

УДК 342.92

**О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЯ
ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ СРОКА ДАВНОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ
К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

© 2019 г.

*О.В. Гречкина*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Москва

grechkina-ov@ranepa.ru

Поступила в редакцию 02.08.2019

Рассматриваются проблемы применения срока давности привлечения к административной ответственности, возникающие в правоприменительной практике Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации по возврату просроченной задолженности и привлечению виновных лиц к административной ответственности. Изложено авторское видение необходимости дифференциации назначения административного наказания, основанное на оценке нормативно определенного содержания материальных норм КоАП РФ и правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации.

Ключевые слова: срок давности, административная ответственность, дисквалификация.

В правоприменительной практике зачастую возникают проблемы при применении срока давности привлечения к административной ответственности [1, с. 178]. Современное состояние практики привлечения к административной ответственности характеризуется нарушениями прав участников административного производства, неоправданной длительностью рассмотрения дел уполномоченными органами и их должностными лицами [2, с. 62]. В вопросах дифференциации назначения административного наказания имеет место разночтение правоприменителями (и административными, и судебными органами) правовых норм, основанное на различных подходах к оценке нормативно определенного содержания материальных норм КоАП РФ, в частности норм, устанавливающих порядок применения срока давности привлечения к административной ответственности.

С проблемой применения срока давности привлечения к административной ответственности, ввиду неопределенности правового регулирования в части срока давности привлечения к административной ответственности, сталкивается Федеральная служба судебных приставов Российской Федерации (далее – ФССП) при реализации практической деятельности по осуществлению функции по контролю за деятельностью по возврату просроченной задолженности и привлечению виновных лиц к административной ответственности (ст. 14.57 КоАП РФ).

По утверждению ФССП, правоприменительная практика при решении данного вопроса исходит из того, что правонарушения, совершенные при возврате просроченной задолженности, это правонарушения в области:

– или защиты прав потребителей;

– или законодательства о потребительском кредите (займе);

– или законодательства о микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях;

– или законодательства Российской Федерации в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Соответственно, как утверждает ФССП, правонарушение, предусмотренное ст. 14.57 КоАП РФ, – это правонарушение в области защиты прав потребителей, и срок давности по таким правонарушениям составляет один год, независимо от субъекта, к которому применяется административное наказание за совершение данного правонарушения.

Очевидно, что позиция ФССП построена на стремлении привлечь лиц, уклоняющихся от отбывания назначенного административного наказания, в целях обеспечения неотвратимости административной ответственности. Заметим, что в своем стремлении не нарушить данный принцип ФССП также предлагает увеличить срок давности привлечения к административной ответственности по ст. 14.57 КоАП РФ до трех лет [3, с. 32]. Согласимся с мнением, что длительный срок давности привлечения к ответственности создает угрозу манипулирования поведением лица, совершившего правонарушение [4, с. 113]. Однако приоритетное значение в данном случае имеет дифференциация назначения наказания применительно к субъектам административной ответственности.

Статьей 4.5 КоАП РФ установлены общие сроки давности привлечения к административ-

ной ответственности (два месяца по делу об административном правонарушении, рассматриваемому административным органом, и три месяца по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей) и специальные (особые) сроки:

– за отдельные виды нарушенного законодательства Российской Федерации (год, два, три или шесть лет со дня совершения административного правонарушения),

– в случае применения отдельных видов наказания или видов правонарушений (за применение административного наказания в виде дисквалификации, либо при длящемся административном правонарушении – не позднее одного года со дня совершения (обнаружения) административного правонарушения).

Специальные сроки давности привлечения к административной ответственности (один год) в случае применения отдельных видов наказания, в частности в виде дисквалификации, заставляют должностное лицо претерпевать ограничение своих прав и лишают возможности занимать руководящие должности. В обоснование длительности срока давности в виде дисквалификации А. Жаров отмечает, что в случае оставления за этим наказанием двухмесячного срока «любой случайный пропуск приводил бы к ситуации, когда лицо, подлежащее отлучению от руководящей должности минимум на полгода, уже через два месяца получало бы «индულгенцию» на свои прегрешения» [5, с. 22].

Устанавливая специальные (особые) сроки давности привлечения к административной ответственности в зависимости от вида нарушенного законодательства Российской Федерации (об охране здоровья, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о рынке ценных бумаг, о пожарной безопасности, о бухгалтерском учете, о несостоятельности (банкротстве), о противодействии коррупции и др.), законодатель полагает, что ими охватываются все без исключения административные правонарушения, для которых родовым объектом посягательства являются общественные отношения, урегулированные соответствующим законодательством Российской Федерации (Определение Конституционного суда Российской Федерации от 7 октября 2014 года № 2323-О).

К тому же, закрепляя сроки давности привлечения к административной ответственности и определяя правила их исчисления, федеральный законодатель, руководствуясь вытекающим из статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации требованием соблюдения баланса частных и публичных интересов при осуществлении правового регулиро-

вания прав и свобод человека и гражданина, должен 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 (Постановление Конституционного суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П).

Федеральный закон «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ устанавливает правовые основы деятельности по возврату просроченной задолженности физических лиц (совершения действий, направленных на возврат просроченной задолженности физических лиц), возникшей из денежных обязательств (часть 1 статьи 1). В нормативно определенном понимании законодательство о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности является отраслью законодательства, которое регулирует отношения, связанные с возвратом просроченной задолженности.

Положениями главы 14 КоАП РФ «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций» охватываются нарушения различных видов законодательства Российской Федерации. Характер правонарушений, предусмотренных статьей 14.57 КоАП РФ, содержит признаки нарушений законодательства о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности. Об этом свидетельствует содержание диспозиций частей 1–4 данной статьи.

Следовательно, установление административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 14.57 КоАП РФ, направлено на административно-правовую охрану общественных отношений, регулируемых законодательством о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности, то есть отношений, имеющих иной объект противоправного воздействия, отличный от правонарушений, за которые частью 1 ст. 4.5 КоАП РФ установлены специальные (особые) сроки дав-

ности привлечения к административной ответственности.

В то же время при квалификации противоправных действий (бездействия) по статье 14.57 КоАП РФ необходимо иметь в виду, что они могут не только являть собой формальное нарушение законодательства о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности, но и одновременно затрагивать (ущемлять) права физических или юридических лиц, вовлеченных в соответствующую сферу предпринимательской деятельности.

В частности, нарушение законодательства о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности, наряду с прямым непосредственным объектом посягательства, т.е. отношениями по защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности, может иметь и дополнительный (факультативный) объект административного правонарушения в виде индивидуальных прав лиц, являющихся пользователями таких услуг. Объективная сторона такого дополнительного административного правонарушения может выражаться в любых имевших место при осуществлении предпринимательской деятельности действиях (бездействии), нарушающих требования законодательства:

- о защите прав потребителей;
- о потребительском кредите (займе);
- о микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях и др.

В этой связи, если осуществление предпринимательской деятельности с нарушением законодательства о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности повлекло за собой нарушение прав потребителей, виновные лица могут быть привлечены к ответственности по другой статье (при наличии в КоАП РФ такого вида правонарушения). Тогда постановление по делу об административном правонарушении может быть, как это прямо оговорено частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ, вынесено не позднее одного года со дня его совершения (обнаружения).

Согласно правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации (Постановление Конституционного суда РФ от 15 января 2019 г. № 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») уста-

новление специальных (особых) сроков давности привлечения к административной ответственности применительно к виду нарушенного законодательства Российской Федерации не приводит к отступлению от вытекающего из конституционных принципов правового государства, верховенства закона и равенства всех перед законом и судом требования определенности правового регулирования и не влечет за собой риска их произвольного истолкования и применения.

В данном постановлении Конституционный суд Российской Федерации, анализируя нормативное содержание части 3 статьи 14.1 КоАП РФ, утверждает, что объективная сторона предусмотренного ею административного правонарушения может выражаться не только в имевших место при осуществлении предпринимательской деятельности действиях (бездействии), нарушающих требования, которые установлены специальным разрешением (лицензией), но и во взаимосвязи с иными составообразующими признаками. Основанием привлечения к административной ответственности за данное административное правонарушение является именно нарушение лицензионных требований безотносительно к характеру наступивших последствий (в частности, наличия или отсутствия нарушения прав конкретных потребителей).

В результате Конституционный суд Российской Федерации приводит вывод о том, что по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагается распространение указанного срока на привлечение к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное частью 3 статьи 14.1 КоАП РФ, в том числе когда такое административное правонарушение повлекло нарушение прав потребителей.

Распространяя данную правовую позицию Конституционного суда Российской Федерации на правонарушение, предусмотренное ст. 14.57 КоАП РФ (включенное в главу 14 КоАП РФ, имеющее тождественные родовые, непосредственные объекты правонарушения), можно говорить о невозможности применения специального (особого) срока давности (один год) при привлечении к административной ответственности за данное административное правонарушение.

Что касается различия в критериях, используемых федеральным законодателем для выделения специальных (особых) сроков давности привлечения к административной ответственности, то с формально-юридической точки зрения их соотнесение с конкретными составами

административных правонарушений или с определенными видами административного наказания предпочтительнее в том смысле, что, по сути, не оставляет места для неоднозначной правоприменительной трактовки соответствующих правил.

Так, за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, а также при делящемся административном правонарушении федеральным законодателем установлены сроки давности привлечения к административной ответственности – не позднее одного года со дня совершения (обнаружения) административного правонарушения.

Соответственно, срок давности привлечения к административной ответственности должностного лица при применении наказания в виде дисквалификации по ст. 14.57 КоАП РФ составляет один год со дня совершения административного правонарушения.

Вместе с тем совершение правонарушения, предусмотренного ст. 14.57 КоАП РФ, гражданами и юридическими лицами свидетельствует о необходимости применения двухмесячного срока давности привлечения к административной ответственности (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что при определении срока давности привлечения к административной ответственности следует учитывать:

- вид нарушенного законодательства Российской Федерации;
- вид административного наказания;
- вид правонарушения (длящееся или подлежащее).

Неоднократное однозначное отношение Конституционного суда Российской Федерации к дифференцированному подходу к применению сроков давности в зависимости от вида нарушенного законодательства Российской Федерации, вида административного наказания и вида правонарушения свидетельствует об устоявшейся правовой позиции высшего суда (Постановление КС РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П; Определение КС РФ от 07 октября 2014 г. № 2323-О; Постановление КС РФ от 15 января 2019 г. № 3-П).

Установление Федеральным конституционным законом Российской Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ обязательного исполнения решений Конституционного суда Российской Фе-

дерации на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений позволяет говорить, в данном смысле, о формировании Конституционным судом судебной правоприменительной практики в нашей стране.

Различная правоприменительная практика судебных органов (Обзор законодательства и судебной практики ВС РФ за четвертый квартал 2008 года; Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 января 2019 г. № 17АП-18380-АК; постановления Краснодарского краевого суда по делам № 12-4277/2017, № 12-4278/2017, № 12-4279/2017, № 12-4280/2017, № 12-4281/2017) приводит к разрушению единой процессуальной формы судопроизводства, соблюдение которой должно осуществляться на основе унифицированного подхода к привлечению лиц к административной ответственности, когда рассмотрение дел об административных правонарушениях в арбитражных судах и судах общей юрисдикции проводится на одних и тех же принципах.

В этой связи объяснимо, что судебные органы после принятия 15 января 2019 года Конституционным судом Российской Федерации постановления скорректировали правоприменительную практику по данному вопросу согласно правовой позиции высшего суда.

Список литературы

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.
2. Дугенец А.С. Рецензия на диссертацию Т.Р. Мещеряковой «Сроки в законодательстве об административных правонарушениях» // Административное право и процесс. 2011. № 11. С. 61–62.
3. Зырянов С.М. Каким должен быть срок давности привлечения к административной ответственности // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018. № 3.
4. Новиков А.В. Срок давности привлечения к административной ответственности или срок давности возбуждения дела об административном правонарушении? // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2015. № 3.
5. Жаров А. Сроки давности привлечения к административной ответственности // Законность. 2009. № 12.

**ON SOME PROBLEMS ENCOUNTERED BY ENFORCERS
IN DETERMINING THE STATUTE OF LIMITATIONS WITH RESPECT
TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY**

O.V. Grechkina

The article considers some problems of applying the statute of limitations for administrative liability arising in the law enforcement practice of the Federal Bailiff Service of the Russian Federation for the repayment of overdue debts and for bringing those responsible to administrative responsibility. The author's vision is presented regarding the need to differentiate administrative punishment, based on the assessment of the normative content of specific substantive rules of the Administrative Code and the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Keywords: statute of limitations, administrative liability, disqualification.

References

1. Hmara A.M. K voprosu o srokah v zakonodatel'stve ob administrativnyh pravonarusheniyah // Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-processual'nogo prava: Materialy ezhegodnoj Vserossijskoj nauch.-prakt. konf., posvyashchennoj pamyati d-ra yurid. nauk, prof., zasluzhennogo deyatelya nauki Rossijskoj Federacii V.D. Sorokina (22 marta 2012 g.). V 2 ch. SPb., 2012. Ch. 1.
2. Dugenev A.S. Recenziya na dissertaciyu T.R. Meshcheryakovoj «Sroki v zakonodatel'stve ob ad-

ministrativnyh pravonarusheniyah» // Administrativnoe pravo i process. 2011. № 11. S. 61–62.

3. Zyryanov S.M. Kakim dolzhen byt' srok davnosti privlecheniya k administrativnoj otvetstvennosti // Aktual'nye problemy administrativnogo prava i processa. 2018. № 3.

4. Novikov A.V. Srok davnosti privlecheniya k administrativnoj otvetstvennosti ili srok davnosti vzbuzhdeniya dela ob administrativnom pravonarushenii? // Vestnik VGU. Seriya: Pravo. 2015. № 3.

5. Zharov A. Sroki davnosti privlecheniya k administrativnoj otvetstvennosti // Zakonnost'. 2009. № 12.