

К вопросу о сроках давности привлечения к административной ответственности (на примере правоприменительной практики арбитражных судов)

Л. Л. Азаматова

Башкирский государственный университет

Россия, г. Уфа, 450076, улица Заки Валиди, 32.

Email: civil-procedure@yandex.ru

В настоящей статье рассматривается проблема соблюдения сроков давности привлечения к административной ответственности на примере правоприменительной практики арбитражных судов.

Ключевые слова: арбитражные суды, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, срок давности, административная ответственность.

Вопрос о сроке давности привлечения к административной ответственности имеет важнейшее практическое значение в судебной практике по делам об административных правонарушениях, поскольку правонарушитель может быть привлечен к административной ответственности только в его пределах, так как указанный срок является пресекательным и не подлежащим восстановлению, на что неоднократно обращалось внимание, в частности, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации.

На проблемы исчисления срока давности к административной ответственности обращается внимание и в юридической литературе. Так, работы ряда авторов посвящены проблемам длящихся и недлящихся административных правонарушений, исследования иных авторов посвящены вопросам о сроках привлечения к административной ответственности и исчислению процессуальных сроков в делах об административных правонарушениях в целом. Не были обделены указанные проблемы и вниманием Конституционного Суда Российской Федерации.

Основная проблема исчисления срока давности привлечения к административной ответственности связана, в первую очередь, с тем, что по его истечении виновное в совершении административного правонарушения лицо, по сути, остается безнаказанным. Как справедливо отмечает Гуменюк Т. А., "создается парадоксальная правовая ситуация: юридическая обязанность останется неисполненной, а механизм ее принудительного исполнения в виде привлечения к административной ответственности и применения санкции фактически заблокирован" [1], в то время как заложенная в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту – КоАП РФ)[2] предупредительная цель административного наказания не может быть реализована без негативных последствий (кары) для правонарушителя, поскольку

ку, как отмечается в юридической литературе, административное взыскание в конечном счете применяется для того, чтобы "вызвать положительную для общества психическую "встряску" правонарушителя, нужное для общества переустройство его сознательно-волевых качеств"; достижению целей административного наказания (взыскания) "способствует присущая всем административным взысканиям функция кары".

Кроме того, необходимо также отметить, что сложившаяся судебная практика исходит из того, что по истечении срока давности привлечения к административной ответственности невозможно не только назначение административного наказания, но и возможность сделать вывод о вине лица в совершении административного правонарушения[3].

В этой связи представляется обоснованным замечание Пановой И. В., указавшей, что "к сожалению, КоАП РФ прямо не предусмотрел приостановления течения срока давности привлечения к ответственности со дня поступления дела в суд", что, в свою очередь, может привести к ситуации, когда вышестоящий суд фактически лишен возможности устранить допущенные нижестоящим судом ошибки в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности на момент рассмотрения жалобы на такой судебный акт.

Срокам давности привлечения к административной ответственности посвящена статья 4.5 КоАП РФ. Согласно общему правилу, установленному в части 1 названной статьи, постановление по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, не может быть вынесено по истечении трех месяцев со дня совершения административного правонарушения. Говоря об указанном "общем" сроке привлечения к административной ответственности нельзя обойти стороной поднимаемую в юридической литературе тему о необходимости его увеличения с целью "оптимизировать как возможности обеспечения прав привлекаемых к ответственности лиц, в т.ч. в части соблюдения этого срока, так и возможности обеспечения принципа неотвратимости наказания виновных в совершении административного правонарушения".

Помимо указанного "общего" срока привлечения к административной ответственности, часть 1 статьи 4.5 КоАП РФ содержит ряд исключений, при которых срок давности привлечения к административной ответственности увеличивается до одного, двух, трех или шести лет.

Вместе с тем, на наш взгляд, ныне действующую редакцию части 1 статьи 4.5 КоАП РФ вряд ли можно назвать удачной с точки зрения ее практического применения ввиду избранного законодателем стиля ее изложения.

Так, детальный анализ части 1 статьи 4.5 КоАП РФ не позволяет достоверно установить, за нарушения в каких областях законодательства установлен "общий" срок давности привлечения к административной ответственности, а в каких – годовой, поскольку перечисление правонарушений, относящихся к "общему" сроку, плавно пере-

ходит к перечислению правонарушений, за которые установлен годовой срок привлечения.

Необходимо также отметить, что, поскольку законодатель разграничил сроки давности привлечения к административной ответственности не по конкретным статьям (главам) КоАП РФ, а по отдельным областям законодательства ("...в области охраны окружающей среды и природопользования, законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан..." и т.д.), на практике возникают ситуации, когда срок давности привлечения к административной ответственности по одной и той же статье (части статьи) КоАП РФ различается в силу обстоятельств конкретного дела.

Например, в пункте 21 постановления от 02.06.2004г. №10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях" Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации указал, что в особенной части КоАП РФ административные правонарушения, касающиеся прав потребителей, не выделены в отдельную главу, в связи с чем суды при квалификации объективной стороны состава правонарушения должны исходить из его существа, субъектного состава возникших отношений и характера применяемого законодательства, а также, что суды должны устанавливать, является ли защита прав потребителей приоритетной целью закона, регулирующего отношения, за посягательство на которые установлена административная ответственность.

Таким образом, при определении срока давности привлечения к административной ответственности арбитражные суды должны в каждом деле исследовать, какая конкретно область действующего законодательства Российской Федерации была нарушена виновным лицом.

Вместе с тем анализ судебной практики позволяет установить, что исполнение данной обязанности – а, как следствие, правильное определения срока давности привлечения к административной ответственности – вызывает у судов затруднения. В качестве примера можно привести практику арбитражных судов, касающуюся дел об административных правонарушениях по частям 2 и 3 статьи 14.1 КоАП РФ.

Частью 2 статьи 14.1 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), а частью 3 названной статьи – за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией). Так, например, говоря об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства в области производства и оборота алкогольной продукции, Ячменев Г. Г. отмечает, что "по какой бы из статей КоАП РФ (в том числе содержащих не только "алкогольные" составы административных правонарушений –

часть 2 статьи 14.1, часть 2 статьи 14.6, статьи 14.2 и 14.43) арбитражные суды ни квалифицировали противоправные действия нарушителей законодательства в области производства и оборота алкогольной продукции, они должны исходить из годичного срока давности привлечения к административной ответственности"[4].

Однако судебная практика по делам указанной категории в определенных случаях применяет к данным правонарушениям "общий" (трехмесячный) срок давности привлечения к административной ответственности, без учета того факта, что правонарушение, по своей сути, напрямую связано с оборотом алкогольной продукции.

Необходимо также отметить, что применительно к частям 2 и 3 статьи 14.1 КоАП РФ судами в основном применяется трехмесячный срок давности привлечения к административной ответственности. Вместе с тем в ряде случаев судами применялся годовой срок давности привлечения к административной ответственности даже в случае отсутствия нарушения прав потребителей, при этом его применение нарушениями иного законодательства Российской Федерации, при которых также применяется годовой срок привлечения, не обосновано.

Указанное, на наш взгляд, достаточно наглядно демонстрирует озвученный тезис о несовершенстве части 1 статьи 4.5 КоАП РФ, влекущем за собой возникновение практических проблем в практике арбитражных судов.

Учитывая значительный объем статей КоАП РФ, по нашему мнению названную проблему нельзя оставить на "откуп" Пленума или Президиума Верховного Суда Российской Федерации, ее решение возможно только путем внесения изменений в часть 1 статьи 4.5 КоАП РФ сами законодателем. В качестве одного из вариантов решения проблемы можно предложить указать в части 1 статьи 4.5 конкретные статьи КоАП РФ и применяемые в их отношении сроки давности привлечения к административной ответственности.

Литература

1. Гуменюк Т. А. Правовая конструкция длящегося и недлящегося административного правонарушения: проблемы правоприменительной практики // Закон. 2014. №9. С. 166–175;
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред. от 06.07.2016, с изм. от 17.11.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.10.2016)
3. Хаустова О. И. Вопросы соблюдения сроков давности привлечения к административной ответственности в случаях отказа в возбуждении уголовного дела или его прекращения // Административное право и процесс. 2015. №8. С. 37.
4. Ячменев Г. Г. О некоторых спорных вопросах квалификации административных правонарушений в области оборота алкогольной продукции // Арбитражные споры. 2015.

№4. С. 25–49 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

Статья рекомендована к печати кафедрой гражданского процесса Института права БашГУ
(канд. юрид. наук, доцент У. М. Мурзабулатов)

About the limitation periods of bringing to administrative responsibility (as exemplified by the law enforcement practice of arbitration courts)

L. L. Azamatova

Bashkir State University

32 Zaki Validi Street, 450076 Ufa, Russia.

Email: civil-procedure@yandex.ru

This article considers the problem of the observance of the limitation period for administrative liability as Exemplified by the Law Enforcement Practice of Arbitration Courts.

Keywords: Arbitration Courts, Code of Administrative Offences of Russian Federation, limitation period, administrative responsibility.