



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 1 статьи 4.5 Кодекса
Российской Федерации об административных правонарушениях в
связи с жалобой гражданки О.А.Мельниковой

город Санкт-Петербург

17 мая 2022 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя
В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой,
С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой,
С.П.Маврина, Н.В.Мельникова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции
Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и
четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и
99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде
Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке
конституционности части 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки
О.А.Мельниковой. Основанием к рассмотрению дела явилась
обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли

Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части 1 статьи 4.5 «Давность привлечения к административной ответственности» КоАП Российской Федерации постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения, а за отдельные виды административных правонарушений, указанные в данной норме, – по истечении одного, двух, трех или шести лет со дня совершения административного правонарушения.

Оспаривающая конституционность данного законоположения гражданка О.А.Мельникова, 22 декабря 2020 года управляя автомобилем, создала помеху автобусу, водитель которого был вынужден резко затормозить. Благодаря этому маневру ему удалось избежать столкновения транспортных средств, однако из-за резкого торможения в салоне автобуса упали пассажиры, один из которых сломал руку. В соответствии с действующим правовым регулированием указанный инцидент был квалифицирован как дорожно-транспортное происшествие (абзац четвертый статьи 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и абзац пятнадцатый пункта 1.2 Правил дорожного движения Российской Федерации, утвержденных Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090), произошедшее по вине заявителя.

Поскольку О.А.Мельникова продолжила движение, покинув место дорожно-транспортного происшествия, участником которого явилась, постановлением мирового судьи от 22 марта 2021 года она была признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 12.27 «Невыполнение обязанностей в связи с дорожно-транспортным происшествием» КоАП Российской Федерации, и ей было назначено административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами на один год. Не согласившись с данным постановлением, она оспорила его, указав, среди прочего, что соответствующий судебный акт был вынесен по истечении срока давности привлечения к административной ответственности.

Решением Черемушкинского районного суда города Москвы от 18 мая 2021 года постановление мирового судьи оставлено без изменения, а жалоба О.А.Мельниковой – без удовлетворения. Отвергая довод заявительницы о вынесении постановления за пределами срока давности привлечения к административной ответственности, суд сослался на разъяснения Верховного Суда Российской Федерации о том, что срок давности привлечения к ответственности исчисляется по общим правилам исчисления сроков – со дня, следующего за днем совершения административного правонарушения (пункт 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Впоследствии по итогам рассмотрения поданных О.А.Мельниковой в вышестоящие судебные инстанции жалоб законность вынесенных в отношении нее указанных постановления и решения по делу об административном правонарушении была подтверждена постановлением Второго кассационного суда общей юрисдикции от 2 сентября 2021 года и постановлением Верховного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2021 года, в которых суды также сочли, что срок давности привлечения заявительницы к административной

ответственности на момент принятия мировым судьей обжалуемого судебного акта не истек.

Заявительница полагает, что срок давности привлечения к административной ответственности подлежит, как это непосредственно следует из части 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации, исчислению со дня совершения административного правонарушения. Вопреки этому суды, рассматривавшие дело, по ее мнению, ошибочно исчислили указанный срок со дня, следующего за днем совершения административного правонарушения, в результате чего она была привлечена к административной ответственности по истечении трех месяцев и одного дня, т.е. за пределами установленного срока давности.

Исходя из этого О.А.Мельникова просит признать оспариваемое законоположение не соответствующим статьям 1 (часть 1), 18, 19 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку оно содержит неопределенность в вопросе об исчислении срока давности привлечения к административной ответственности, не позволяющую однозначно установить, с какого дня должно начинаться исчисление данного срока и, соответственно, в какой день он должен считаться истекшим.

Таким образом, с учетом требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» часть 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на ее основании разрешается вопрос о дне, начиная с которого должен исчисляться срок давности привлечения к административной ответственности за совершение перечисленных в ней административных правонарушений.

2. Раскрывая конституционно-правовую природу административной ответственности, Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь на положения статей 1 (часть 1), 2, 18, 19 (части 1 и 2), 49 (часть 1), 54 (часть 2), 55 (часть 3), 71 (пункты «а», «в», «м»), 72 (пункты «б», «к» части 1) и 76 (части 1 и

2) Конституции Российской Федерации, ранее неизменно отмечал, что в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, а также в иных конституционно значимых целях законодатель не только вправе, но и обязан использовать все доступные – в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий – средства государственного принуждения, включая административную ответственность, руководствуясь при этом общими принципами, которые имеют универсальное значение и по своей сути относятся к отправным началам конституционного правопорядка.

Осуществляя правовое регулирование оснований и порядка применения мер административной ответственности за совершение административных правонарушений, законодательная власть связана вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан, а также обязана соблюдать гарантированное статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что любое административное правонарушение, как и санкции за его совершение, должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста соответствующей нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, дискредитирующая установленные Конституцией Российской Федерации (статья 45, часть 1; статья 46, части 1 и 2) гарантии государственной, в первую очередь судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан (физических лиц) и их объединений (юридических лиц) от произвольного административно-деликтного преследования и наказания.

Конституционные требования, предъявляемые к правовому регулированию ответственности за административные правонарушения, в

полной мере распространяются и на сроки давности привлечения к административной ответственности, представляющие собой установленные законодательством об административных правонарушениях периоды, по истечении которых лица, совершившие административные правонарушения, не могут быть подвергнуты административному наказанию, притом что истечение срока давности привлечения к административной ответственности является одним из обстоятельств, исключающих возбуждение производства по конкретному делу об административном правонарушении или влекущих его прекращение.

Устанавливая сроки давности привлечения лиц, совершивших административные правонарушения, к административной ответственности и правила их исчисления, федеральный законодатель должен в силу конституционных принципов справедливости и сбалансированности прав и обязанностей ориентироваться на закрепление таких временных параметров наступления административной ответственности, которые, с одной стороны, обеспечивали бы ее неотвратимость, в том числе с учетом необходимости значительных организационных, процессуальных и иных усилий для выявления отдельных категорий административных правонарушений, а с другой – предотвращали бы неоправданно длительное пребывание совершивших административные правонарушения лиц (как физических, так и юридических) под угрозой возможности административного преследования и применения административного наказания.

Соответственно, закрепляя сроки давности привлечения к административной ответственности и правила их исчисления в целях создания условий, необходимых для рационального (разумного) применения административной ответственности, компетентные органы законодательной власти обязаны проявлять надлежащую заботу о качестве устанавливаемых ими правовых норм, с тем чтобы исключить их неоднозначную интерпретацию в правоприменительной практике.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, многократно подтвержденные им в решениях (постановления от 15 июля 1999 года № 11-П, от 19 марта 2003 года № 3-П, от 17 января 2013 года № 1-П, от 10 февраля 2017 года № 2-П, от 18 января 2019 года № 5-П, от 14 ноября 2019 года № 35-П, от 23 июня 2020 года № 28-П, от 16 октября 2020 года № 42-П, от 6 апреля 2021 года № 10-П, от 21 июля 2021 года № 39-П и др.), сохраняют обязательное значение 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 (статья 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). В совокупности они образуют методологическую основу для оценки конституционности установленных частью 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации правил исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности, имеющих пресекательный характер и тем самым исключающих за их рамками любую возможность применения административных санкций (наказаний), особенно в контексте соблюдения вытекающего из статьи 49 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации и конкретизированного частью 1 статьи 1.6 КоАП Российской Федерации принципа законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением, согласно которому лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом.

3. В соответствии со статьей 4.5 КоАП Российской Федерации постановление по делу об административном правонарушении, за исключением случаев, предусмотренных частями 5¹–7 этой же статьи, не может быть вынесено по истечении установленных ею сроков давности привлечения к административной ответственности со дня совершения административного

правонарушения (часть 1); при длежащемся административном правонарушении сроки, предусмотренные частью 1 данной статьи, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения (часть 2); если частью 1 данной статьи не предусмотрен более длительный срок давности привлечения к административной ответственности, за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации (за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 6 данной статьи), лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, за административные правонарушения, предусмотренные частью 6 данной статьи, – со дня вынесения указанного в ней решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения законодательства Российской Федерации, а при длежащемся административном правонарушении – не позднее одного года со дня его обнаружения (часть 3); в случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения сроки, предусмотренные частью 1 данной статьи, начинают исчисляться со дня совершения административного правонарушения (при длежащемся административном правонарушении – со дня его обнаружения) (часть 4).

Исходя из смысла этих законоположений вполне допустимо их понимание как предусматривающих, что днем, с которого должен исчисляться срок давности привлечения к административной ответственности, является, по общему правилу, день совершения (обнаружения) административного правонарушения. Следовательно, по истечении установленного срока давности привлечения к административной ответственности, отсчитываемого именно со дня совершения (обнаружения) административного правонарушения, производство по делу об административном правонарушении исключается, вследствие чего оно не может быть начато, а начатое должно быть прекращено (пункт 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации).

Данный подход к оценке оспариваемого законоположения принципиально не опровергается частью 1 статьи 4.8 «Исчисление сроков» КоАП Российской Федерации, согласно которой течение срока, определенного периодом, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено начало срока, поскольку в силу прямого указания, содержащегося в примечании к этой статье, ее положения не подлежат применению, если другими статьями названного Кодекса установлен иной порядок исчисления сроков, а также при исчислении сроков административных наказаний. Во всяком случае, основанный на дословном (семантическом) восприятии правовых норм системный анализ взаимосвязанных предписаний, предусмотренных частью 1 статьи 4.5, частью 1 статьи 4.8 и примечанием к ней КоАП Российской Федерации, позволяет избежать неразрешимой (непреодолимой) средствами юридического толкования неопределенности относительно правил исчисления срока давности привлечения к административной ответственности, так как их совместная интерпретация, по сути, означает, что данный срок должен начинаться исчисляться со дня совершения (обнаружения) административного правонарушения.

Однако такое понимание правил исчисления срока давности привлечения к административной ответственности не находит поддержки у Верховного Суда Российской Федерации, разъяснившего в целях обеспечения единообразия судебной практики в абзаце втором пункта 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 (далее – постановление Пленума № 5), в частности, что срок давности привлечения к ответственности должен исчисляться по общим правилам исчисления сроков – со дня, следующего за днем совершения административного правонарушения (за днем обнаружения правонарушения).

При таких обстоятельствах с учетом конституционно-правового статуса Верховного Суда Российской Федерации (статья 126 Конституции Российской Федерации), призванного обеспечивать единство судебной практики,

сформулированные им по вопросу исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности разъяснения предполагают, что постановление по делу об административном правонарушении может быть вынесено только до истечения (окончания) установленного статьей 4.5 КоАП Российской Федерации срока давности, который надлежит исчислять со дня, следующего за днем совершения (обнаружения) административного правонарушения.

3.1. Данный подход приведен в сочетании с иными высказанными Верховным Судом Российской Федерации относительно правил исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности правовыми позициями. Так, в соответствии со вторым предложением абзаца второго пункта 14 постановления Пленума № 5 в случае совершения административного правонарушения, выразившегося в форме бездействия, срок привлечения к административной ответственности должен исчисляться со дня, следующего за последним днем периода, предоставленного для исполнения соответствующей обязанности. Одновременно, согласно его абзацу третьему, при длящемся административном правонарушении сроки давности должны начинать свое течение со дня обнаружения административного правонарушения; при этом необходимо иметь в виду, что днем обнаружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения. Что же касается административной ответственности за правонарушение, в отношении которого предусмотренная правовым актом обязанность не была выполнена к определенному сроку, то в силу абзаца четвертого этого пункта срок давности привлечения к ней начинает течь с момента наступления указанного срока.

Этим допускается возможность, по крайней мере в зависимости от категории административного правонарушения (оконченное или длящееся) или его объективной стороны (действия или бездействие), по-разному определять начало исчисления срока давности привлечения к административной

ответственности: в отношении оконченного правонарушения – со дня, следующего за днем его совершения (за исключением административных правонарушений, совершаемых в форме бездействия, срок давности привлечения за которые должен исчисляться со дня его совершения), в отношении длящегося правонарушения – со дня его обнаружения. Несмотря на то что непосредственно в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях не содержится нормативных оснований для такой дифференциации начала течения срока давности, это не может не оказывать определенного негативного влияния на решение этого вопроса при рассмотрении судами дел об административных правонарушениях.

Изучение судебной практики, складывающейся в связи с применением административной ответственности, свидетельствует, что она – даже после издания постановления Пленума № 5 – не отличается устоявшимся единообразием в вопросе определения начала исчисления срока давности привлечения к административной ответственности. И хотя такая практика преимущественно не отстывает (как, в частности, это имело место в деле заявительницы) от генеральной линии, занятой Верховным Судом Российской Федерации, в деятельности судебных органов можно обнаружить иной вариант истолкования и применения части 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации, согласно которому срок давности привлечения к административной ответственности должен подлежать исчислению со дня совершения (обнаружения) административного правонарушения (определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2017 года № 305-АД16-16921, постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 ноября 2018 года № Ф07-13080/2018, постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 18 мая 2021 года № 16-2672/2021, постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 24 декабря 2021 года № 16-7064/2021 и др.).

Это подтверждает, что в судебном правоприменении – вопреки предпринятым Верховным Судом Российской Федерации усилиям – до

настоящего времени не сложилась единообразная практика по вопросу, касающемуся правил исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности, а потому при привлечении физических и юридических лиц к данному виду публично-правовой ответственности не исключается произвольное определение дня, с которого начинается исчисление указанных сроков.

3.2. Анализируя существующие в административно-юрисдикционной деятельности подходы к исчислению сроков давности привлечения к административной ответственности, установленных частью 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации, целесообразно обратиться к правилам исчисления сроков давности привлечения к уголовной ответственности, особенно с учетом того, что, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, административная ответственность и уголовная ответственность, являясь самостоятельными правовыми инструментами, предназначенными для борьбы с теми или иными правонарушениями, обладающими общественной опасностью, имеют схожие задачи, базируются на рядоположенных принципах, преследуют общую цель защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности и правопорядка и, по сути, во многом дополняют друг друга (постановления от 14 июля 2015 года № 20-П, от 10 февраля 2017 года № 2-П и др.).

В соответствии с частью второй статьи 78 «Освобождение от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности» УК Российской Федерации сроки давности привлечения к уголовной ответственности так же, как это предусмотрено оспариваемым законоположением в отношении административной ответственности, подлежат исчислению со дня совершения преступления. Тем не менее Верховный Суд Российской Федерации придерживается отличающегося от интерпретации части 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации подхода к разъяснению порядка исчисления сроков давности привлечения к уголовной ответственности. В частности, в пункте 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня

2013 года № 19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности» указано, 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 года в 18 часов, то срок давности в данном случае начинает течь 12 августа 2010 года, последний день срока давности – 11 августа 2012 года, по истечении которого, т.е. с 00 часов 00 минут 12 августа 2012 года, привлечение к уголовной ответственности недопустимо); при этом не имеет значения, приходится ли окончание сроков давности на рабочий, выходной или праздничный день.

Из этого, конечно, вовсе не вытекает неизбежность аналогичной или, более того, тождественной законодательной регламентации сроков давности привлечения к административной и уголовной ответственности, поскольку объективная сопоставимость их правовой природы хотя и свидетельствует о предпочтительности однотипного (согласованного) правового регулирования этих двух видов юридической ответственности в вопросах, связанных с исчислением сроков их давности, тем не менее не исключает его дифференциации. При этом отраслевое своеобразие административной и уголовной ответственности, подразумевающее допустимость тех или иных различий в правилах исчисления сроков давности привлечения к этим видам ответственности (в частности, имеющих в действующем законодательстве место в отношении института приостановления их течения), не предполагает, что соответствующее различие может быть следствием не самих законодательных норм, а достаточно свободной судебной интерпретации одинаковых правил, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовным кодексом Российской Федерации.

С учетом этого различный подход судов к определению дня, с которого должно начинаться исчисление сроков давности привлечения к

административной и уголовной ответственности в системе действующего правового регулирования, особенно применительно к так называемым составам преступлений с административной преюдицией, – притом что часть 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации и часть вторая статьи 78 УК Российской Федерации содержат в его отношении, по сути, идентичные формулировки – отступает от конституционных принципов правовой справедливости и юридического равенства.

Данный вывод не расходится с высказанной Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 11 ноября 2021 года № 2356-О правовой позицией о допустимости дифференцированного толкования судами общей юрисдикции и арбитражными судами условий прекращения течения сроков давности привлечения к административной ответственности, поскольку такое толкование детерминировано существенной спецификой законодательного регулирования производства по делам об административных правонарушениях, предопределенной непосредственно правилами (нормами), установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

4. По смыслу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 23 декабря 2013 года № 29-П, от 25 июня 2015 года № 17-П и от 30 марта 2018 года № 14-П, когда толкование нормы права официальными актами государственных, в том числе судебных, органов не устраняет – вследствие фактической легализации правоприменительной практикой различных вариантов ее интерпретации – неясность правового регулирования, при решении вопроса о том, какой из этих вариантов предпочтителен для определения прав и обязанностей участников соответствующих правоотношений, необходимо руководствоваться конституционными принципами равенства и справедливости, а также требованиями формальной определенности правовых норм, с тем чтобы избежать отступления от универсальных начал законодательного

регулирования и правоприменения, вытекающих из статей 1 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Но если взаимоисключающие варианты толкования одной и той же нормы (продиктованные, помимо прочего, различиями в ее понимании при сопоставлении с другими нормами) оказываются не лишенными разумного юридического обоснования, укладывающегося в конституционные рамки законодательного усмотрения, а единая судебная практика применения такой нормы не сформирована, уяснить ее подлинное содержание даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам удается не всегда. В подобной ситуации наиболее корректным, если не единственно возможным способом выявления реального содержания и значения установленного законодателем правового регулирования является – во исполнение принципа разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) – законодательное уточнение нормативных положений, неясность (неоднозначность) которых, непреодолимая средствами юридического толкования, создает серьезные препятствия для полноценного обеспечения равенства перед законом и судом в процессе их применения.

Это в полной мере относится и к оспариваемому законоположению, определяющему правила исчисления срока давности привлечения к административной ответственности, поскольку ни один из вариантов его правоприменительной интерпретации, сложившихся в судебной практике, не может считаться несовместимым с Конституцией Российской Федерации. Соответственно, до законодательного устранения недостатков (дефектов), присущих правилам исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности, препятствующих как однозначному уяснению нормативного содержания части 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации, так и установлению ее действительного соотношения с иными правилами, закрепленными в названном Кодексе, прежде всего в его статье 4.8, являющееся предметом рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации.

Федерации по настоящему делу законоположение не может восприниматься как согласующееся с общеправовым критерием определенности, ясности и недвусмысленности правового регулирования, выступающего *conditio sine qua non* правового государства, верховенства закона и юридического равенства.

Неоднозначность, неясность, недосказанность и противоречивость правового регулирования, неустранимая даже с помощью разъяснений, данных Верховным Судом Российской Федерации, неизбежно препятствуют адекватному уяснению установленных законом правил, допускают возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе их применения, создают предпосылки для административного произвола и избирательного правосудия, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Следовательно, выявления в действующем законодательстве одного лишь нарушения требования определенности правовой нормы вполне может быть достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П, от 30 марта 2018 года № 14-П, от 16 октября 2020 года № 42-П, от 1 февраля 2022 года № 4-П и др.).

Отсутствие в оспариваемом законоположении определенности (ясности) в отношении дня, начиная с которого надлежит исчислять срок давности привлечения к административной ответственности, влечет за собой отсутствие необходимого единства в правоприменении, не поддающееся исправлению посредством юридического, в том числе конституционно-правового, истолкования, что неизбежно вступает в противоречие с конституционными принципами правового государства, верховенства права и равенства всех перед законом и судом, закрепленными в статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

5. Таким образом, часть 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 46

(часть 1), 49 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования неопределенность ее нормативного содержания порождает неоднозначное решение вопроса о дне, начиная с которого должен исчисляться срок давности привлечения к административной ответственности за совершение перечисленных в ней административных правонарушений, и тем самым допускает произвольное определение в качестве такого дня как дня совершения административного правонарушения, так и дня, следующего за днем совершения административного правонарушения.

Поскольку обусловленное признанием части 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации немедленное прекращение ее действия может серьезно осложнить применение законодательства об административных правонарушениях, а также в интересах обеспечения определенности административно-деликтных правоотношений Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», полагает целесообразным установить следующий порядок исполнения настоящего Постановления:

федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, высказанных в настоящем Постановлении, – незамедлительно принять меры по устранению неопределенности нормативного содержания части 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации в вопросе о том, начиная с какого дня должен исчисляться предусмотренный ею срок давности привлечения к административной ответственности;

впредь до внесения в законодательство об административных правонарушениях изменений, вытекающих из настоящего Постановления, исчисление срока давности привлечения к административной ответственности в соответствии с частью 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации

Федерации – с учетом того, что в правовом государстве, высшей ценностью которого конституционно признан человек, его права и свободы (статья 2 Конституции Российской Федерации), неустранимые сомнения в правовом регулировании публичной, в том числе административной, ответственности не могут быть, по общему правилу, обращены против частных (физических и юридических) лиц как заведомо более слабой стороны складывающихся в связи с применением такой ответственности отношений, – должно осуществляться начиная со дня совершения административного правонарушения.

Конституционный Суд Российской Федерации также полагает необходимым указать, что, поскольку часть 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации сама по себе не служит основанием для привлечения граждан или юридических лиц к административной ответственности, признание ее настоящим Постановлением неконституционной не влечет за собой наступления последствий, указанных в пункте 6 части третьей статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

На основании изложенного и руководствуясь статьями 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать часть 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 46 (часть 1), 49 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования неопределенность ее нормативного содержания порождает неоднозначное решение вопроса о дне, начиная с которого должен исчисляться срок давности привлечения к административной ответственности за совершение перечисленных в ней

административных правонарушений, и тем самым допускает произвольное определение в качестве такого дня как дня совершения административного правонарушения, так и дня, следующего за днем совершения административного правонарушения.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – незамедлительно принять меры по устранению неопределенности нормативного содержания части 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации в вопросе о том, начиная с какого дня должен исчисляться предусмотренный ею срок давности привлечения к административной ответственности.

3. Впредь до внесения в законодательство об административных правонарушениях изменений, вытекающих из настоящего Постановления, исчисление срока давности привлечения к административной ответственности в соответствии с частью 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации должно осуществляться начиная со дня совершения административного правонарушения.

4. Правоприменительные решения по делу гражданки Мельниковой Ольги Анатольевны, вынесенные на основании части 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации в той мере, в какой она признана настоящим Постановлением неконституционной, подлежат пересмотру в установленном порядке.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 19-П



Конституционный Суд
Российской Федерации