

Читайте и узнаете:

- **какая судебная практика сложилась в отношении срока давности привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере сертификации;**
- **о цели административного наказания и значении срока давности**

Ключевые слова:

КоАП РФ, административное правонарушение, Росаккредитация, срок давности, протокол

Административное наказание: предупредить или покарать?

Комментарии к планируемым изменениям КоАП РФ в сфере сертификации

И.А. Шайбонова

заместитель начальника судебного отдела ООО «Сертификация и Право»

Д.А. Исаков

главный юрист ООО «Сертификация и Право»

Одним из многочисленных положений законопроекта предусмотрено дополнение к статье 4.5 «Давность привлечения к административной ответственности» КоАП РФ, которым предлагается установить новый срок давности привлечения к административной ответственности за совершение административного правонарушения (далее — АПН). Предлагается внести пункт в следующей редакции: «Срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 14.47, 14.48, 14.60¹, частью 2 статьи 19.26² настоящего Ко-

В статье «Аккредитация: изменения в законодательстве» (№12 ККП за 2015 г.) в числе прочего говорилось о планируемых изменениях в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), в частности об установлении особых сроков давности привлечения к административной ответственности по ст. 14.47 «Нарушение правил выполнения работ по сертификации» и 14.48 «Представление недостоверных результатов исследований (испытаний)» КоАП РФ. Подробно изучив законопроект, опубликованный на сайте <https://regulation.gov.ru> (проект Федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ, id проекта 02/04/10-15/00040663), мы хотим поделиться своей точкой зрения по этому поводу

декса, начинает исчисляться со дня составления национальным органом по аккредитации протоколов о соответствующих административных правонарушениях».

Согласно КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности — это срок, по истечении которого не может быть вынесено постановление о совершении АПН и, соответственно, не могут быть наложены штрафные санкции. Срок давности исчисляется с момента совершения АПН либо в

случае, если АПН является длящимся, с момента выявления его совершения. По АПН, совершенным в области технического регулирования (ст. 14.47, 14.48, 14.60 КоАП РФ и др.), ст. 4.5 КоАП РФ установлен годичный срок давности привлечения к административной ответственности. Как указывала Росаккредитация, которая является административным органом, уполномоченным составлять протоколы об АПН по ст. 14.47, 14.48, 14.60 КоАП РФ, наибольшее количество судебных отказов в привле-

¹ Статья 14.60 «Нарушение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем требований законодательства Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации».

² Статья 19.26 «Заведомо ложное заключение эксперта».

чении к административной ответственности происходит по мотивам истечения срока давности. Логично, что разработчик законопроекта (Минэкономразвития РФ) пытается увеличить срок давности привлечения к ответственности в целях увеличе-

тивной процедуры (статья 72 (пункт "к" части 1) Конституции Российской Федерации), вправе определять пределы целесообразности публичного преследования таким образом, чтобы обеспечить наряду с эффективной государственной, в том числе судеб-

чивать профилактику совершения АПН. Указанное соотносится и с целью самого административного наказания — предупреждением совершения новых АПН (ст. 3.1 КоАП РФ).

В 2012-2013 гг. у правоприменителей не было единого мнения о том, с какого момента следует исчислять срок давности в случае выдачи сертификата соответствия с нарушением требований законодательства о техническом регулировании (ч. 1 ст. 14.47 КоАП РФ), так как в ряде случаев суды заявляли о том, что данное правонарушение является длящимся (мотивируя тем, что сертификат соответствия имеет определенный срок действия — от года до пяти лет).

В Определении от 25.06.2014 г. по делу № А09-7904/2013 Верховный суд РФ закрепил правовую позицию Арбитражного суда Брянской области о том, что срок давности по указанной статье следует исчислять от даты выдачи сертификата соответствия (см. Справку), после чего судебная практика стала складываться аналогичным образом: постановление ВС РФ от 08.12.2014 г. по делу А40-32440/2014, постановление АС Московского округа от 30.12.2014 г. по делу А40-38831/2014, постановление ВС РФ от 02.06.2015 г. по делу А40-38882/2014, постановление ВС РФ от 03.06.2015 г. по делу А40-158240/2014 и др. После формирования судебной практики по данному вопросу суды стали отказывать Росаккредитации в наложении штрафов в том случае, если сертификат соответствия был выдан более года назад. Следует отметить, что по аналогии суды применяют данную правовую позицию и к нарушениям,

Наложение штрафных санкций со значительным временным интервалом после совершения правонарушения является карательной мерой, а не профилактической

ния количества собираемых штрафов. Однако предложенный способ абсолютно не соответствует установленным в КоАП РФ целям административного наказания и конституционному смыслу такого правового института как «срок давности привлечения к административной ответственности».

По вопросу о цели установления в КоАП РФ срока давности привлечения к ответственности Конституционный суд РФ давал разъяснения в Постановлении № 9-П от 16.06.2009 г.: «Поскольку административные правонарушения, которые в отличие от преступлений, влекущих наступление уголовной ответственности, представляют собой меньшую общественную опасность и, по общему правилу, влекут менее строгие меры административной ответственности, имеют для граждан не столь значительные негативные последствия, федеральный законодатель, реализуя свое полномочие по правовому регулированию административной ответственности и административ-

ной, защитой прав граждан процессуальную экономию, оперативность при рассмотрении дел и профилактику правонарушений...

...Продолжение публичного преследования за административное правонарушение, не имеющее существенной общественной опасности в сравнении с преступлением, 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 бы повышению эффективности публичного преследования и профилактического значения административной ответственности...».

Таким образом, целью установления в КоАП РФ срока давности привлечения к административной ответственности является обеспечение эффективности защиты прав граждан, а также оперативности привлечения к административной ответственности, т.к. иное не будет обеспе-

предусмотренным ст.ст. 14.48, 14.60 КоАП РФ.

Разработанный законопроект устанавливает исчисление срока давности привлечения к ответственности исключительно от даты составления Росаккредитацией протокола об АПН. При этом дата составления протокола об АПН может отличаться от даты выдачи сертификата соответствия на любой произвольный срок. Следовательно, при привлечении к административной ответственности момент совершения АПН (дата выдачи сертификата соответствия) не будет иметь никакого значения. Это позволит Росаккредитации обойти сложившуюся судебную практику.

Однако, по нашему мнению, в данном случае произойдет под-

мена цели административного наказания — на смену превентивной функции административного наказания придет карательная, так как значительный временной интервал между совершением АПН (выдачей сертификата соответствия) и привлечением к ответственности за совершение данного нарушения не обеспечит предотвращение новых нарушений, но приведет к наложению штрафов в гораздо большем объеме.

Что касается оперативности привлечения к ответственности, то, как правило, протокол об административном правонарушении составляется Росаккредитацией со значительной временной задержкой после его выявления (нарушения в большинстве слу-

чаев выявляются в ходе проверок), хотя ст. 28.5 КоАП РФ предусмотрено, что протокол должен составляться немедленно (максимум в течение 2 суток) после выявления АПН. Так как нарушение срока составления протокола об АПН не является грубым нарушением и не освобождает привлекаемое к ответственности лицо от штрафных санкций, то как показывает наша практика, Росаккредитация в большинстве случаев не соблюдает данные сроки. Следовательно, не исключены случаи составления Росаккредитацией протоколов об АПН и по истечении пяти, десяти и более лет после совершения правонарушения.

В указанной связи также интересно Постановление Конституционного Суда РФ от

Справка

В решении Арбитражного суда Брянской области от 14.10.2013 г. по делу № А09-7904/2013 суд сформулировал следующую правовую позицию: «Довод представителей Федеральной службы по аккредитации о том, что совершенное ООО «Брянский ЦСМ» правонарушение является длящимся, поскольку срок действия сертификата не истек, а, следовательно, и исчисление сроков производится с момента, когда административному органу стало известно о правонарушении, суд отклоняет как несостоятельный.

Объективную сторону правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 14.47 КоАП РФ, образуют действия органа по сертификации по выдаче сертификата соответствия в нарушение требований технического регламента. Исходя из положений ст.ст. 23, 25 Закона о техническом регулировании, п. 3 Порядка проведения сертификации продукции в Российской Федерации, утвержденным Постановлением Госстандарта РФ от 21.09.1994 г. № 15, итогом проведения оценки соответствия продукции требованиям, установ-

ленным техническим регламентом для выпуска ее в обращение (возможности эксплуатации на территории РФ), является выдача сертификата соответствия. С этого момента сертифицированная продукция на период действия сертификата подтверждена как соответствующая требованиям технического регламента. При этом срок действия сертификата установлен для лиц, эксплуатирующих соответствующее транспортное средство, и не предусматривает каких-либо действий со стороны органа сертификации.

Таким образом, состав правонарушения для субъекта ответственности — органа сертификации является окончанным в момент выдачи сертификата соответствия в нарушение требований технических регламентов».

Данное решение было оставлено в силе в вышестоящих инстанциях (Постановление 20 Арбитражного апелляционного суда от 09.12.2013 г., Постановление ФАС Центрального округа от 19.03.2014 г., Определение ВАС РФ от 25.06.2014 г. № ВАС-8378/14 по указанному делу).

13.07.2010 г. № 15-П, согласно которому была признана неконституционной норма КоАП РФ, предусматривающая, что в случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, сроки давности начинают исчисляться со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении. Конституционный суд РФ указал: «Обуславливая начало течения срока давности привлечения к административной ответственности принятием решения об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении, т.е. ставя его исчисление в зависимость от правоприменительных действий и от

влечения к уголовной ответственности (2 года). При этом суд подчеркнул, что данные сроки должны иметь не зависящее от каких-либо юридических фактов календарное исчисление.

Таким образом, планируемое нововведение, вероятно, будет противоречить Конституции РФ и может быть признанным неконституционным в соответствующем суде.

С учетом важности охраняемых законодательством о техническом регулировании общественных отношений, можно было бы рассматривать вопрос об увеличении срока давности по нарушениям в данной области до двух лет. Однако, например, в от-

законодательства о противодействии терроризму и коррупции.

Таким образом, на настоящий момент действующее законодательство в данной части можно назвать оптимальным и не требующим каких-либо изменений, а увеличение количества собираемых штрафов должно осуществляться за счет более эффективной работы Росаккредитации.

В нашей практике был случай, когда Росаккредитацией в отношении юридического лица было составлено и направлено в суд более 30 протоколов об АПН по ч. 1 ст. 14.47 КоАП РФ. При этом более 1/3 протоколов были составлены по истечении срока давности привлечения к административной ответственности, что не осталось без внимания юристов. В результате заявления Росаккредитации по этим делам были оставлены судом без удовлетворения, а производство по делам об административных правонарушениях прекращены. Представляется, что подход Росаккредитации к составлению протоколов об АПН по истечении сроков давности нарушений должен быть исключен из повседневной практики, так как это не только не эффективно, но и причиняет убытки государству в виде судебных расходов привлекаемого лица, которые в случае их взыскания с Росаккредитации, подлежат уплате из федерального бюджета.

Также мы полагаем, что повысить наполнение бюджета государства с помощью начисления максимального количества штрафных санкций вряд ли удастся. Как показывает наша практика, в настоящее время, в том числе и в связи со сложившейся экономической ситуацией,

«Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами»

Статья 3.1 КоАП РФ

решений, принимаемых в рамках расследования по уголовному делу (которое может приостанавливаться, сроки которого могут продлеваться, причем неоднократно), данная норма позволяет фактически увеличивать срок давности привлечения к административной ответственности на неопределенное время». Конституционный суд даже предложил выход из данной ситуации: установление специальных сроков давности, превышающих существующие, но не более минимальных сроков давности при-

ношении нарушений в области законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан или в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения установлен годичный срок давности. Двухлетний срок давности установлен только лишь в отношении нарушений в области таможенного и бюджетного законодательства, трехлетний — за нарушения в области законодательства о политических партиях, законодательства о банкротстве, шестилетний — за нарушения в области

Резюме

Вместо увеличения срока давности привлечения к административной ответственности необходимо усилить эффективность работы Росаккредитации в пределах имеющегося законодательства, устранить в нем пробелы, формировать единообразный подход к квалификации правонарушений, проводить разъяснительную работу с аккредитованными лицами.

доля фактически уплаченных штрафов невелика, так как прибыль от деятельности в сфере сертификации не позволяет покрыть многомиллионные штрафы, в связи с чем юридические лица вынуждены объявлять себя банкротами, а штрафы так и остаются неоплаченными.

