

## СРОКИ ДАВНОСТИ В УК РФ И КОАП РФ: СОВРЕМЕННАЯ ПРОБЛЕМАТИКА

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2020-0-4-82-86>

*В статье на примере актуальной практики Верховного Суда РФ и нижестоящих судов освещаются вопросы применения положений уголовного и административно-деликтного законодательства о сроках давности привлечения к ответственности. Сравнивая правовое регулирование названных законов, автор отмечает в целом бессистемный подход к формированию срока давности в КоАП РФ, а также рождаемую им противоречивость правоприменения. Для преодоления возникших проблем предлагается обращение законодателя к инструментарию уголовно-правовой науки как более развитой в сравнении с молодой наукой об административном деликте. Отдельно рассмотрены особенности исчисления сроков давности привлечения за деящиеся правонарушения. Новизна заключается в том, что анализу впервые подвергнуты разные, но взаимосвязанные аспекты аналогичных институтов срока давности в обоих упомянутых законах. Целью является выявление недочетов как законотворчества, так и правоприменения в преддверии принятия нового КоАП. Среди основных использованных методов следует назвать аналитический метод и метод сравнения. Главный вывод заключается в необходимости обеспечить согласованную регламентацию соответствующих норм.*

### СМОЛЯКОВ

**Павел Николаевич**

кандидат юридических наук,  
судья Забайкальского краевого  
суда, доцент Байкальского  
государственного университета,  
докторант МГУ им. М. В. Ломоносова  
(г. Иркутск)

[pavelmol@rambler.ru](mailto:pavelmol@rambler.ru)

**Сроки давности;  
доктринальный недостаток;  
объект правонарушения;  
деящееся правонарушение;  
реабилитирующее  
обстоятельство**

---

### **Pavel N. SMOLYAKOV**

Candidate of Legal Sciences, Judge,  
Trans-Baikal Regional Court, Associate  
Professor, Baikal State University,  
Doctoral Student, Lomonosov  
Moscow State University (Irkutsk)  
[pavelmol@rambler.ru](mailto:pavelmol@rambler.ru)

## **STATUTE OF LIMITATIONS IN THE CRIMINAL CODE AND ADMINISTRATIVE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION: CURRENT ISSUES**

*Using the example of the current practice of Supreme Court of the Russian Federation and lower courts, the article highlights the application of the provisions of criminal and administrative-tort legislation on the statute of limitations for prosecution. Comparing the legal regulation of these laws, the author notes a generally unsystematic approach to the formation of the statute of limitations in the Code of Administrative Offenses, as well as the inconsistency of law enforcement that it engenders. To overcome the problems that have arisen, it is proposed that the legislator turns to the tools of criminal law science as more developed in comparison with a younger science of administrative tort. The features of calculating the statute of limitations for holding accountable for continuing offenses are considered separately. The novelty lies in the fact that for the first time different, but interrelated aspects of the analogous institutions of the statute of limitations in the both mentioned laws were subjected to analysis. The goal is to identify shortcomings in lawmaking and as well as in law enforcement ahead of an adoption of the new Code of Administrative Offenses. Among the methods used are the analytical method and the comparison method. The main conclusion is the need to ensure the more concerted regulation of relevant norms.*

**Statute of limitations;  
doctrinal flaw;  
object of offense;  
continuing offense;  
exonerating circumstance**

Соотношение интересов гражданина и государства наглядно демонстрирует институт сроков давности: ст. 78 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ) и ст. 4.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В обоих законах они означают одно и то же – временной промежуток, в течение которого лицо может быть привлечено к ответственности.

В КоАП РФ с указанными сроками, как повелось давно, больше неразберихи.

Не столь давними изменениями в названный Кодекс максимальный срок давности привлечения к административной ответственности был увеличен до шести лет, к примеру за нарушение законодательства о противодействии терроризму (в части правонарушения, предусмотренного ст. 15.27.1 КоАП РФ) и законодательства о противодействии коррупции. Таким образом, он сравнялся с шестилетним сроком давности привлечения к уголовной ответственности за преступления *средней* тяжести и, соответственно, превысил двухлетний срок давности, предусмотренный для преступлений *небольшой* тяжести.

Тем самым обнажился доктринальный недостаток: законодатель находит отдельные административные правонарушения более опасными, чем целую категорию преступлений, разрушая полагающуюся линейность [1].

Аналогичным образом констатируется меньшая длительность сроков давности привлечения к уголовной ответственности за налоговые преступления по сравнению со сроками привлечения за налоговые нарушения по правилам Налогового кодекса РФ [2].

На эти обстоятельства обращалось внимание в прошлогодней Концепции нового КоАП, где была обозначена позиция (п. 2.4.4.1), что максимальный срок давности привлечения к административной ответственности не должен превышать минимальный срок давности привлечения к уголовной ответственности (исключая юридических лиц, которые уголовной ответственности не подвергаются) [3].

Подобный подход был ранее заложен Конституционным Судом РФ, утвердившим правомочие федерального законодателя устанавливать для отдельных составов административных правонарушений специальные сроки давности привлечения к административной ответственности, которые, во всяком случае, не могут быть больше минимальных сроков давности привлечения к уголовной ответственности и должны иметь не зависящее от каких-либо юридических фактов календарное исчисление [5].

Вместе с тем непосредственно в проекте КоАП РФ [4] – ч. 5 ст. 30.31, подготовленном на основе упомянутой Концепции, вновь фигурирует шестилетний максимальный срок давности привлечения к административной ответственности – за нарушения законодательства о противодействии терроризму в части административных правонарушений, преду-

смотренных ст. 39.1 «Оказание финансовой поддержки терроризму» Кодекса) и законодательства о противодействии коррупции.

Возможно, что-то изменится уже при рассмотрении законопроекта в парламенте.

Пожалуй, сложно это обосновать, но административно-деликтному закону вообще характерна огромная амплитуда сроков давности – 36 раз: от двух месяцев до шести лет, тогда как в УК РФ таковая составляет лишь 7,5: от двух до 15 лет.

Касающееся сроков давности правоприменение в КоАП РФ также сопровождается проблемами.

Стоит упомянуть хотя бы противоречивую практику разных коллегий Верховного Суда РФ: Судебной коллегии по административным делам и Судебной коллегии по экономическим спорам.

Обратимся в этой связи к административному правонарушению, ответственность за которое предусмотрена ч. 15 ст. 19.5 КоАП РФ: «Невыполнение изготовителем (исполнителем, продавцом, лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), органом по сертификации или испытательной лабораторией (центром) в установленный срок законного решения, предписания федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора за соблюдением требований технических регламентов к продукции, в том числе к зданиям и сооружениям, либо к продукции (впервые выпускаемой в обращение продукции) и связанном с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации или утилизации».

Арбитражные суды длительное время исходили из того, что срок давности привлечения к ответственности за это административное правонарушение равен одному году, так как имеет место нарушение законодательства о техническом регулировании (ст. 4.5 КоАП РФ) – по аналогии с разъяснениями, данными в Обзоре по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г.

Однако после вынесения Конституционным Судом РФ определения от 26 марта 2019 г. № 823-О, в котором тот высказался в пользу применения общего, двухмесячного срока давности, настаивая, что основным объектом правонарушения выступает порядок управления (гл. 19 КоАП РФ), Судебная коллегия по экономическим спорам изменила прежний подход.

Что касается Судебной коллегии по административным делам, то там всегда исходили из того, что

срок давности привлечения к административной ответственности по разным, но схожим составам, содержащимся в ст. 19.5 КоАП РФ, – общий [6].

С учетом того, что обе коллегии иногда рассматривают одни и те же категории дел, считая их подсудными судам общей юрисдикции и арбитражным судам, соответственно (в частности, по ст. 7.6 и 8.8 КоАП РФ [7]), вопрос унификации здесь вовсе не праздный.

В настоящее время сама Судебная коллегия по экономическим спорам классифицирует по основному объекту другие правонарушения, среди которых предусмотренное ст. 10.8 КоАП РФ. Судьи коллегии указали применительно к названному составу, что его объектом являются правоотношения не в сфере здоровья граждан и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, которые относятся к гл. 6 КоАП РФ (срок давности – один год), а в сфере ветеринарии (срок давности – общий) [8].

Рассуждая о привязке сроков к объектам административных правонарушений, исходя из смысла положений ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, вспомним другое 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». Согласно нему КоАП РФ различает общие и специальные (более продолжительные) сроки давности привлечения к ответственности за правонарушение. Они обусловлены дифференцированным подходом к обеспечению неотвратимости ответственности, продиктованным существенными различиями тех или иных административных правонарушений.

Так, ответственность за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ, которое анализировалось Судом, признана направленной на защиту отношений, регулируемых лицензионным законодательством. Следовательно, если лицу вменяется в вину нарушение лицензионного законодательства, то это в системе действующего правового регулирования исключает возможность распространения на него специального срока давности, предусмотренного оспариваемой нормой за нарушение прав потребителей, даже в случаях, когда оно действительно повлекло за собой ущемление прав потребителей.

Конституционный Суд РФ счел, что при применении ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ должен соблюдаться общий (трехмесячный) срок давности привлечения к ответственности. При наличии оснований это не препятствует наказанию виновных лиц по ст. 14.4 КоАП РФ в течение годичного срока давности, предусмотренного за нарушение законодательства о защите прав потребителей; равно как и не исключает права потребителей требовать возмещения убытков и компенсации морального вреда.

Административные правонарушения, предусмотренные ст. 14.1 и 14.4 КоАП РФ, находятся в одной гла-

ве КоАП РФ и основным объектом имеют отношения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций, что не мешает их разделению по дополнительному объекту, каковым выступает защита прав потребителей (отдельной главы, посвященной нарушениям в области защиты прав потребителей, в КоАП РФ нет).

Подобная позиция Конституционного Суда РФ закрепились в судебной практике [9].

Дополнительно стоит отметить, что удлиненными сроками давности привлечения к административной ответственности суды мотивируют и нахождение некоторых объектов правонарушений под особой защитой государства, отказывая в признании содеянного малозначительным [10].

Интересные прецеденты созданы в вопросах исчисления сроков.

По мнению Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ, указанный срок истекает в соответствующее число (когда было совершено административное правонарушение) и вынесение постановления такой датой закону не противоречит [11].

Напротив, Судебная коллегия по экономическим спорам придерживается суждения о том, что срок давности истекает за сутки до того момента [12]. В последнем случае судьи несвойственно для арбитражного судопроизводства ссылаются на уголовно-правовое постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности», гласящее, что сроки давности привлечения к уголовной ответственности оканчиваются по истечении последнего дня последнего года соответствующего периода (например, если преступление небольшой тяжести было совершено 12 августа 2010 г. в 18 часов, то срок давности в данном случае начинает течь 12 августа 2010 г., последний день срока давности – 11 августа 2012 г., по истечении которого, т.е. с 00 часов 00 минут 12 августа 2012 г., привлечение к уголовной ответственности недопустимо). При этом не имеет значения, приходится ли окончание сроков давности на рабочий, выходной или праздничный день.

Так как КоАП РФ использует сокращенные сроки давности, важным может оказаться и один день.

Дискуссионным остается вопрос применения сроков к длящимся противоправным деяниям, равно как, собственно, и вопрос том, какие именно деяния считать длящимися.

Ведь в соответствии с ч. 2 ст. 4.5 КоАП РФ при длящемся административном правонарушении они начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения, что заставляет административные органы настаивать на том, что многие выявляемые ими правонарушения длящимися.

Но, как разъясняется в п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некото-

рых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», при ддящемся административном правонарушении сроки давности привлечения к административной ответственности начинают исчисляться со дня его обнаружения. Судьям необходимо исходить из того, что ддящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей. При этом следует учитывать, что такие обязанности могут быть возложены и иным нормативным правовым актом, а также правовым актом ненормативного характера, например представлением прокурора, предписанием органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль). Невыполнение предусмотренной названными правовыми актами обязанности к установленному сроку свидетельствует о том, что административное правонарушение не является ддящимся.

В уголовно-правовой сфере руководствуются еще постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 4 марта 1929 г. № 23 «Об условиях применения давности и амнистии к ддящимся и продолжаемым преступлениям», в котором ддящееся преступление определено как действие или бездействие, сопряженное с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом под угрозой уголовного преследования.

Дискуссия недавно развернулась вокруг налоговых преступлений, поскольку в первоначальном варианте постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 48 «О практике применения судами законодательства об ответственности за налоговые преступления» обсуждалась идея считать их ддящимися – до фактической уплаты налога. Правда, в его окончательной редакции от подобной формулировки все же отказались.

Данная дилемма обсуждалась и в научной среде [13; 14; 15; 16].

Практика обнаружила разницу и в процессуальной природе уголовно- и административно-правовых сроков давности.

Прекращение преследования по этому основанию в первом случае возможно лишь с согласия подозреваемого или обвиняемого (подсудимого) – ч. 2 ст. 20.7 Уголовно-процессуального кодекса РФ, в связи с чем в рамках реализации гарантируемых ст. 49 и 123 Конституции РФ прав ему должно обеспечиваться продолжение производства по делу и тем самым судебная защита прав и свобод, а при наличии к тому оснований – реабилитация.

Наоборот, во втором случае истечение сроков давности является безусловным основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении и считается обстоятельством, реабилитирующим лицо, в отношении которого ведется производство по делу. Со ссылкой на правовую позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в постановлении от 16 июня 2009 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова», судьи Верховного Суда РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях указывают, что лицо, в отношении которого дело об административном правонарушении прекращено ввиду истечения сроков давности, считается невиновным, т.е. государство, отказываясь от преследования лица за административное правонарушение, не ставит более под сомнение его статус в качестве невиновного и, более того, признает, что не имеет оснований для опровержения его невиновности [17].

Все вышеизложенное напоминает нам как о неэффективной регламентации сроков давности в текущем КоАП РФ, так и о хаотичном, не согласующемся с доктриной подходе к их нормативному закреплению на важном этапе смены базового административно-деликтного законодательства. В таких условиях общественное обсуждение и экспертиза нового Кодекса должны быть, безусловно, продолжены.

### Пристатейный библиографический список

1. Макарейко Н. В. Административная ответственность в системе юридической ответственности // Административное право и процесс. 2019. № 12.
2. Филиппова К. И. Сроки давности для налоговых преступлений // Налоги. 2015. № 4.
3. Концепция нового КоАП РФ // СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В. В. Баталова, Л. Н. Валуевой, З. Я. Ганиевой, О. А. Красной и И. В. Эпова» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный портал проектов нормативных актов : сайт. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения: 30.09.2020).

6. Постановления Верховного Суда РФ от 28 октября 2019 г. № 44-АД19-2, от 18 июля 2017 г. № 9-АД17-12, от 14 ноября 2016 г. № 11-АД16-20 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 21 октября 2019 г. № 308-ЭС19-10562 по делу № А32-49415/2018; постановление Верховного Суда РФ от 3 августа 2018 г. № 18-АД18-29 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Определение Верховного Суда РФ от 12 ноября 2019 г. № 306-ЭС19-15914 по делу № А65-12834/2018 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 12 сентября 2019 г. № 305-ЭС19-8896 по делу № А40-244548/2018 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 16 апреля 2019 г. № 307-АД18-24091 по делу № А42-10638/2017 // СПС «КонсультантПлюс».
11. Постановление Верховного Суда РФ от 17 января 2018 года № 92-АД17-5 // СПС «КонсультантПлюс».
12. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 4 апреля 2017 г. № 305-АД16-16921 по делу № А40-93186/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
13. Яни П. С. Длится ли преступление с материальным составом? // Журнал российской юстиции. 1999. № 1.
14. Пастухов И., Яни П. Умышленное невыполнение конституционной обязанности // Бизнес-адвокат. 2002. № 13.
15. Ходыкин Д. Ответственность директора по неуплате налогов: что решат в судах сегодня // Трудовое право. 2018. № 9; Административное право. 2018. № 4.
16. Решняк М. Г., Моисеев С. С. К вопросу о правовой неопределенности в регламентации уголовной ответственности за налоговые преступления // Безопасность бизнеса. 2019. № 4.
17. Постановления Верховного Суда РФ от 19 августа 2019 г. № 74-АД19-8, от 27 мая 2019 г. № 4-АД19-2 от 25 февраля 2019 г. № 56-АД19-2 // СПС «КонсультантПлюс».

#### References

1. Makareiko N. V. Administrative Responsibility in the System of Legal Responsibility. *Administrative Law and Process*. 2019. No. 12.
2. Filippova K. I. Statute of Limitations for Tax Crimes. *Taxes*. 2015. No. 4.
3. Concept of the New Administrative Code of the Russian Federation (SPS "ConsultantPlus").
4. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 13 July 2010 No. 15-P "In the Case of Checking the Constitutionality of the Provisions of Part One of Article 188 of the Criminal Code of the Russian Federation, Part 4 of Article 4.5, Part 1 of Article 16.2 and Part 2 of Article 27.11 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation in Connection with Complaints of Citizens V. V. Batalov, L. N. Valueva, Z. Ia. Ganieva, O. A. Krasnaia and I. V. Epova" (SPS "ConsultantPlus").
5. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (date of the application: 30.09.2020).
6. Decisions of the Supreme Court of the Russian Federation of 28 October 2019 No. 44-AD19-2, of 18 July 2017 No. 9-AD17-12, and of 14 November 2016 No. 11-AD16-20 (SPS "ConsultantPlus").
7. Determination of the Judicial Board for Economic Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation of 21 October 2019 No. 308-ES19-10562 in case No. A32-49415/2018; resolution of the Supreme Court of the Russian Federation of 3 August 2018 No. 18-AD18-29 (SPS "ConsultantPlus").
8. Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation of 12 November 2019 No. 306-ES19-15914 in case No. A65-12834/2018 (SPS "ConsultantPlus").
9. Determination of the Judicial Board for Economic Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation of 12 September 2019 No. 305-ES19-8896 in case No. A40-244548/2018 (SPS "ConsultantPlus").
10. Determination of the Judicial Board for Economic Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation of 16 April 2019 No. 307-AD18-24091 in case No. A42-10638/2017 (SPS "ConsultantPlus").
11. Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation of 17 January 2018 No. 92-AD17-5 (SPS "ConsultantPlus").
12. Determination of the Judicial Board for Economic Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation of 4 April 2017 No. 305-AD16-16921 in case No. A40-93186/2016 (SPS "ConsultantPlus").
13. Iani P. S. Continuing Offence with the Material Composition? *Journal of Russian Justice*. 1999. No. 1.
14. Pastukhov I., Iani P. Deliberate Failure to Comply with Constitutional Obligations. *Business Lawyer*. 2002. No. 13.
15. Khodykin D. Director's Liability for Tax Evasion: What the Courts Will Decide Today. *Labour Law*. 2018. No. 9; *Administrative Law*. 2018. No. 4.
16. Reshniak M. G., Moiseev S. S. On Legal Uncertainty in the Regulation of Criminal Liability for Tax Crimes. *Business Security*. 2019. No. 4.
17. Decisions of the Supreme Court of the Russian Federation of 19 August 2019 No. 74-AD19-8, of 27 May 2019 No. 4-AD19-2, of 25 February 2019 No. 56-AD19-2 (SPS "ConsultantPlus").