лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, производство по которому прекращено в связи с истечением срока давности, обязаны проверять доводы об отсутствии в действиях (бездействии) данного лица состава административного правонарушения. С другой стороны, судам не позволено делать выводы о виновности этого лица. Противоречие видится в том, что виновность, будучи элементом субъективной стороны состава правонарушения, не должна содержаться в решении суда, который должен выяснять наличие в действиях (бездействии) лица состава правонарушения.

К тому же такие широкие разъяснения не в достаточной мере аргументированы, чтобы быть доходчивыми. Логически уязвимой видится ссылка на положения ст. 1.5 «Презумпция невиновности» КоАП РФ, из которых не следует запрета на вывод о виновности (невиновности) лица в постановлении о назначении административного наказания или в постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении. Полагаем, что данный вывод должен быть в каждом постановлении, выносимом по результатам рассмотрения дела, что непосредственно вытекает из п. 3 ст. 26.1 КоАП РФ.

Неразумным выглядит также требование осуществлять фактическое рассмотрение дела, которое закончится прекращением, что является правовой несуразностью. На это в свое время обращал внимание и Конституционный Суд РФ, который указал, что продолжение публичного преследования за административное правонарушение... по истечении установленных законом сроков давности являлось бы излишним с точки зрения задач законодательства об административных правонарушениях, не оправдывало бы усилий по установлению события и состава административного правонарушения и не способствовало повышению эффективности публичного преследования и профилактического значения административной ответственности (постановление от 16 июня 2009 г. № 9-П). В этом же решении Конституционный Суд РФ пояснил, что федеральный

⁶ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (п.13.1). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

законодатель вправе определять пределы целесообразности публичного преследования таким образом, чтобы обеспечить наряду с эффективной государственной, в том числе судебной, защитой прав граждан процессуальную экономию, оперативность при рассмотрении дел и профилактику правонарушений; этим, в частности, обусловлено установление в КоАП РФ в качестве основания прекращения дела истечение сроков давности привлечения к административной ответственности.

В целом надо признать, что правоприменитель нашел «выход» из ситуации, определив баланс интересов: воспринимать истечение давностных сроков как безусловное основание прекращения дела, не требующее выяснения всех его обстоятельств до тех пор, пока с этим требованием не обратилось лицо, в отношении которого велось дело. И если при рассмотрении жалобы будет установлено, что в действиях лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, не содержится состава административного правонарушения либо отсутствовало событие административного правонарушения, то такое постановление подлежит отмене с вынесением решения о прекращении производства по делу в соответствии с п. 1 либо п. 2 ст. 24.5 КоАП РФ⁷. В тех случаях, когда вина лица будет установлена, дело подлежит прекращению в связи с истечением давностных сроков, а в постановлении (решении) во всяком случае не должно содержаться выводов о его виновности.

Такое решение соответствует правовому регулированию и конституционно установленным ценностям, однако полагаем, что это решение противостоит естественной и дисгармонично, поэтому затруднительно его считать удовлетворительным. К тому же громоздкие разъяснения законодательства противоречат основному началу права – простоте и ясности.

Кроме того, подобные «поблажки» играют злую шутку с правосудием. Так, один из заявителей в Конституционный Суд РФ, дело об административном правонарушении (ч. 1 ст. 12.15 КоАП РФ) в отношении которого было прекращено в связи с истечением сроков давности, полагал на этом основании невозможным привлечение его же к административной ответственности за совершение другого правонарушения – оставление места дорожно-транспортного происшествия (ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ)⁸.

Рассмотрим подробнее проблему, связанную с давностным сроком, – моментом начала исчисления срока. Полагаем, что активизация обсуждения сроков давности в этом ключе во многом обязана решению Конституционного Суда РФ, которым ч. 4 ст. 4.5 КоАП РФ признана не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой содержащаяся в ней норма позволяет в случае отказа в возбуждении уголовного дела или его прекращении, но при наличии в действиях лица признаков адми-

⁷ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (п.13.1). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2012 г. № 1288-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нистративного правонарушения исчислять срок давности привлечения к административной ответственности со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении (постановление от 13 июля 2010 г. № 15-П). Аргументируя это решение, Суд указал, что не исключается правомочие федерального законодателя устанавливать для таких случаев, а равно для отдельных составов административных правонарушений специальные сроки давности привлечения к административной ответственности, которые превышают существующие, но во всяком случае не могут быть выше минимальных сроков давности привлечения к уголовной ответственности и должны иметь не зависящее от каких-либо юридических фактов календарное исчисление (постановление Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. № 15-П). Буквальное толкование сказанного позволило усомниться в конституционности ч. 6 ст. 4.5 КоАП РФ, предусматривающей исчисление срока давности привлечения к административной ответственности за ряд административных правонарушений антимонопольного законодательства со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения этого законодательства⁹. Однако впоследствии было разъяснено, что приведенная правовая позиция Конституционного Суда РФ 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 (определение от 2 декабря 2013 г. № 1909-О).

Возможность же исчисления давностного срока со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд РФ, позволяет точно определить дату начала течения указанного срока, поэтому не может рассматриваться как произвольное и нарушающее конституционные права (определения Конституционного Суда РФ от 21 июня 2011 г. № 923-О-О, от 2 ноября 2011 г. № 1570-О-О и от 2 декабря 2013 г. № 1909-О). Данное обстоятельство, конечно, имеет существенное значение, не позволяющее однообразно подходить к вопросу об исчислении современных давностных сроков.

Если же корреляцию давностных сроков в административно-деликтном и уголовном законодательствах рассматривать в качестве универсального аргумента, то возникнут сомнения и в конституционности безобидной ч. 7 ст. 4.5, в силу которой срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, совершенные в Антарктике, начинает исчисляться со дня поступления материалов дела в орган, должностному лицу, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях.

⁹ См., например: *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.

Недопустимо расширять значение указанного довода и по той причине, что уголовный закон не предусматривает ответственности юридических лиц. Следует помнить, что общего срока давности привлечения к административной ответственности, предусмотренного ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, не всегда оказывается достаточно для выявления и наказания правонарушителя (постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П); установление длительного срока давности привлечения к административной ответственности может быть обосновано, в частности, особенностями производства по делам об административных правонарушениях, их общественной опасностью, сложностью выявления и другими свойствами (определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2011 г. № 1570-О-О).

Данная иллюстрация спорных случаев позволяет отчетливо осознать справедливость приведенной выше цитаты: «Давностный срок привлечения к административной ответственности является одним из самых проблемных как в теории административного права, так и на практике».

Стоит заметить, что в основном практика уже выстроилась под действующее регулирование давности привлечения к административной ответственности, и большинство порожденных таким регулированием споров уже разрешено. Тем не менее законодательство в указанной части продолжает бурно меняться. В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации находится целый ряд проектов федеральных законов, в которых предлагаются изменения в ст. 4.5 КоАП РФ¹⁰.

В одном из указанных проектов предлагается увеличить общий срок давности привлечения к административной ответственности до шести месяцев. Аргументируя свое предложение, авторы отмечают, что правоприменительная практика свидетельствует о том, что сроки привлечения к административной ответственности, установленные законодателем, не обеспечивают соблюдения принципа неотвратимости ответственности по делам об административных правонарушениях; ежегодно в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности правоприменительными органами прекращаются дела об

¹⁰ См., например: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : проект федер. закона № 613254-6 : внесен 2 октября 2014 г. ; О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : проект федер. закона № 642197-6 : внесен 5 ноября 2014 г. ; О внесении изменения в статью 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : проект федер. закона № 645331-6 : внесен 8 ноября 2014 г. ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам антимонопольного регулирования и обеспечения продовольственной безопасности : проект федер. закона № 704631-6 : внесен 15 января 2015 г. ; О внесении изменений в статьи 4.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : проект федер. закона № 703836-6 : внесен 21 января 2015 г. Приведенный перечень не является исчерпывающим.

административных правонарушений в отношении десятка тысяч правонарушителей; причины несвоевременного рассмотрения дел об административных правонарушениях различны; часто проблема заключается в злоупотреблении своими процессуальными правами лицами, привлекаемыми к административной ответственности: заведомо зная о возбуждении административного производства, указанное лицо умышленно не получает повестки о дате, времени и месте рассмотрения дела, препятствуя надлежащему уведомлению его о разбирательстве по делу; нередко лицо, привлекаемое к административной ответственности, либо его представитель заявляют ходатайства об отложении рассмотрения дела в связи с болезнью, занятостью в другом процессе и т.п.¹¹

Это, безусловно, веские основания, которые перекликаются с написанным выше. Вместе с тем есть сомнения в том, что данный законопроект будет утвержден. Во-первых, второй аргумент авторов (первый процитирован выше) зиждется на их широком (ошибочном) понимании давностных сроков: «при пересмотре постановлений по делу об административном правонарушении в большинстве случаев срок привлечения лица к административной ответственности истекает к моменту рассмотрения дела вышестоящим судом»¹². Во-вторых, как известно, 20 января 2015 г. в Государственную Думу Российской Федерации был внесен проект кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)¹³. В связи с этим представляется разумным отложить рассмотрение тех проектов, в которых предлагаются изменения в нормы, составляющие Общую часть кодекса. Кстати, ст. 5.13 данного законопроекта предусматривает общий срок давности привлечения к административной ответственности – один год.

Может это и есть выход из сложившейся ситуации? Возможно. Но следует иметь в виду, что, устанавливая сроки давности привлечения к административной ответственности, сопоставимые с давностными сроками привлечения к уголовной ответственности, законодатель тем самым повышает риск нарушения конституционных прав граждан. Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, никто не может быть поставлен под угрозу возможного обременения на неопределенный или слишком длительный срок (постановления от 27 апреля 2001 г. № 7-П, от 24 июня 2009 г. № 11-П, от 20 июля 2011 г. № 20-П и др.). Конечно, определение размера давностного срока является умозрительным, а его восприятие как достаточного или слишком длительного всегда носит оценочный характер. Поэтому небезосновательно можно утверждать, что по-

¹¹ О внесении изменений в статьи 4.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : пояснительная записка к проекту федер. закона № 703836-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Там же.

¹³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть) : проект федер. закона № 703192-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

луговой, а тем более годичный срок давности слишком продолжителен для многих административных правонарушений. К примеру, нарушение пешеходом или пассажиром транспортного средства Правил дорожного движения (ч. 1 ст. 12.29 КоАП РФ) выявляется, как правило, непосредственно в момент его совершения, тут же формируется доказательственная база. Поэтому двухмесячного давностного срока вполне достаточно для принятия итогового решения по делу – постановления.

Но справедливости ради отметим, что постоянное увеличение срока давности для отдельных категорий правонарушений обусловлено изначально коротким сроком, отведенным на разбирательство дела (два месяца в первой редакции КоАП РФ). К тому же в условиях наличия срочных видов наказаний, которые предусматривают продолжительное по времени ограничения прав¹⁴, установление коротких давностных сроков вызывает вполне уместные вопросы: если государство исходит из того, что продолжительное ограничение прав (несколько лет) способствует достижению общей и частной превенции наказаний, то почему давностный срок составляет всего несколько месяцев? Убежден, что давностный срок в действующей модели его исчисления должен помимо прочего увязываться и со сроками наказаний, как это фактически осуществляется в уголовном законе: срок давности привлечения к уголовной ответственности определяется для каждой категории преступлений, разграничивающихся по предусмотренному за их совершение максимальному размеру наказания (ст. 15 и 78 УК РФ)¹⁵.

Во всяком случае следует подчеркнуть, что постоянное казуальное изменение одних и тех же законоположений никак нельзя признать нормальным. Очевидно, что такое регулирование является дефектным, равно как и его изменения, коль скоро они разрознены и массовы, что, в свою очередь, свидетельствует об отсутствии комплексного видения проблемы, прежде всего у законодателя. В какой-то мере «проблемное» правовое регулирование обусловлено слабостью научной мысли. Таким образом, актуальность комплексного решения проблемы сохраняется.

Какой же можно предложить выход из всего сонма проблем, порожденных давностью привлечения к административной ответственности?

Полагаем возможным заменить в КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности на срок давности возбуждения дела об административном правонарушении. Это упростит законодательство и сделает его более определенным, прежде всего для всех лиц, в отношении которых возбуждается дело, и доступным для понимания даже без квалифицированной юридической помощи. Претворение пред-

¹⁴ В данном случае речь, прежде всего, можно вести о лишении специального права и дисквалификации, установление которых в настоящее время допускается на срок до трех лет (ч. 2 ст. 3.8 и ч. 2 ст. 3.11 КоАП РФ).

¹⁵ В литературе уже обращалось внимание на несбалансированный характер срока давности привлечения к административной ответственности (см., например: *Жаров А. В.* Сроки давности привлечения к административной ответственности // *Законность.* 2009. № 12. С. 21–23).

ложения не противоречит правовым позициям ни Европейского суда, ни Конституционного Суда РФ. Данное изменение разрешит если и не все, то большинство имеющихся проблем, связанных с исчислением давностного срока. В качестве положительного эффекта получим следующее.

Во-первых, над судьей, органом, должностным лицом перестанут довлеть давностные сроки. Иное их исчисление в большей степени будет удовлетворять таким задачам производства по делам об административных правонарушениях, как всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, и одновременно не приводить к противоречию с задачей своевременного разрешения дела.

Во-вторых, будет устранена правовая почва, порождающая имманентное стремление лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, и стороны защиты совершать такие процессуально значимые действия, которые позволят избежать административного наказания вследствие истечения сроков давности привлечения к административной ответственности.

В-третьих, в большинстве случаев отпадет необходимость выяснения того, к какой из перечисленных в ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ групп административных правонарушений относится конкретное правонарушение. Срок давности возбуждения дела об административном правонарушении позволяет сократить число данных групп или вовсе избавиться от действующей модели регулирования давностного срока, выстроенной в указанном ключе, т.е. вполне можно установить единый общий срок.

В-четвертых, исчезнут основания для измышлений о расширительном толковании давностного срока (распространяется он на время вынесения первого итогового решения по делу или же распространяется также и на время принятия иных решений по делу).

В-пятых, в случаях возвращения дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассматривать дело (п. 4 ч. 1 ст. 30.7 и п. 3 ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ), дело не прекратится в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности, а во всяком случае будет рассмотрено до конца. Полагаем, что такое регулирование больше походит на баланс между конституционными правами личности и эффективностью механизма государственного принуждения, исключающего возможность прекращения преследования сугубо по формальным основаниям, невзирая на все предпринятые усилия и затраты, связанные с подготовкой всех материалов дела об административном правонарушении. Предлагаемое решение – подвижка в сторону принципа неотвратимости административной ответственности (наказания).

В-шестых, сократится почва для коррупционных проявлений, выражающихся в согласованном намерении лица, привлекаемого к административной ответственности, и лица, рассматривающего дело, прекратить это дело в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности. Сейчас это можно осуществить различными способами: удовлетворить ходатайства о переносе даты рассмотрения

дела, вынести «минированное» постановление (которое повлечет однозначную отмену), направить дело на рассмотрение по месту жительства в приближенный к окончанию срока давности период и т.д.

В-седьмых, срок давности перестанет казаться препятствием реализации права на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями должностных лиц, совершенными при производстве по делу об административном правонарушении.

В-восьмых, не возникнет необходимости выяснять, имеется ли в действиях лица состав административного правонарушения, в том случае, когда привлечь его к административной ответственности нельзя. При этом утратят также свое значение приведенные выше противоречивые разъяснения законодательства.

В-девятых, подобное регулирование будет способствовать разграничению функционального назначения стадий рассмотрения дела и пересмотра вынесенных постановлений (решений). Полагаем, что данный аспект следует несколько прояснить. Срок давности привлечения к административной ответственности, истекший в период пересмотра дела, стимулирует вышестоящий суд самостоятельно устранять ошибки, допущенные судом нижестоящей инстанции, поскольку отмена постановления и направление дела на новое рассмотрение повлечет его прекращение.

В-десятых, прекратятся многочисленные изменения и дополнения ст. 4.5 КоАП РФ.

Конституционный Суд Российской Федерации

Новиков А. В., кандидат юридических наук

E-mail: A_V_Novikov@mail.ru

Тел.: 8(812) 404-34-96

Constitutional Court of the Russian Federation

Novikov A. V., Candidate of Legal Sciences

E-mail: A_V_Novikov@mail.ru

Tel.: 8(812) 404-34-96