

## ПРОБЕЛЫ КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ КАК ВОЗМОЖНОСТЬ ИЗБЕЖАТЬ НАКАЗАНИЯ

П. А. Курындин

*Санкт-Петербургский государственный университет*

## THE GAPS OF THE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ADMINISTRATIVE OFFENCE AS AN OPPORTUNITY TO AVOID PUNISHMENT

P. A. Kuryndin

*Saint Petersburg State University*

**Аннотация:** с 2022 г. в ст. 28.1 КоАП РФ введена ч. 3.1, которая устанавливает специальные правила возбуждения дела об административном правонарушении, если деяние связано с нарушением обязательных требований. Отныне контрольные мероприятия стали по своей сути стадией производства по делам об административных правонарушениях. Вкладываемый законодателем смысл нормы связан с ограничением вмешательства со стороны контролирующих органов в предпринимательскую сферу. Однако на практике выявились пробелы: особая процедура возбуждения дела об административном правонарушении не всегда применяется. Кроме того, на практике всё не так строго, по крайней мере, личное обращение по нарушению как повод возбуждения дела никто не отменял. Вместе с этим исследование показало проблему с соблюдением сроков привлечения к административной ответственности, т. е. судебный спор о законности определения об отказе в возбуждении дела делает невозможным привлечение к ответственности из-за истечения срока давности. Получается, при формальной верной процедуре создаются условия, когда виновное лицо не будет привлечено к ответственности.

**Ключевые слова:** пробелы, законность, формальная определенность, справедливость, срок давности, административная ответственность, административная процедура, поводы к возбуждению дела, состав правонарушения, объективная сторона.

**Abstract:** since 2022, paragraph 3.1 has been introduced in article 28.1 in the Code of the Russian Federation on Administrative Offence which establishes special rules for instituting an administrative offence if the act involves violation of mandatory requirements. From now on, control activities have essentially become the stage of proceedings in cases of administrative offences. The meaning of the norm inserted by the legislator is linked to the restriction of interference by supervisory authorities in the business sphere. However, gaps have been identified in practice: the special procedure for instituting an administrative offence is not always applied. In addition, in practice everything is not so strict, at least the personal appeal for violation as a cause of initiation of the case was not canceled. At the same time, this study has shown a problem with the observance of the deadlines for administrative liability, that is, the judicial dispute about the legality of the decision to refuse to institute proceedings makes it impossible to prosecute due to the expiration of the statute of limitations. It turns out, with formal correct procedure, conditions are created when the guilty person will not be brought to justice.

**Key words:** gaps, legality, formal certainty, justice, limitation period, administrative liability, administrative procedure, grounds for initiating proceedings, elements of the offense, objective side.

Административная отрасль охватывает различные сферы деятельности органов власти, которые включают и позитивную направленность (нормативно-правовое регулирование, предоставление услуг и пр.), а также вмешательство в частную свободу (привлечение к ответственности, контроль и надзор и т. д.). Вместе с тем компетенция административных органов не ограничена установкой «один орган – одна функция»: сфера их деятельности охватывает и контрольные полномочия в разных областях, и предоставление услуг, и привлечение к административной ответственности. Более того, «одно административное дело может проходить сразу через три административных производства: производство по рассмотрению обращений граждан, административное контрольно-надзорное производство и производство по делам об административных правонарушениях»<sup>1</sup>.

С 25 июля 2022 г. в ст. 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup> внесены изменения, добавлена ч. 3.1. Суть нормы в том, что дело об административном правонарушении, если объективная сторона связана с несоблюдением обязательных требований, может быть возбуждено после проведения контроля и надзора. К этому требуется наличие одного из предусмотренных «классических» поводов для возбуждения дела. Данные изменения в первую очередь вызывают сомнения в оперативности реагирования и привлечения к ответственности<sup>3</sup>. Вместе с тем законодатель не принимает это во внимание, ставя акцент на поддержке предпринимателей<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Мартынов А. В. Контрольно-надзорное производство как часть современного административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сб. статей по материалам Междунар. науч.-практ. конф., посв. памяти д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки РФ Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения. СПб. : С.-Петербург. ун-т МВД РФ, 2024. С. 706.

<sup>2</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>3</sup> См.: Батарин А. А. Оперативный контроль в системе государственного контроля (надзора) : проблемы реализации и пути повышения эффективности // Вестник С.-Петербург. ун-та. Серия: Право. 2024. Т. 15, № 4. С. 974–992.

<sup>4</sup> См.: Мартынов А. В., Черников В. В. Мораторий на проверки как специальный метод регулирования контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2023. № 1. С. 114–132.

В любом случае получается, что законодатель предлагает рассматривать контрольную деятельность как этап или стадию производства по делам об административных правонарушениях, хотя иных изменений в нормативное регулирование не вносилось<sup>5</sup>, но такой подход не учитывает срочный характер производства по делу об административном правонарушении, не связывая однозначно эти виды производств.

Конституционный Суд РФ уже обращался к теме исчисления сроков при привлечении к ответственности, но в ином ключе. В одном из дел<sup>6</sup> он постановил, что течение сроков давности привлечения к ответственности начинается со дня совершения административного правонарушения, а не со следующего, как обычно принято во всех отраслях права. В самом деле, закрепление сроков давности необходимо, чтобы угроза наказания слишком длительное время не висела дамокловым мечом над невластными субъектами, что явно защищает их интересы. В то же время Конституционный Суд РФ, описывая формульную определенность, делает особый акцент на качестве норм, принимаемых законодателем. Формулировка норм должна быть такой, чтобы исключать неоднозначность толкования и правоприменения<sup>7</sup>.

Также и законодатель изменил подходы к исчислению сроков в самом КоАП РФ, стараясь применить единые правила исчисления сроков. Например, сроки давности теперь исчисляются в днях, а не месяцах (см. ч. 1 ст. 4.5), а равно в силу ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ<sup>8</sup> срок обжалования теперь составляет десять дней, тогда как ранее исчислялся в сутках.

<sup>5</sup> См. также: Ширеева Е. В. Использование результатов контрольной (надзорной) деятельности на стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2025. № 4. С. 68–72.

<sup>6</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 мая 2022 г. № 19-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

<sup>7</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2019 г. № 3-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.01.2019).

<sup>8</sup> Справедливости ради стоит отметить, что термин «сутки» не «ушел» из КоАП РФ. В силу ч. 1 ст. 30.2 данного Кодекса уполномоченный орган или судья, получившие жалобу, направляют материалы дела в вышестоящий суд или орган в течение трех суток.

КоАП РФ с момента принятия подвергался научному осмыслению с точки зрения сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, поскольку это один из существенных вопросов, который проверяется на момент принятия итогового решения по делу об административном правонарушении, что было не так очевидно правоприменителю вначале<sup>9</sup>. В современной литературе также изучаются сложности, возникающие при применении отдельных статей в контексте сроков. В своей работе Е. В. Белякович<sup>10</sup> с опорой на обширную судебную практику внимательно анализирует положения ст. 19.5 КоАП РФ (невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения)), при этом отмечая, что к разным частям данной статьи со временем стал применяться разный срок давности привлечения к административной ответственности<sup>11</sup>. Получается, что фактически срок зависит от административного органа, выдавшего предписание (иного акта), но это явно небесспорный аргумент при привлечении к ответственности, по крайней мере, с точки зрения формальной определенности.

В связи с этим вопрос сроков, как основная исследовательская гипотеза, важен не только с точки зрения ясного, точного и определенного формулирования норм, но и с обеспечением правопорядка (отсутствием пробельности) и достижением целей превенции, справедливости и восстановления прав и свобод частных лиц. Для раскрытия предмета настоящего исследования и выдвинутых предположений был использован формально-догматический метод, а полученные данные проверены на основе функционального и аксиологического метода с привлечением конкретных примеров из судебной практики. В первую очередь акцент сделан на делах, рассмотренных арбитражными судами, так как они наглядно демонстрируют пробелы и неясность регулирования, а примеры из практики судов общей юрисдикции обеспечивают комплексность исследования.

<sup>9</sup> См.: Дугенец А. С., Масленников М. Я. Сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях : правовое значение и условия соблюдения // Научный портал МВД России. 2009. № 1 (5). С. 13–21.

<sup>10</sup> См.: Белякович Е. В. Исчисление срока давности привлечения к административной ответственности: тенденции судебной практики // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2022. № 3 (50). С. 214–223.

<sup>11</sup> См.: Там же. С. 218–219.

### Усеченная процессуальная форма КоАП РФ как его отличительный признак

КоАП РФ на протяжении всего своего действия был предметом пристального исследования в сравнении с иными актами. Представляется очевидным, что процессуальная форма этого акта сокращена преднамеренно, поскольку необходим оперативный порядок привлечения к административной ответственности, что, естественно, провоцирует ряд теоретических и практических проблем<sup>12</sup>. Например, в одной из последних работ В. С. Голещихин отмечает, что «бесосновательно упрощено и фрагментировано по сравнению с уголовным и уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации»<sup>13</sup>. Он предлагает дополнить КоАП РФ положениями о категориях, введении института совокупности и др. В самом деле, в практике КС РФ было дело<sup>14</sup>, связанное с отсутствием подходов о поглощении наказаний при множественности правонарушений. Роберт Чепурной на своем автомобиле на пешеходном переходе совершил наезд на несовершеннолетнего, получившего телесные повреждения средней тяжести. Виновника ДТП оштрафовали на 1,5 тыс. рублей и лишили прав на полтора года. Заявитель полагал, что нормы позволяют дважды привлекать к административной ответственности за одно и то же деяние. КС РФ его поддержал, указав, что «запрет привлекать к ответственности дважды за одно и то же административное правонарушение (ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ) распространяется не только на случаи привлечения лица к ответственности на основании одной и той же статьи закона (части статьи закона), но и на случаи, когда соответствующее деяние содержит признаки составов двух административных правонарушений, притом что один из них

<sup>12</sup> См.: Бахрах Д. Н. КоАП РФ – достоинства и недостатки // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 1 июня 2004 г.) / под ред. Ю. П. Соловья. Омск : Омская юрид. академия, 2004. С. 9–12.

<sup>13</sup> Голещихин В. С. Проект новой кодификации административно-деликтного законодательства : проблемы терминологии, дефекты структурирования и другие недостатки // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18, № 2 (147). С. 37.

<sup>14</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 мая 2023 г. № 24-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.05.2023).

охватывает признаки второго состава административного правонарушения». Путем толкования Конституционный Суд РФ устранил пробел КоАП РФ в части ограничения двойного наказания при совокупности правонарушений, определив правила поглощения.

И А. В. Литвиненко указывает, что нормы о незамедлительном рассмотрении протокола о выдворении находятся в противоречии между собой, поскольку нет механизмов обеспечить быструю явку лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении<sup>15</sup>.

В то же время не можем в полной мере согласиться с позицией Е. Е. Новичковой, Р. А. Пестова. Их предложение сводится к отмене процессуальных сроков и еще большему сокращению процессуальных действий и иных требований<sup>16</sup>. Примеры, рассмотренные в настоящем исследовании, демонстрируют обратное. Как раз пробелы и противоречия КоАП РФ мешают законному и обоснованному привлечению к административной ответственности.

#### **Контроль как «первая» стадия производства по делу об административном правонарушении**

Если при принятии КоАП РФ привлечение к ответственности юридических лиц наряду с физическими шло в сходном порядке, то в последние годы указанный Кодекс постоянно дополняется нормами, определяющими особенности привлечения первых. Причем в большей степени это затрагивает юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Одно из таких изменений затронуло упомянутую ст. 28.1 КоАП РФ. Формально предмет регулирования ч. 3.1 этой статьи направлен на возбуждение дела только после проведения контрольного мероприятия, если речь о нарушении обязательных требований. Однако практическая и сущностная значимость состоит в ином. Речь идет о том, что контрольные меро-

приятия в соответствии с примечанием к этой статье ведутся на основе Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ) или Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Из этого можно сделать вывод о различных формах административной деятельности, которые соединяются в единый порядок, несмотря на то что они урегулированы разными нормативно-правовыми актами, имеющими собственные цели и механизм реализации<sup>17</sup>. В этой части в научной литературе высказываются мнения, что полномочия, вытекающие из надзорной деятельности, в конечном счете охватывают привлечение к административной ответственности<sup>18</sup>. А. А. Карицкая в своей работе справедливо указывает, что законодатель строит модель, где контроль и надзор и привлечение к ответственности становятся взаимосвязанными и зависимыми этапами, переходящими в субординацию<sup>19</sup>.

В противовес научным подходам судебная практика все-таки рассматривает это как разные формы реализации полномочий административных органов. Разберем эту проблематику на двух основных, но противоположных примерах из арбитражной практики, но которые в итоге существенным образом влияют на защиту прав невластных субъектов, точнее, на нарушение принципов законности и справедливости ввиду отсутствия согласованности в сроках производств.

<sup>17</sup> См., например: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 7 февраля 2018 г. № 09АП-68142/2017 по делу № А40-232619/16. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (здесь и далее судебные акты приведены из этой справочной системы).

<sup>18</sup> См.: *Леухина Е. Е.* Административный надзор как форма государственно-управленческой деятельности // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2013. № 11 (302). С. 27–31.

<sup>19</sup> См.: *Карицкая А. А.* Влияние реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2024. С. 138. URL: [https://disser.spbu.ru/files/2024/disser\\_karitskaya\\_anastasia.pdf](https://disser.spbu.ru/files/2024/disser_karitskaya_anastasia.pdf) (дата обращения: 20.11.2025).

<sup>15</sup> См. более подробно: *Литвиненко А. В.* Проблемы эффективности процессуальных норм КоАП РФ, регулирующих вопросы административной ответственности в области внешней миграции // Рос. правосудие. 2008. № 9 (29). С. 23–31.

<sup>16</sup> См.: *Новичкова Е. Е., Пестов Р. А.* О сроках в производстве по делу об административном правонарушении // Вестник Вост.-Сиб. ин-та МВД России. 2022. № 2 (101). С. 228–240.

### **Нарушение обязательных требований требует проведение контрольных мероприятий**

Первое дело описано в постановлении Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24 января 2024 г. № Ф02-7407/2023 по делу № А78-8297/2023. Заявитель С. Е. Чурилов обратился в арбитражный суд с заявлением к Управлению Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Забайкальскому краю (далее – управление Роскомнадзора) о признании незаконными и отмене определения от 6 июля 2023 г. № ОО-75/2/31 об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ.

Позиция С. Е. Чурилова строилась на том, что именно им сообщено о признаках объективной стороны административного правонарушения вне рамок контрольно-надзорных мероприятий по проверке соблюдения обязательных требований в соответствии с Законом № 248-ФЗ и постановлением Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»<sup>20</sup> (далее – Постановление № 336). С точки зрения нормативного регулирования это означает, что управление Роскомнадзора было обязано возбудить дело ввиду повода, указанного в п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ (поступившая информация от физических и юридических лиц или СМИ, указывающая на наличие события административного правонарушения).

Вместе с тем кассационная инстанция отмечает ныне действующий специальный порядок возбуждения дела об административном правонарушении в сфере проверки обязательных требований, т. е. требуется проведение контрольно-надзорных мероприятий, а также наличие одного из поводов, указанных в ч. 1 этой же статьи. Однако контрольно-надзорная деятельность в обстоятельствах дела попала под мораторий в силу Постановления № 336. Более того, в силу позиции кассационного арбитражного суда должны быть исключительные основания для возбуждения дела об административном правонарушении в период моратория, но он их не усмотрел. Из этого следует, что на уровне

<sup>20</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 11. Ст. 1715.

кассационной инстанции формируется позиция, что контрольные мероприятия образуют стадию или этап производства об административных правонарушениях. Вместе с этим можно сделать еще один вывод: проведение контроля предполагает формулирование лишь наличия признаков правонарушения<sup>21</sup>, а именно в итоговых документах описывается объективная сторона состава. Виновность устанавливается в рамках производства по делу об административном правонарушении.

При этом особенно важно, что суд округа, согласившись с нижестоящими инстанциями в отказе в удовлетворении требований, также отметил срок давности привлечения к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ. Он составляет 3 месяца и истек к моменту принятия решения судом первой инстанции (29.09.2023). Получается, все суды признали законным определение об отказе в возбуждении дела, но в реальности в этом действии нет смысла, кроме как формального завершения судебной процедуры.

### **Подход судов общей юрисдикции**

В рамках судов общей юрисдикции также можно встретить практику, что для выявления нарушений обязательных требований и привлечения к административной ответственности требуется сначала проведение контрольно-надзорных мероприятий. Например, в апелляционном определении Волгоградского областного суда от 25 апреля 2025 г. № 33а-4310/2025<sup>22</sup> отмечено, что для возбуждения дела об административном правонарушении необходимо проведение контрольного мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом. Обстоятельства же дела связаны с обращением истицы к ответчику (Инспекции государственного жилищного надзора Волгоградской области) с заявлением о возбуждении дела об административном право-

<sup>21</sup> Верховный Суд РФ в п. 1 Обзора по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г. (Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 9), высказывал аналогичную мысль, не уточняя, о каком именно элементе состава идет речь.

<sup>22</sup> Кассационным определением Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 29 июля 2025 г. № 8а-15318/2025(88а-18680/2025) данное определение оставлено без изменения.

нарушении, предусмотренном ст. 7.23 КоАП РФ, в отношении юридического лица. Последнее нарушало периодичность вывоза твердых коммунальных отходов с контейнерной площадки. Однако одного обращения гражданина недостаточно для привлечения к административной ответственности в силу нового регулирования.

Аналогичная позиция высказана в апелляционном определении Ярославского областного суда от 24 декабря 2024 г. по делу № 33а-8711/2024. Истец по делу обратился к бывшему работодателю за получением справки о доходах за 2023 г. по форме 2-НДФЛ, но так ее и не получил. Для защиты своих прав заявитель направил письмо в Государственную инспекцию труда в Ярославской области, но она также не разрешила ситуацию. Административное исковое заявление содержало требования о признании незаконным ответа административного органа; признании незаконным бездействия, выразившегося в не рассмотрении по существу заявления о проведении в отношении бывшего работодателя контрольных (надзорных) мероприятий при наличии сведений, являющихся основанием для их проведения и обязанности провести в его отношении контрольные (надзорные) мероприятия на предмет нарушения ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ. Однако суды усмотрели, что указанная Инспекция подробно разъяснила порядок действий и недостаточность оснований для реагирования<sup>25</sup>. Другими словами, отсутствует угроза или факт причинения вреда жизни и здоровью в силу требований Постановления № 336.

### **Контроль и надзор не подменяет «классический» порядок возбуждения дела по КоАП РФ**

Второй пример связан с заявлением Л. И. Остапенко, которая обратилась в арбитражный суд с заявлением к Управлению Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ставропольскому краю (далее – управление Роспотребнадзора) о признании незаконными и отмене определения от 18 октября 2023 г. об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в отношении акционерного общества

коммерческого банка «Локо-Банк» и определения от 18 октября 2023 г. об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в отношении общества с ограниченной ответственностью «Ключавто автомобили с пробогом». Постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17 октября 2024 г. № Ф08-8739/2024 по делу № А63-21045/2023 требование удовлетворено, поскольку управление Роспотребнадзора уклонилось от обязанности по проверке доводов жалобы потребителя и принятия по результатам ее рассмотрения соответствующего мотивированного решения.

Вместе с тем важны и другие аргументы, приведенные с точки зрения полномочий административного органа.

Обращение Л. И. Остапенко было зарегистрировано в управлении Роспотребнадзора по факту совершения банком и обществом административного правонарушения, ответственность за которое установлена ст. 14.8 КоАП РФ, выразившегося в навязывании услуги по страхованию при заключении договора потребительского кредитования, а также навязывании дополнительных при заключении договора купли-продажи автомобиля, бывшего в употреблении, между заявителем и обществом.

Непосредственного контрольного мероприятия управлением Роспотребнадзора не было проведено ввиду п. 9 Постановления № 336, ч. 3 и 3.1 ст. 28.1 КоАП РФ. Отсутствие контроля объясняется тем, что указанные акты в совокупности устанавливают невозможность возбуждения дела об административном правонарушении без проведения контрольного мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом. Кроме того, административный орган посчитал, что недостаточно сведений, подтверждающих навязывание дополнительных услуг, – отсутствует непосредственная угроза причинения вреда жизни и здоровью или факты причинения соответствующего вреда.

В целом управление Роспотребнадзора ограничилось выдачей предостережений, т. е. осуществило профилактические мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом.

Однако, по мнению арбитражных судов, требования Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» определяют необходимость властного субъекта реагировать на обращение гражданина, если оно содержит ин-

<sup>25</sup> См. также постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 10 апреля 2025 г. по делу № 16-1561/2025 ; апелляционное определение Московского городского суда от 10 июля 2025 г. по делу № 33-28994/2025.

формацию о событии административного правонарушения. Поэтому контрольные мероприятия не подменяют собой порядок возбуждения дел об административных правонарушениях, основанный на применении ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ. Соответственно, управление Роспотребнадзора обязано возбудить и рассмотреть дело об административном правонарушении, так как закон сейчас не исключает проверку вне рамок законодательства о контроле и надзоре.

Вместе с тем в контексте настоящей работы следует учесть следующее. В силу ст. 4.5 КоАП РФ срок давности в указанных обстоятельствах составляет один год. Определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении вынесено 18 октября 2023 г., а апелляционное постановление по делу вынесено 24 июня 2024 г. Возможно, банк и общество были привлечены к административной ответственности (это полномочие административного органа), а возможно, управление Роспотребнадзора ожидало акта кассации – обо всём этом нам достоверно неизвестно. В любом случае фактически постановление кассационной инстанции принято 17 октября 2024 г., т. е. к этому моменту срок давности привлечения к административной ответственности практически истек. Соответственно, цели привлечения к административной ответственности вообще не достигнуты: социальная справедливость не восстановлена, нет превенции и неотвратимости наказания. Кроме того, права и свободы невластного субъекта не восстановлены в полной мере, а это, полагается, и должно быть в центре внимания административной деятельности.

### Подход судов общей юрисдикции

В контексте проблемы соотношения контрольных мероприятий и привлечения к административной ответственности кратко обратимся к постановлению Верховного Суда РФ от 21 марта 2024 г. № 13-АД24-1-К2<sup>24</sup>. По обстоятельствам дела администрация муниципального образования допустила наличие выбоины, не организовав вовремя ремонт. В книге учета заявлений и сообщений о преступлениях местного отдела полиции было зарегистрировано сообщение о причинении вреда в связи с попаданием в выбоину. Орган местного самоуправления привлечен к административной ответственности

<sup>24</sup> Идентичное дело разрешено постановлением Верховного Суда РФ от 1 апреля 2024 г. № 13-АД24-3-К2.

сти за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения.

В дальнейшем администрация пыталась обжаловать акты со ссылкой на Постановление № 336. Верховный Суд РФ кратко подчеркнул, что этот акт неприменим, дело об административном правонарушении должно было быть возбуждено в ином порядке. Эта правовая позиция отражена в нескольких судебных актах нижнего уровня<sup>25</sup>, причем они не связаны исключительно с обеспечением безопасности дорожного движения.

Два основных проанализированных дела показывают, что по существу частные лица не получили защиты, т. е., как это формулирует Конституционный Суд РФ, Конституция РФ в ст. 45 и 46 требует не только возможность обратиться в суд, но и получить реальное восстановление прав<sup>26</sup>.

Однако наиболее важным представляется следующее. При всём успехе судебных разбирательств для сторон по делу из-за пробелов в правовом регулировании пострадал правопорядок: сроки привлечения к административной ответственности истекли, интересы лиц, которые пытались таким образом реагировать на нарушение своих прав, не защищены, т. е. социальная справедливость не восстановлена, а цели превенции не достигнуты. Другими словами, это недостаток самого КоАП РФ, не создавшего эффективного механизма обжалования, в частности определения об отказе возбуждения дела об административном правонарушении или, по крайней мере, взаимоувязки сроков судопроизводства и сроков давности<sup>27</sup>. В этом контексте еще отметим позицию КС РФ, согласно которой должностное лицо, осуществляющее производство по административному делу и рассматривающее обра-

<sup>25</sup> См. решения Благовещенского городского суда Амурской области от 13 июня 2024 г. по делу № 12-656/2024 и от 17 июля 2024 г. по делу № 12-772/2024; решения Октябрьского районного суда города Архангельска от 12 сентября 2024 г. по делу № 12-637/2024, от 9 сентября 2024 г. № 12-802/2024, от 13 января 2025 г. № 12-35/2025.

<sup>26</sup> См. п. 4 постановления Конституционного Суда РФ от 30 марта 2021 г. № 9-П. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.04.2021).

<sup>27</sup> Ср.: Статья 7.6 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=HK2100091> (дата обращения: 20.11.2025)), которая, в частности, устанавливает порядок приостановления сроков.

щение, ограничено достаточным (разумным) сроком, но он не должен превышать пределы в соответствии со ст. 4.5 КоАП РФ<sup>28</sup>.

КС РФ учел пробелы в КоАП РФ и старался внести определенность в порядок принятия решения об отказе в возбуждении дела, с тем чтобы соблюсти сроки привлечения к ответственности. Однако всё равно этот высший суд не имеет возможности подменить законодателя, полностью заменив правовое регулирование, чтобы была согласованность в реализации различных полномочий административного органа.

Действительно, из анализа правоприменения ст. 28.1 КоАП РФ и примечания к ней следует, что идея законодателя о создании специального порядка привлечения к административной ответственности, когда речь идет о проверке соблюдения обязательных требований, на практике получилась непоследовательной. Нормы в рамках одной статьи КоАП РФ не согласованы между собой, а Постановление № 336 предписывает установление факта причинения вреда жизни и здоровью (или угрозы). Однако получается, вводя новое регулирование, законодатель не согласовал порядок возбуждения дела в классическом виде и в случаях проверки обязательных требований. Всё это приводит к получению формально законных и обоснованных актов по порядку возбуждения дел, но по существу они не восстанавливают права и свободы частных лиц, так как в силу ч. 4.5 КоАП РФ сроки давности носят пресекающий характер. Истечение сроков давности становится способом избежать привлечения к административной ответственности.

### Библиографический список

*Бахрах Д. Н.* КоАП РФ – достоинства и недостатки // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 1 июня 2004 г.) / под ред. Ю. П. Соловья. Омск : Омская юрид. академия, 2004. С. 9–12.

*Батарин А. А.* Оперативный контроль в системе государственного контроля (надзора) : проблемы реализации и пути повышения эффективности // Вестник С.-Петербург. ун-та. Серия: Право. 2024. Т. 15, № 4. С. 974–992.

*Белякович Е. В.* Исчисление срока давности привлечения к административной ответственности :

тенденции судебной практики // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2022. № 3 (50). С. 214–223.

*Голецких В. С.* Проект новой кодификации административно-деликтного законодательства : проблемы терминологии, дефекты структурирования и другие недостатки // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18, № 2 (147).

*Дугенец А. С., Масленников М. Я.* Сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях : правовое значение и условия соблюдения // Научный портал МВД России. 2009. № 1 (5). С. 13–21.

*Карицкая А. А.* Влияние реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2024. 212 с. URL: [https://disser.spbu.ru/files/2024/disser\\_karitskaya\\_anastasia.pdf](https://disser.spbu.ru/files/2024/disser_karitskaya_anastasia.pdf)

*Леухина Е. Е.* Административный надзор как форма государственно-управленческой деятельности // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2013. № 11 (302). С. 27–31.

*Литвиненко А. В.* Проблемы эффективности процессуальных норм КоАП РФ, регулирующих вопросы административной ответственности в области внешней миграции // Рос. правосудие. 2008. № 9 (29). С. 23–31.

*Мартынов А. В.* Контрольно-надзорное производство как часть современного административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сб. статей по материалам Междунар. науч.-практ. конф., посв. памяти д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки РФ Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения. СПб. : С.-Петерб. ун-т МВД РФ, 2024. С. 700–712.

*Мартынов А. В., Черников В. В.* Мораторий на проверки как специальный метод регулирования контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2023. № 1. С. 114–132.

*Новичкова Е. Е., Пестов Р. А.* О сроках в производстве по делу об административном правонарушении // Вестник Вост.-Сиб. ин-та МВД России. 2022. № 2 (101). С. 228–240.

*Ширеева Е. В.* Использование результатов контрольной (надзорной) деятельности на стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2025. № 4. С. 68–72.

### References

*Bakhrakh D. N.* The Code of the Russian Federation on administrative offence – advantages and disadvantages // Current problems of application of the Code of the Russian Federation on administrative offence

<sup>28</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2315-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

es : materials of the All-Russian scientific-practical conference (Omsk, 01 June 2004) / ed. by P. Solovya. Omsk : Omsk Legal Academy, 2004. P. 9–12.

*Batarin A. A.* Operational control in the system of state control (supervision) : Implementation problems and ways to improve efficiency // Proceedings of St. Petersburg University. Series: Law. 2024. Vol. 15, No. 4. P. 974–992.

*Beliakovich E. V.* Determining a statute of limitations for taking litigatory action : trends in judicial practice // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. No. 3 (50). P. 214–223.

*Goleshchihin V. S.* Draft codification of administrative and tort legislation : problems of terminology, defects of structure and other drawbacks // Actual Problems of Russian Law. 2023. Vol. 18, No. 2(147). P. 34–49.

*Dugenev A. S., Maslennikov M. I.* Deadlines for the consideration of cases on administrative offences : legal significance and conditions of compliance // Scientific portal of the Russian Ministry of Internal Affairs. 2009. No. 1 (5). P. 13–21.

*Karitskaya A. A.* Influence of the law reform on control and supervision activities on the grounds and conditions for bringing controlled persons to administrative liability : cand. legal sci. dis. St. Petersburg, 2024. 212 p. URL: [https://disser.spbu.ru/files/2024/disser\\_karitskaya\\_anastasia.pdf](https://disser.spbu.ru/files/2024/disser_karitskaya_anastasia.pdf).

*Leuhina E. E.* Administrative supervision as a form of public administration // Proceedings of Chelyabinsk State University. 2013. No. 11 (302). P. 27–31.

*Litvinenko A. V.* Problems of the effectiveness of the procedural rules of the administrative offences code of the Russian Federation, which regulate questions of the administrative responsibilities in the sphere of the external migration // Russian Justice System. 2008. No. 9 (29). P. 23–31.

*Martynov A. V.* Control and supervision production as part of the modern administrative process // Current problems of administrative and procedural law (Sorocene readings) : collection of articles on the materials of an international scientific-practical conference devoted to the memory of the Doctor of Law, Professor, Distinguished Scholar of the Russian Federation Sorokin Valentina Dmitriyevich on the occasion of his 100th birthday (St. Petersburg, March 29 2024). St. Petersburg : St. Petersburg University MVD RF, 2024. P. 700–712.

*Martynov A. V., Chernikov V. V.* Moratorium on inspections as a special method of regulation of control and supervisory activities // Proceedings of Nizhegorod. N. I. Lobachevsky University. 2023. No. 1. P. 114–132.

*Novichkov E. E., Pestov R. A.* On terms in proceedings on the case of administrative infringement // Proceedings of East Siberian Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs. 2022. No. 2 (101). P. 228–240.

*Shireev E. V.* The use of the results of control (supervisory) activities on the stage of initiation of an administrative offence case // Administrative Law and Procedure. 2025. No. 4. P. 68–72.

---

Санкт-Петербургский государственный университет

**Курындин П. А.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права

E-mail: [p.kuryndin@spbu.ru](mailto:p.kuryndin@spbu.ru)

Поступила в редакцию: 03.12.2025

**Для цитирования:**

*Курындин П. А.* Пробелы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях как возможность избежать наказания // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2026. № 1 (64). С. 176–184. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2026/1/176-184>

Saint Petersburg State University

**Kuryndin P. A.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law

E-mail: [p.kuryndin@spbu.ru](mailto:p.kuryndin@spbu.ru)

Received: 03.12.2025

**For citation:**

*Kuryndin P. A.* The gaps of the Code of the Russian Federation on administrative offence as an opportunity to avoid punishment // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2026. No. 1 (64). P. 176–184. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2026/1/176-184>