

SABIROVA Nagima Sadykovna, *Cand.Sci. (Pol.Sci.)*, Moscow State Regional University (24 Very Voloshinoy St, Mytishchi, Moscow Region, Russia, 141014; email: snagima95@gmail.com)

THE PHENOMENON OF PATERNALISM IN THE POLITICAL CULTURE OF RUSSIA

Abstract. The article examines the phenomenon of paternalism in the political culture of Russia, which has its own special form of influence on the arrangement of relations between the authorities and citizens. It lies in the fact that the power structures provide for the needs of their subjects, and in return for this, they provide government bodies to manage the state in their own interests. Many researchers find the roots of this model of communication between society and power in the traditional patriarchal culture that has developed in the centuries-old history of Russia. In general, the author concludes, that at present paternalistic sentiments are practically invisible, since paternalism has lost its systemic character in the process of socialization of modern society within the framework of the formation of democratic and legal principles expressed in the common consciousness of all citizens as representatives of the country's political culture.

Keywords: paternalism, political culture, patriarchal-traditional culture, hierarchy, state, power, ideology, democracy, party, legal system, civil society

КЛИМАШЕВСКАЯ Ольга Викторовна — кандидат политических наук, доцент Московского авиационного института (национальный исследовательский университет) (125993, Россия, г. Москва, Волоколамское ш., 4; Klimawevskaya@yandex.ru)

ПРОБЛЕМА КЛАССИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. Целью настоящей статьи является анализ классификации административных правонарушений в правоприменительной деятельности с позиции ее соотношения с уголовным правом. Отправной точкой является генезис понятия административного правонарушения, изменение терминологии в данной области и влияние этих преобразований на судебную практику.

Ключевые слова: административное правонарушение, административный проступок, формальный состав, материальный состав, длящиеся правонарушения, оконченные правонарушения, продолжаемые правонарушения

Административные правонарушения — это одно из базовых понятий института административной ответственности. С принятием Кодекса РФ об административных правонарушениях в 2001 г. изменилась терминология: если раньше говорилось об административных проступках, то на сегодняшний день речь идет об административных правонарушениях.

Принято считать, что изменение терминологии связано со сближением уголовной и административной ответственности и лучше подчеркивает публичность этих институтов. Официальное определение этого термина содержится в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно кодексу, под административным правонарушением подразумевается противоправное виновное действие или бездействие физического и

юридического лица, за совершение которого установлена ответственность Кодексом РФ об административных правонарушениях либо законом субъекта федерации¹.

Административное правонарушение – это деяние. Это не мысли, не намерения, а именно поступки, которые имели место быть в прошлом. Только за деяния можно подвергать административной ответственности. В отличие от уголовного права, административное не использует конструкции «покушение на совершение административного правонарушения». Так, в уголовном праве покушение наказуемо. Допустим, предприняты действия со стороны субъекта совершить убийство, но данная цель не была реализована до конца из-за того, что субъект, плохо прицелившись, не попал в объект. С точки зрения уголовного права это уже наказуемое деяние, которое определяется как покушение на совершение убийства.

В административном же праве такой конструкции нет. Поэтому все деяния с позиции КоАП должны быть окончены.

Таким образом, существует классификация административных правонарушений по разным основаниям. Важны две:

1) по делению составов на формальные и материальные по объективной стороне;

2) по делению правонарушений на длящиеся и оконченные.

Что касается деления на формальные и материальные составы правонарушений, то они разграничиваются в зависимости от конструкции объективной стороны. При формальных составах в административных правонарушениях для привлечения к ответственности достаточно самого деяния вне зависимости от того, наступили последствия или нет. Таких конструкций больше всего в административном праве. Например, нарушение правил пожарной безопасности (ст. 20.4 КоАП), нарушение правил санитарно-эпидемиологического благополучия (ст. 6.3 КоАП). Для привлечения к административной ответственности не нужно ждать, когда кто-нибудь отравится или сгорит: достаточно просто факта нарушения этих правил. А при наступлении последствий может возникнуть уже уголовная ответственность.

Материальные же составы сопряжены с конструкцией объективной стороны по части доказывания деяния, наступления вредных последствий и установления причинно-следственной связи между ними. В КоАПе таких деяний достаточно мало по сравнению с уголовным правом, но, тем не менее, они присутствуют. В качестве классического примера материального состава можно привести мелкое хищение. Вор украл у дамы сумочку. Нужно доказать, что было деяние – кража сумочки, что есть вредные последствия – дама лишилась сумочки и что присутствует причинно-следственная связь между деянием и последствием – сумочки нет не потому, что дама ее выкинула или подарила, или сумочка изнасилась, а потому что ее украл вор. Как только доказываются все три компонента, то вменяется административная ответственность.

Казалось бы, что с точки зрения теории все просто. Однако каждая статья КоАПе не подписана, какая она по составу – формальная или материальная. Тем самым, ученые и юристы-практики должны самостоятельно определять вид состава. Далее, следует руководствоваться тем, как органы власти практически разделяют эти составы, и четко отследить, к формальному или материальному составу отнесено деяние. Это связано с тем, что если нет доказательственной

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 26.05.2021). Статья 2.1. Административное правонарушение. Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (проверено 02.07.2021).

базы по последствиям и наличию причинно-следственной связи, это деяние объективно нельзя вменить нарушителю. Поэтому многим делам будет грозить прекращение по отсутствию состава административного правонарушения.

Приведу пример. Сотрудникам комиссии по делам несовершеннолетних, работающих по ст. 5.35 КоАП, регулярно приходится сталкиваться с ситуациями неисполнения родительских обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних. Как правило, для констатации факта плохого ухода за детьми в первую очередь приходит обращение в органы полиции, например со стороны соседей. Сотрудники полиции составляют протокол, где описывают увиденную картину. Например, мать находится в нетрезвом состоянии, дети имеют грязный, голодный вид. Далее вменяется ст. 5.35, и дело отправляется в комиссию по делам несовершеннолетних для рассмотрения. Комиссия же, в свою очередь, сталкивается с проблемой привлечения к ответственности таких нерадивых родителей. Почему так происходит? Это случается потому, что данное деяние – материальное, а значит необходимо доказать вредность такового. С этим возникают проблемы.

Во-первых, законодательство не запрещает женщине, имеющей статус матери, пребывать в нетрезвом состоянии. Семейный кодекс тоже не содержит нормы о том, что граждане, имеющие статус родителей, должны быть всегда трезвыми.

Возвратимся к анализу рассматриваемой ситуации. Если вдруг обнаружатся проблемы со здоровьем ребенка, то должно быть доказано, что они возникли не потому, что ребенок врожденно болен, например, а из-за постоянного пребывания родителей в нетрезвом состоянии, вследствие чего отсутствовали должный уход и содержание несовершеннолетнего. Таким образом, помимо деяния и вредных последствий, должна быть обязательно установлена причинно-следственная связь между ними. Материальные составы очень сложны из-за процедур установления и доказывания. По данному случаю они будут сопровождаться сбором большого числа справок из больниц, из мест обучения и других учреждений.

Вторая классификация, которая крайне важна, – это деление административных правонарушений на длящиеся и оконченные. Эта классификация необходима для различного исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности. По КоАПу срок давности исчисляется с момента совершения или выявления правонарушения. Если деяние оконченное, то срок начинает исчисляться с момента совершения правонарушения. Например, сегодня в 8 ч утра вор украл у дамы сумочку. С этого момента начал исчисляться срок давности привлечения к ответственности. В случае если срок давности прошел и вора не успели за это время привлечь к ответственности, производство подлежит прекращению.

Также бывают длящиеся правонарушения, растянутые во времени. Для таких случаев в КоАПе указано, что сроки давности начинают исчисляться с момента выявления правонарушения¹. Приведу пример длящегося состава: установление рекламной конструкции, пропагандирующей наркоманию. С какого момента исчислять сроки давности – с момента, когда повесили рекламный щит, с момента, когда потребитель его увидел, или когда сотрудник правоохранительного ведомства обнаружил этот плакат? Непонятно. В КоАПе указано, что с момента обнаружения фиксируется состав правонарушения и начинает

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 26.05.2021). Статья 4.5. Давность привлечения к административной ответственности. Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (проверено 02.07.2021).

течь срок давности привлечения к ответственности. С формально-юридической точки зрения становится интересным, что такое момент обнаружения, ведь кодекс об административных правонарушениях это никак не комментирует.

Однако в юридической практике принято считать, что моментом обнаружения считается факт выявления сотрудником компетентного органа и составления им соответствующего акта или процессуального документа. Более того, по некоторым видам правонарушений сформировалась практика, что выявленными они будут считаться только после того, как будут проведены мероприятия по проверке, в результате которых будет составлен акт проверки и даже, может быть, по результату получения экспертных данных. Тем самым, процесс выявления растянут во времени, но срок давности будет исчисляться с момента составления процессуального документа.

На первый взгляд все просто, но на практике все не так очевидно, т.к. под каждым составом правонарушения не подписано, какое оно — длящееся или оконченное. В связи с этим довольно часто возникает необходимость проверки каждого состава по периоду совершения. Определение длящегося или оконченного правонарушения в КоАПе не существует. В юридической науке же считается, что длящееся правонарушение — это такое правонарушение, объективная сторона которого растягивается во времени [Султанов 2020].

В постановлении пленума Верховного суда¹ есть свое определение, где говорится, что длящееся правонарушение — такое правонарушение, которое связано с длительным неисполнением возложенных на субъекта обязанностей. На практике обычно на это определение и ориентируются.

Однако Верховный суд сделал оговорку, что если для выполнения обязанностей установлен срок либо в законе, либо в каком-то предписании, то это правонарушение не длящееся, а оконченное. Окончено оно будет в момент истечения срока для исполнения. Рассмотрим ситуацию на примере ст. 20.25 «Уклонение от исполнения административного наказания» по части неуплаты административного штрафа. На первый взгляд можно охарактеризовать данный состав как длящийся, т.к. гражданин на протяжении многих лет не производил оплату штрафа и, по идее, его можно привлечь к ответственности и через 30 лет. Как раз для таких случаев Верховный суд и делает оговорку, что, несмотря на то что ст. 20.25 на первый взгляд кажется длящимся составом, на самом деле является оконченным. Для уплаты штрафа установлен срок в 60 дней со дня вступления постановления в законную силу.

Поэтому, если представить, что сегодняшней датой вынесено постановление, через 10 дней оно вступит в силу, то еще 60 дней предоставляется на уплату штрафа. На 61-й день начинает истекать срок давности привлечения к административной ответственности по ст. 20.25 КоАП. Поскольку этот состав рассматривается в суде, то всего лишь три месяца, с 61 дня, имеется возможность быть привлеченным к ответственности.

Таким образом, сразу выявляется разница. Если считать неуплату штрафа длящимся правонарушением, то и через 30, и 50 лет можно было бы привлечь к административной ответственности. Но поскольку состав здесь оконченный, то промежуток времени, в течение которого можно вменить данный состав, — с 61-го дня, в течение трех месяцев.

В качестве показательного примера можно также привести такой состав, как неисполнение предписания контролирующего органа. Выдано предписание

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52681/ (проверено 02.07.2021).

убрать свалку мусора к конкретному дню – к 25 апреля. Однако выполнение предписания не наступило ни 25 апреля, ни позже. Соответственно, 26 апреля начал течь срок давности привлечения к ответственности за неисполнение предписания. Тем самым, это правонарушение тоже является окончанным.

Вышерассмотренные примеры являются достаточно очевидными и известными в юридической практике. Дело в том, что не все составы так подробно описываются и далеко не по всем есть разъяснения высших судов, поэтому до сих пор по ряду случаев возникают споры.

В частности, как воспринимать проживание гражданина без регистрации? Предположим, человек снялся с регистрационного учета и продолжительное время не регистрируется на новом месте. На первый взгляд создается впечатление длящегося правонарушения, и можно в любой момент выявлять отсутствие регистрации у гражданина. Но, с другой стороны, вспомнив определение пленума Верховного суда о том, что для обязанности установлен срок, обращаемся к правилам регистрационного учета. Согласно этим правилам нужно зарегистрироваться в течение семи дней со дня прибытия на новое место жительства, т.е. формально-юридически с восьмого дня начинает течь срок давности привлечения к ответственности по проживанию без регистрации. Продолжительность срока давности по данному делу составляет два месяца. Соответственно, возникает дискуссионный вопрос, если человека не привлекли к ответственности в течение этого периода, то его уже не могут привлечь по истечении двух месяцев и можно дальше жить без регистрации?

Сотрудники же миграционных ведомств с этим не согласны и отстаивают позицию, что даже если через 5 лет выявили отсутствие регистрационного учета у гражданина, то нарушителя можно будет привлечь к ответственности. Таким образом, не всегда понятно, как нужно исчислять сроки давности в подобных случаях.

Еще более банальный пример. Следует семья на автомобиле, у которого сгорели фары, из Москвы в Санкт-Петербург. Первый сотрудник ГИБДД, который их останавливает, выписывает им штраф. Через 300 метров стоит следующий. Он может вменить повторно данное правонарушение или нет? Это одно и то же длящееся правонарушение, или это уже другое?

Практически в подобных ситуациях работники по-разному к этому относятся. Кто-то придерживается мнения, что нельзя повторно вменить в течение суток; кто-то считает, что нельзя вменить, пока водитель следует до места устранения неисправности. Однако опять же следовать к месту устранения неисправности можно через кругосветное путешествие.

Также очень уместно будет вспомнить тот же пример со свалками. Выдали предписание убрать свалку к 25 апреля, а ее не убрали, и даже штраф заплатили. Через некоторое время контролирующий орган снова приходит и выносит новое предписание убрать свалку уже к 25 сентября. Однако свалка продолжает быть неубранной, и снова вменяется ответственность за неисполнение предписания. Возникает вопрос: когда можно вменить правонарушение в следующий раз – на следующий день или через год?

На сей счет существуют разные позиции судов. С позиции одних, нужно руководствоваться сроком давности привлечения к ответственности, который по общим правилам составляет 2 месяца. Другие суды считают, что надо руководствоваться сроком давности исполнения постановления, вынесенного по делу, который составляет два года. То есть, диапазон весьма широкий – от двух месяцев до двух лет.

На сегодняшний день эта классификация длящихся и окончанных правонарушений вызывает очень много вопросов в юридической практике, и с каж-

дым делом нужно работать индивидуально и проанализировать, как правильно исчислять сроки давности в конкретной ситуации.

С этой классификацией сопряжен интересный вопрос, что в уголовном праве, помимо длящихся и оконченных, есть такая конструкция, как продолжаемые правонарушения [Краев 2021], которые состоят из нескольких эпизодов, но охвачены одним умыслом. Например, Тойоту Камри с завода могут выносить по частям: сегодня – шасси, завтра – колеса, послезавтра – колодки. Деяние будет вменяться по умыслу – по хищению Тойоты Камри. В административном праве таких конструкций нет. Фактически, применяя КоАП, мы должны каждое деяние воспринимать по отдельности. В некоторых случаях это доходит до парадоксов. В связи с этим бывает, что суды по своей инициативе применяют конструкции продолжаемого правонарушения, хотя в КоАПе оно не заложено.

Например, существует такое практическое дело: на линию вышло маршрутное транспортное средство без согласования с органами местного самоуправления. За день оно совершило 24 рейса туда и обратно. Встал вопрос: то ли 24 постановления вменять, то ли одно? Судья арбитражного суда позволил себе написать, что имело место быть одно продолжаемое правонарушение, и вменил одно постановление.

Нередко возникает аналогичный вопрос по ситуациям, касающимся госзакупок. Если по нескольким контрактам не размещена информация в электронной системе госзакупок, то бывает, что обходятся вменением одного правонарушения, хотя по формальным правилам должны вменить по числу контрактов, по которым не размещена информация.

Таким образом, практическая потребность дополнить классификацию продолжаемыми правонарушениями в административном праве есть, но, к сожалению, КоАП пока нам ее не предлагает. В перспективе можно ожидать, что законодатели внесут данную конструкцию, т.к. это существенно облегчит идентификацию составов и вынесение постановлений в судебной практике.

Список литературы

Султанов А.Р. 2020. Применение теории охранительных правоотношений к защите прав и свобод человека, защищаемых Европейской конвенцией: исторический аспект. – *Вестник гражданского процесса*. № 2. С. 159-181.

Краев Д.Ю. 2021. Основные признаки продолжаемого преступления. – *Законность*. № 4. С. 44-52.

KLIMASHEVSKAYA Olga Viktorovna, Cand.Sci. (Pol.Sci.), Associate Professor of the Moscow Aviation Institute (National Research University) (4 Volokolamskoe Highway, Moscow, Russia, 125993; Klimawevskaya@yandex.ru)

THE PROBLEM OF CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES IN LAW ENFORCEMENT

Abstract. The aim of this article is to analyze the classification of administrative offenses in law enforcement from the standpoint of its relationship with criminal law. The starting point is the genesis of the concept of an administrative offense, a change in terminology in this area and the impact of these transformations on judicial practice.

Keywords: administrative offense, administrative offense, formal composition, material composition, continuing offenses, completed offenses, continued offenses