

Правовой разбор: исчисление сроков давности привлечения к административной ответственности и разграничение со смежными сроками

Настоящий документ подготовлен для внутренней редакционной публикации. Он носит аналитический характер. Поскольку в исходном материале вопрос сформулирован не отдельным текстом, ниже последовательно рассмотрены все существенные правовые версии, которые следуют из представленного набора норм и судебных актов.

1. Краткая постановка вопроса

Основной вопрос, подлежащий разбору, — **с какого момента исчисляется срок давности привлечения к административной ответственности**, если обязанность должна была быть исполнена к определённому сроку, но не была исполнена, и как этот срок соотносится с правилом о делящихся административных правонарушениях. Дополнительно из контекста вытекают смежные вопросы:

- о сроке на обжалование постановления по делу об административном правонарушении;
- о переходных налоговых правилах, касающихся задолженности физических лиц по состоянию на 1 ноября 2025 года;
- о разграничении административной давности и гражданско-правовой исковой давности.

2. Базовое регулирование: статья 4.5 КоАП РФ

Общее правило установлено статьёй 4.5 КоАП РФ:

- по общему правилу постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено **по истечении двух месяцев** со дня совершения административного правонарушения;
- для отдельных категорий дел — в том числе о нарушении законодательства о налогах и сборах, таможенного, валютного, антимонопольного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, о рекламе — срок давности составляет **один год**;
- часть 1.1 статьи 4.5 КоАП РФ, введённая Федеральным законом от 14.04.2023 № 122-ФЗ, прямо закрепляет, что **срок давности исчисляется со дня совершения административного правонарушения**;

- при длящемся административном правонарушении срок начинает исчисляться **со дня его обнаружения** (часть 2 статьи 4.5 КоАП РФ);
- для административных правонарушений, влекущих применение наказания в виде дисквалификации, установлен отдельный срок — не позднее одного года со дня совершения, а при длящемся правонарушении — со дня обнаружения (часть 3 статьи 4.5 КоАП РФ).

Приведённые правила имеют публично-правовой характер: истечение срока давности является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении, независимо от усмотрения сторон.

3. Версия 1: невыполнение обязанности, установленной к определённому сроку

3.1. Позиция судов

Ключевая правовая позиция сформулирована в пункте 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»:

*Срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушение, в отношении которого предусмотренная обязанность не была выполнена к определённому сроку, начинает течь **с момента наступления указанного срока**.*

Это означает следующее: если предписание, требование или иной акт обязывали лицо совершить действие **в срок до конкретной даты**, правонарушение считается оконченным в момент наступления этой даты. Срок давности начинает течь не с того дня, когда контролирующий орган позднее обнаружил неисполнение, а именно от установленного срока исполнения.

3.2. Случай продления срока исполнения

Данный подход последовательно применён Московским городским судом в постановлениях от 28.04.2016 № 4а-260/2016 и от 29.04.2016 № 4а-261/2016.

В указанных делах срок устранения нарушений первоначально был установлен до 31 декабря 2013 года, однако впоследствии уполномоченным органом срок исполнения предписания был продлён — до 30 июня 2015 года.

Суд указал, что сроком выполнения предписания следует считать **продлённый срок** — 30.06.2015, а не первоначальную дату. Постановление о привлечении к административной ответственности было вынесено 25 августа 2015 года, то есть в пределах срока давности.

Практическое значение этой позиции:

- при проверке соблюдения срока давности необходимо определять **окончательный, реально обязательный срок исполнения**, с учётом всех продлений и изменений;
- если обязанность не исполнена к первоначальному сроку, но срок был в установленном порядке продлён, давность не может исчисляться от первоначальной даты;
- если орган составил протокол или вынес постановление после истечения срока давности, исчисляемого от конечного срока исполнения, производство по делу подлежит прекращению.

3.3. Практический вывод по версии 1

Для защиты по делу об административном правонарушении необходимо:

1. установить точную дату, до которой обязанность должна была быть исполнена;
2. проверить, продлевался ли этот срок;
3. сравнить дату вынесения постановления с датой истечения давностного срока, исчисляемого от конечного срока исполнения;
4. при пропуске срока заявлять о прекращении производства по делу в связи с истечением срока давности.

4. Версия 2: длящееся административное правонарушение

4.1. Общее правило

Длящимся признаётся такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в **длительном непрекращающемся невыполнении** или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей.

По смыслу части 2 статьи 4.5 КоАП РФ срок давности по длящемуся правонарушению начинается **со дня его обнаружения**.

Это правило применяется тогда, когда противоправное состояние не оканчивается наступлением какой-либо календарной даты, а продолжается до момента, пока обязанность не будет исполнена либо пока нарушение не будет пресечено уполномоченным органом.

4.2. Отграничение от «срочного» невыполнения обязанности

Важное разграничение состоит в следующем:

- если обязанность была установлена **к конкретному сроку**, то правонарушение считается оконченным в момент наступления этого срока; длящееся правило части 2 статьи 4.5 КоАП РФ к нему не применяется;
- если обязанность носит **длящийся характер** и не привязана к одной календарной дате, срок давности исчисляется со дня обнаружения.

Именно поэтому невыполнение предписания, в котором установлен срок, не должно искусственно квалифицироваться как длящееся правонарушение только для того, чтобы «продлить» возможность привлечения к ответственности.

Показательна позиция Уваровского районного суда Тамбовской области от 28.05.2013 по делу № 12-48/2013: даже если правонарушение является длящимся, в постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении должно быть указано время его совершения; ссылка на длящийся характер не освобождает от обязанности установить и указать время совершения правонарушения.

4.3. Конкурирующие подходы и практический вывод

В правоприменении возможна конкуренция подходов:

- **Первая позиция** (формально-срочная): если обязанность должна была быть исполнена к определённому сроку, то после наступления этого срока правонарушение является оконченным; дальнейшее бездействие не «продлевает» давность. Эта позиция вытекает из пункта 14 Постановления Пленума ВС РФ № 5.
- **Вторая позиция** (содержательная): если обязанность имеет действительно длящийся характер — например, обязанность по обеспечению противопожарной безопасности, охране окружающей среды, содержанию объекта — давность исчисляется со дня обнаружения нарушения независимо от того, существовал ли промежуточный контрольный срок.

На практике выбор между этими подходами зависит от содержания обязанности:

- если нарушение выразилось в **неисполнении конкретного предписания к дате** — применяется первая позиция;
- если лицо **длительно и непрерывно** нарушает действующую обязанность, не ограниченную одной датой, — применяется вторая позиция.

Для защиты важно своевременно заявлять довод о том, что контролирующий орган неправильно квалифицировал правонарушение как длящееся и тем самым искусственно «отодвинул» начало течения срока давности.

5. Версия 3: срок на обжалование постановления по делу об административном правонарушении

Смежный, но самостоятельный вопрос — срок обжалования постановления.

По общему правилу, установленному статьёй 30.3 КоАП РФ, жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подаётся в течение **10 суток** со дня вручения или получения копии постановления.

Если срок пропущен, он может быть восстановлен судьёй или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу, по ходатайству лица.

Дорогомиловский районный суд города Москвы в определении от 21.02.2020 по делу № 12-1332/2020 обратил внимание на следующее:

- если жалоба подана за пределами срока и **не содержит ходатайства о восстановлении срока**, она возвращается заявителю;
- суд не вправе принимать такую жалобу к рассмотрению.

Практический вывод:

- срок на обжалование исчисляется не с даты вынесения постановления, а с даты вручения/получения копии;
 - при пропуске срока к жалобе необходимо приложить мотивированное ходатайство о его восстановлении с указанием уважительных причин;
 - пропуск срока на обжалование не подменяет собою вопрос о соблюдении срока давности привлечения к административной ответственности.
-

6. Версия 4: переходные налоговые правила о задолженности, не учитываемой в совокупной обязанности

В представленном контексте присутствует норма Федерального закона о внесении изменений в часть первую Налогового кодекса РФ и Федеральный закон «Об исполнительном производстве», касающаяся сумм задолженности физических лиц по состоянию на 1 ноября 2025 года.

Смысл приведённого положения состоит в следующем:

- суммы задолженности, сформированные по состоянию на 1 ноября 2025 года в связи с направлением налогового уведомления и/или принятием налоговым органом решения о привлечении к ответственности, решения об отказе в привлечении к ответственности либо решения об отмене налогового вычета;
- в отношении которых налоговым органом **до 1 ноября 2025 года включительно не было направлено в суд заявление о взыскании;**
- **не учитываются при определении размера совокупной обязанности** физического лица;
- такое исключение действует со дня вступления соответствующего федерального закона в силу и **до истечения тридцати дней со дня формирования информационного сообщения** о задолженности;
- в указанный тридцатидневный срок физическое лицо вправе подать жалобу на соответствующие акты налогового органа либо заявление о перерасчёте суммы ранее исчисленного налога, если такие жалоба или заявление не были поданы до 1 ноября 2025 года.

Важно не смешивать эту норму со сроками давности по КоАП РФ. Перед нами не административная давность, а специальный переходный налоговый механизм, по сути предоставляющий физическому лицу дополнительное окно для административного обжалования до возобновления учёта задолженности.

Практический вывод:

- если задолженность попадает под указанные условия, необходимо отслеживать формирование информационного сообщения налоговым органом;
- в течение тридцати дней с момента такого формирования следует подать жалобу или заявление о перерасчёте, если они не были поданы ранее;
- пропуск этого срока может привести к восстановлению задолженности в составе совокупной обязанности.

7. Версия 5: гражданско-правовая исковая давность (разграничение институтов)

В представленном контексте также присутствует судебный акт о взыскании вознаграждения за служебное изобретение, в котором суд применил нормы об исковой давности.

Гражданско-правовая исковая давность регулируется не КоАП РФ, а Гражданским кодексом РФ:

- общий срок исковой давности составляет **три года** (пункт 1 статьи 196 ГК РФ);
- срок исковой давности начинает течь со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску (статья 200 ГК РФ);
- исковая давность применяется судом только по заявлению стороны в споре, сделанному до вынесения решения (пункт 2 статьи 199 ГК РФ);
- пропуск срока исковой давности при наличии заявления стороны является самостоятельным основанием для отказа в иске.

Измайловский районный суд города Москвы в решении от 12.04.2017 по делу № 2-3/2017 указал, что истец, являясь автором результата интеллектуальной деятельности и занимая руководящую должность, не мог не знать о начале использования изобретения ответчиком; именно с этого момента начал течь срок исковой давности.

Принципиальное отличие от административной давности:

- административная давность проверяется независимо от волеизъявления лица, привлекаемого к ответственности;
- гражданско-правовая исковая давность применяется лишь по заявлению стороны спора;
- административная давность оканчивает публичное преследование, тогда как исковая давность оставляет субъективное гражданское право, но лишает его судебной защиты при заявлении ответчика.

8. Итоговые правовые позиции

1. **Невыполнение обязанности к сроку** — не являющееся правонарушение; срок давности начинает течь с момента наступления срока исполнения. Если срок продлён, давность исчисляется от продлённого срока.

2. **Длжащееся правонарушение** исчисляется со дня обнаружения, но только при условии, что нарушение действительно носит длительный непрекращающийся характер.
3. **Срок на обжалование постановления** составляет 10 суток с момента получения копии; при пропуске срока необходимо заявлять ходатайство о восстановлении.
4. **Налоговое переходное регулирование 2025 года** создаёт особый механизм временного неучёта задолженности и тридцатидневный срок для подачи жалобы или заявления о перерасчёте.
5. **Гражданско-правовая исковая давность** составляет три года и применяется только по заявлению стороны, в отличие от административной давности.

9. Список использованных нормативных источников и судебных актов

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, статья 4.5 (части 1, 1.1, 2, 3, 4).
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», пункт 14.
3. Постановление Московского городского суда от 28.04.2016 № 4а-260/2016.
4. Постановление Московского городского суда от 29.04.2016 № 4а-261/2016.
5. Решение Уваровского районного суда Тамбовской области от 28.05.2013 по делу № 12-48/2013.
6. Определение Дорогомиловского районного суда города Москвы от 21.02.2020 по делу № 12-1332/2020.
7. Решение Измайловского районного суда города Москвы от 12.04.2017 по делу № 2-3/2017.
8. Гражданский кодекс РФ, статьи 196, 199, 200.
9. Приведённый в исходных материалах текст Федерального закона «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации и Федеральный закон “Об исполнительном производстве”» (переходное положение о задолженности по состоянию на 1 ноября 2025 года).