

УДК 342.95 **О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ИСЧИСЛЕНИЯ СРОКОВ ДАВНОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ (на примере административных правонарушений в бюджетной сфере)**

© 2020

Д.О. Хуртин

Прокуратура Нижегородской области

Рассматриваются дискуссионные вопросы исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения на примере бюджетной сферы, в свете внесения изменений в часть 3 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Цель исследования: научное обоснование возможности применения позиции Верховного Суда Российской Федерации по вопросу разрешения правовой коллизии норм частей 1 и 3 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к исчислению сроков давности привлечения к административной ответственности за правонарушения в различных сферах общественной жизни. основополагающими методами познания выступили исторический метод, в части изучения исторической ретроспективы развития законодательства о сроках давности привлечения к административной ответственности, а также метод индукции, позволивший сделать выводы о применимости позиции Верховного Суда Российской Федерации к иным сферам общественных отношений. В статье автором обоснована возможность применения подхода Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации к разрешению правовой коллизии норм части 1 и 3 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в различных сферах общественных отношений.

Ключевые слова: административная ответственность, сроки давности привлечения к административной ответственности, развитие законодательства об административной ответственности, административные правонарушения в бюджетной сфере.



Д.О. Хуртин

*Помощник Балахнинского городского прокурора
Нижегородской области, юрист 3 класса,
кандидат юридических наук*

Важным этапом становления современного административно-деликтного права стало принятие в 2001 году Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее – КоАП РФ), который явился кодифицированным источником права, объединив и переработав нормы отраслевого законодательства,

ранее регулировавшего вопросы привлечения к административной ответственности.

Центральным элементом административно-деликтного права является общая часть КоАП РФ, которая также регулирует вопросы сроков давности привлечения к административной ответственности, которым посвящена статья 4.5. Особо следует отметить, что с момента принятия серьезным изменениям подверглась не только особенная, но и общая часть КоАП РФ, в том числе в вопросах сроков давности привлечения к административной ответственности.

Так, со дня принятия в первоначальной редакции в статью 4.5 были внесены изменения более чем восьмьюдесятью федеральными законами. Несомненно, такой подход законодателя к внесению изменений в КоАП РФ не раз подвергался критике научного сообщества, в частности против сформировавшейся практики постоянного увеличения сроков давности привлечения к административной ответственности выступал С.М. Зырянов². Конституционный Суд Российской Федерации, говоря о необходимости реализации принципа правовой определенности, также высказывался о значимости сроков давности привлечения к ответственности в праве.

Например, говоря о сроках давности привлечения к административной ответственности, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что их целью является «соблюдение баланса частных и публичных интересов при осуществлении правового регулирования прав и свобод человека и гражданина – создать условия, необходимые для обеспечения неотвратимости административной ответственности, и одновременно не допустить того, 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»³.

Вместе с тем, не переходя в дискуссию о целесообразности увеличения сроков давности привлечения к административной ответственности, необходимо осветить проблему правовых коллизий, вызванных конкуренцией норм статьи 4.5 КоАП РФ, что также стало следствием многочисленных несистематизированных изменений.

В первоначальной редакции части 1 статьи 4.5 КоАП РФ устанавливался общий срок давности – два месяца, за исключением случаев привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации, таможенного, антимонопольного, валютного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды, об использовании атомной энергии, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о рекламе, где длительность срока давности составляла один год. Также частью 3 статьи 4.5 КоАП РФ был установлен срок давности привлечения к административной ответственности длительностью один год за административные правонарушения, в виде административного наказания за которые предусмотрена дисквалификация.

В первоначальной редакции КоАП РФ (ред. от 30.12.2001) общий срок давности за правонарушения в бюджетной сфере составлял два месяца. Федеральным законом от 29.12.2006 № 262-ФЗ «О внесении изменения в статью 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁴ в часть 1 статьи 4.5 КоАП РФ внесены изменения, согласно которым общий срок давности за правонарушения в бюджетной сфере составил один год. Федеральным

законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ общий срок давности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, установлен длительностью в два года.

При разрешении правовой коллизии, возникающей в связи с конкуренцией норм частей 1 и 3 статьи 4.5 КоАП РФ, Верховный Суд Российской Федерации придерживался позиции, которая заключалась в определении части 3 статьи 4.5 КоАП РФ как специальной нормы: «Системный анализ данных норм позволяет сделать вывод о том, что срок давности привлечения должностного лица к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в соответствии со специальной нормой, содержащейся в части 3 статьи 4.5 указанного Кодекса, составляет один год»⁶.

Однако в связи с принятием Определения от 05.02.2018 № 302-АД17-15232 по делу № А33-414/2017 указанная позиция была изменена Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного Суда РФ: «частью 3 статьи 4.5 КоАП РФ был установлен годичный срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, влекущие применение к должностному лицу административного наказания в виде дисквалификации. Этот срок был общим применительно к тем правонарушениям, за которые могло быть назначено наказание в виде дисквалификации, но специальным по отношению к правонарушениям, за которые общий срок давности был установлен в два месяца. При этом законодатель исходил из необходимости усиленной защиты с точки зрения давности привлечения к ответственности тех правоотношений, которые регулировались законодательством, за нарушение которого могло быть назначено наказание в виде дисквалификации как наиболее строгое наказание по сравнению со штрафом... Таким образом, с учетом исторического, систематического и логического способов толкования правовых норм, вывод судов о применении к рассматриваемым правонарушениям годичного срока давности привлечения к административной ответственности, установленного частью 3 статьи 4.5 КоАП РФ, является неправомерным»⁷.

Принцип приоритета специальной нормы над общей (*Lex specialis derogat legi generali*) является общеправовым и применим, в том числе, в сфере административно-деликтного права. Несмотря на то что в отличие от Уголовного кодекса РФ, закрепляющего данный принцип законодательно⁸, КоАП РФ не содержит прямого указания на приоритет специальной нормы над общей, но, как верно отмечает И.Н. Васев, «Конституционный Суд РФ в своих актах постоянно подчеркивает надотраслевой характер коллизионного правового регулирования»⁹.

В то же время, руководствуясь только вышеуказанным принципом, правоприменитель не учитывает иной, не менее важный общеправовой принцип – принцип приоритета более поздней нормы (*Lex posterior derogat legi priori*), рациональное обоснование которого, как указывает С.Л. Будылин, заключается в том, что «законодатель, принимая более поздний закон, неявно отменяет конфликтующую с ним норму более раннего закона»¹⁰. Именно на основании данного принципа, без прямого на то указания, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ и сделала вывод о необходимости разрешения коллизии в пользу части 1 статьи 4.5 КоАП РФ в ее более поздней редакции.

Нельзя обойти вниманием и вопрос о необходимости определения воли законодателя при применении правовой нормы, которая в данной ситуации не может быть сведена к позиции, при которой совершение более серьезного административного правонарушения в бюджетной сфере, за которое возможно назначение дисквалификации, влечет определение срока давности привлечения к ответственности длительностью в один год (в том числе за совершение повторных административных правонарушений), а за совершение административного правонарушения, несущего меньший вред общественным отношениям, срок давности привлечения к административной ответственности составит два года.

Обоснованность приведенных позиций подтверждает и принятие Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.11.2018 № 38 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», что фактически означает согласие Верховного Суда РФ с выработанным Судебной коллегией по экономическим спорам подходом.

В настоящее время принят Федеральный закон от 26.07.2019 № 220-ФЗ «О внесении изменения в статью 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Федеральный закон № 220-ФЗ), которым часть 3 статьи 4.5 КоАП РФ дополнена словами: «если частью 1 настоящей статьи не предусмотрен более длительный срок давности привлечения к административной ответственности», что также свидетельствует о согласии и законодателя с логикой высшей судебной инстанции.

В силу прямого указания части 2 статьи 1.7 КоАП РФ, закон, ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет, положения части 3 статьи 4.5 КоАП РФ в редакции Федерального закона № 220-ФЗ подлежат применению лишь со дня вступления в законную силу. Однако рассматривая дело об административном правонарушении по существу, на наш взгляд, правоприменитель должен руководствоваться указанными выше общеправовыми принципами, учитывая позицию Верховного Суда РФ, а поскольку порядок разрешения рассматриваемой правовой коллизии является общим для всех сфер общественных отношений, такой подход не может быть ограничен только сферой нарушений законодательства о состоятельности (банкротстве), поскольку, как уже отмечалось выше, антиколлизционное законодательство носит надотраслевой характер, а следовательно, не может быть ограничено и одной сферой общественных отношений.

Таким образом, актуальность данной проблемы сохранится и впредь, поскольку рассматривая дела об административных правонарушениях, совершенных до вступления в силу Федерального закона № 220-ФЗ, правоприменитель невольно вынужден разрешать имевшуюся на момент совершения административного правонарушения правовую коллизию. Система арбитражных судов всецело имплементировала выработанный Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного Суда РФ подход, о чем свидетельствует соответствующая практика¹¹. Представляется, что рассмотренная позиция является законной и имеющей научное обоснование, а следовательно, должна применяться также судами общей юрисдикции и должностными лицами органов исполнительной власти, рассматривающими дела об административных правонарушениях.

Библиографический список

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

3. Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 31. – Ст. 4191.

4. Федеральный закон от 29.12.2006 № 262-ФЗ «О внесении изменения в статью 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. – 2007. – № 1. – Ст. 25.

5. 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» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.01.2020).

6. Постановление Верховного Суда РФ от 15.08.2018 № 82-АД18-3 // СПС «КонсультантПлюс»

[Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.01.2020).

7. Определение Верховного Суда РФ от 05.02.2018 № 302-АД17-15232 по делу № А33-414/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.01.2020).

8. Определение Верховного Суда РФ от 16.12.2019 № 304-ЭС19-22694 по делу № А03-21647/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.01.2020).

9. Определение Верховного Суда РФ от 25.10.2018 № 305-АД18-16577 по делу № А40-230533/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.01.2020).

10. Будылин С.Л. Общий или специальный? // К вопросу о приоритете ГК над федеральными законами [Электронный ресурс]. URL: https://zakon.ru/blog/2015/4/21/obshhij_ili_specialnyj_k_voprosu_o_prioritete_gk_nad_federalnymi_zakonami (дата обращения: 13.01.2020).

11. Васев И.Н. Понятие правовой коллизии: общетеоретические аспекты / И.Н. Васев // Правовая мысль в образовании, науке и практике. – 2017. – № 2. – С. 15–20.

12. Зырянов С.М. Срок давности привлечения к административной ответственности – не рудимент! / С.М. Зырянов // Административное право и процесс. – 2019. – № 8. – С. 49–51.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

² Зырянов С.М. Срок давности привлечения к административной ответственности – не рудимент! // Административное право и процесс. – 2019. – № 8. – С. 50.

³ 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» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.01.2020).

⁴ СЗ РФ. – 2007. – № 1. – Ст. 25.

⁵ СЗ РФ. – 2013. – № 31. – Ст. 4191.

⁶ Постановление Верховного Суда РФ от 15.08.2018 № 82-АД18-3 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.01.2020).

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 05.02.2018 № 302-АД17-15232 по делу № А33-414/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.01.2020).

⁸ Часть 3 статьи 17 Уголовного кодекса РФ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁹ Васев И.Н. Понятие правовой коллизии: общетеоретические аспекты // Правовая мысль в образовании, науке и практике. 2017. № 2. С. 19.

¹⁰ Будылин С.Л. Общий или специальный? // К вопросу о приоритете ГК над федеральными законами [Электронный ресурс]. URL: https://zakon.ru/blog/2015/4/21/obshhij_ili_specialnyj_k_voprosu_o_prioritete_gk_nad_federalnymi_zakonami (дата обращения: 13.01.2020).

¹¹ Определение Верховного Суда РФ от 16.12.2019 № 304-ЭС19-22694 по делу № А03-21647/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.01.2020); Определение Верховного Суда РФ от 25.10.2018 № 305-АД18-16577 по делу № А40-230533/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.01.2020).

**SOME ISSUES OF CALCULATION
OF LIMITATION PERIODS FOR ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY
(the case of administrative offenses in the public sector)**

D.O. Khurtin

*Assistant to the Balakhna City Prosecutor, Nizhny Novgorod region, lawyer of the 3rd class,
Candidate of Sciences (Law)*

This article examines some debatable issues concerning the calculation of the limitation period for administrative responsibility for administrative offenses on the example of the public sector, in the light of amendments to Part 3 of Article 4.5 of the Administrative Offenses Code of the Russian Federation. The aim of this study is to give a scientific substantiation of the possibility to apply the position of the Supreme Court of the Russian Federation on the issue of expansion of the legal conflict of norms of Parts 1 and 3 of Article 4.5 of the Administrative Offenses Code of the Russian Federation to calculation of limitation periods for administrative responsibility for offenses in various spheres of public life. In this research, the author used the historical method to study the historical retrospective of the development of legislation on the statute of limitation for administrative responsibility, as well as the induction method, which made it possible to draw conclusions about the applicability of the position of the Supreme Court of the Russian Federation to other spheres of public relations. The author also substantiates the possibility of applying the approach of the Judicial Board for Economic Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation to resolve the legal conflict of norms of Parts 1 and 3 of Article 4.5 of the Administrative Offenses Code of the Russian Federation in various areas of social relations.

Keywords: administrative responsibility, limitation period for administrative responsibility, development of legislation on administrative responsibility, administrative offenses in the public sector.