

УДК 341.01

**РЕФОРМИРОВАНИЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ  
В КОНТЕКСТЕ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ ЕСПЧ**

**В. В. Терешкова**

*Сибирский федеральный университет (г. Красноярск)*

Поступила в редакцию 30 апреля 2018 г.

**Аннотация:** анализируются основные направления реформирования производства по делам об административных правонарушениях на основе правовых позиций ЕСПЧ. В соответствии с автономной концепцией Европейского суда по правам человека термин «уголовное обвинение» может охватывать те дела, которые в государстве квалифицируются как дела об административных правонарушениях. Следовательно, при рассмотрении этой категории дел должны быть предоставлены гарантии права на справедливое судебное разбирательство в том смысле, как они понимаются Европейским судом.

**Ключевые слова:** автономное понятие, критерии Энгеля, беспристрастность, бесплатная правовая помощь, справедливое судебное разбирательство, доступ к суду, равенство процессуальных возможностей, состязательность, субъективный тест, объективный тест, «уголовное обвинение».

**Abstract:** the article examines the main trends in the reform of administrative offence proceedings, caused by the European Court of Human Rights' judgments. The author argues that, in accordance with the ECtHR's autonomous concept, the term «criminal charge» can cover those cases that, according to national legislation, qualify as administrative offence cases. Consequently, when domestic court examining such cases, there should also be guarantees the right to a fair trial in the sense in which the European Court of Human Rights interprets them.

**Key words:** autonomous concept, access to court, criminal charge, equality of arms, Engel criteria, fair trial, free legal assistance, impartiality, objective test, subjective test, public hearing.

Постоянное внесение изменений и дополнений в Кодекс РФ об административных правонарушениях (последние изменения вступили в силу 18.03.2018 г.) дает основания для отнесения его к наиболее нестабильным кодексам. Обсуждение нового проекта КоАП РФ<sup>1</sup> вызвало

---

197

---

<sup>1</sup> Действующий АПК vs «проект КоАП» – шаг на 10 лет назад. Путеводитель по процессуальным различиям кодексов / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Институт правовых исследований. М., 2016; Правительство поддержало проект нового КоАП. 15 марта 2016. URL: <https://pravo.ru/news/view/127038/>; В Госдуме решили отложить принятие нового КоАП. 28 марта 2016. URL: <https://www.rbc.ru/politics/28/03/2016/56f907579a794745d41db53e>; Обсуждение КоАП: как потерялась особенность законодательства об административных правонарушениях. 8 февраля 2016. URL: [https://pravo.ru/court\\_report/view/126039/](https://pravo.ru/court_report/view/126039/); Проект КоАП: что удалось и что не удалось отстоять бизнесу

интерес не только у экспертов, но и в органах власти судебных органах, в бизнес-сообществе, среди практикующих юристов.

Предлагаем взглянуть на необходимость реформирования КоАП с позиций Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека 1950 г. (далее – Европейская конвенция, Конвенция), положения которой в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью российской правовой системы. Европейская конвенция гарантирует право на справедливое судебное разбирательство при рассмотрении спора о гражданских правах и обязанностях или при предъявлении любого уголовного обвинения. Термин «уголовное обвинение», упоминаемый в ст. 6 Конвенции, имеет автономное значение и может охватывать те дела, которые в России квалифицируются как дела об административных правонарушениях. Квалификация дела как административного в национальном законодательстве не имеет значения. Сформулированные Европейским судом по правам человека (далее – Европейский суд, Суд) в делах уголовного и гражданского характера правовые позиции относительно гарантий права на суд применимы и к производству по делам об административных правонарушениях.

#### Автономная концепция «уголовное обвинение»

Уважая суверенитет государства и его право проводить разграничение между различными категориями правонарушений во внутригосударственном законодательстве, Европейский суд, тем не менее, считает, что правовая квалификация процедуры как неуголовной в национальном законодательстве не может являться единственным критерием, имеющим значение для установления того, существует ли уголовное обвинение для целей ст. 6 Конвенции (*Mikhaylova v. Russia*, § 52)<sup>2</sup>.

В этом аспекте важно подчеркнуть, что за прошедшее десятилетие КоАП РФ сильно изменился с точки зрения тяжести санкций. Он стал напоминать второй Уголовный кодекс: штрафы превышают миллионы рублей для юридических лиц, десятки и сотни тысяч – для граждан<sup>3</sup>.

Европейский суд определяет, относится ли дело к административному или к уголовному, опираясь на критерии Энгеля<sup>4</sup>: 1) квалификация предполагаемого правонарушения как уголовного в национальном зако-

---

в новом кодексе. 3 марта 2016. URL: <https://pravo.ru/review/view/126478/>; Страховщики недовольны новым КоАП. 21 марта 2016. URL: <https://pravo.ru/news/view/127247/>; Голубок С. А. Кодекс об административных правонарушениях : небывалое бывает... // Закон. 2012. № 2.

<sup>2</sup> URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online>

<sup>3</sup> См.: *Андреев Д. С.* Строгость административного наказания : некоторые вопросы теории и практики // Материалы круглого стола «Административная ответственность : вызовы времени и трансформация института» (сентябрь 2017 г.). Красноярск, 2017.

<sup>4</sup> *Case Engel and Others v. The Netherlands*, § 82 и 83. Application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72. Judgment of 8 June 1976. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57479>

нодательстве; 2) характер правонарушения; 3) характер и степень суровости наказания за него.

Первый критерий имеет ключевое значение. В случаях, когда преступление не квалифицируется как уголовное по национальному законодательству, Суд анализирует два других критерия. Если ни один из критериев не является решающим, Суд применяет кумулятивный подход<sup>5</sup>.

В деле *Каспаров и другие против России*<sup>6</sup> Европейский суд подчеркнул, что хотя в его устоявшейся практике второй и третий критерии Энгеля рассматриваются как альтернативные и не обязательно действующие в совокупности, это не исключает совокупного подхода, когда анализ каждого критерия по отдельности не позволяет сделать однозначный вывод о существовании уголовного обвинения (§ 39).

По мнению Суда, характер правонарушения является «гораздо более важным фактором»<sup>7</sup>. Более того, Суд считает, что его контроль «окажется иллюзорным, если не учитывается также степень суровости наказания, которому обвиняемый рискует подвергнуться». Суд исходит из того, что в обществе, где действует принцип верховенства права, наказания в виде лишения свободы отнесены к «уголовной сфере»<sup>8</sup>, за исключением, если лишение свободы не может рассматриваться как «ощутимо пагубное», учитывая его характер, длительность или способ исполнения (*Engel and Others v. The Netherlands*, § 82, *Мухайлова против России*, § 72).

В 1995 г. Европейский суд в деле *Palaoro v. Austria*<sup>9</sup> пришел к выводу, что сфера, определяемая по национальному законодательству ряда государств как «административная», охватывает некоторые правонарушения, которые «по своей сути являются уголовными, но слишком малозначительными, чтобы на них распространялось действие норм уголовного права и уголовного процесса» (*Palaoro v. Austria*, § 33–35). Это характерно и для российской правовой системы (*Менешева против РФ*, § 93)<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Кумулятивный подход к анализу критериев ЕСПЧ продемонстрирован в делах *Менешева против России*, *Малюфеева против России*, *Михайлова против России*, *Каспаров и другие против России*, *Сергей Золотухин против России*, *Хмель против России*.

<sup>6</sup> *Каспаров и другие против России*, жалоба № 21613/07 : постановление ЕСПЧ от 3 сентября 2013 г. URK: <http://base.garant.ru/70639128/>

<sup>7</sup> *Case Engel and Others v. The Netherlands*, § 82.

<sup>8</sup> *Case De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium*. Application no. 2832/66; 2835/66; 2899/66. Judgment of 18 June 1971. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57606>

<sup>9</sup> В ходе административного разбирательства в отсутствие Палаоро сотрудник полиции (*Meldungsleger*) признал его виновным в совершении правонарушения в соответствии с законом о дорожном движении. За превышение скорости, установленное путем видеофиксации, на заявителя были наложены штрафы и кратковременное лишение свободы за несвоевременную уплату штрафов. Заявитель оспаривал метод определения скорости (*Case Palaoro v. Austria*. Application no. 16718/90. Judgment. 23 October 1995. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57960>).

<sup>10</sup> URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online>

В деле *Менешева против РФ* суд назначил заявительнице пять суток административного ареста за злостное неповиновение сотрудникам милиции (административное правонарушение). Заявительница пыталась обжаловать процессуальные решения, но ни одна из ее жалоб не была принята к рассмотрению по причине неподсудности. Отметим, что, несмотря на то что применимость положений ст. 6 Конвенции к административному производству не оспаривалась, Европейский суд рассмотрел этот вопрос по собственной инициативе. Опираясь на критерии Энгеля, Суд постановил, что производство в отношении Менешевой касалось спора о правах при предъявлении уголовного обвинения<sup>11</sup> (по российскому законодательству это было производство по делам об административных правонарушениях. – В.Т.), и следовательно, должны быть соблюдены гарантии права на справедливое судебное разбирательство.

Гарантии права на справедливое судебное разбирательство в ст. 6 Конвенции можно условно разделить на гарантии права на суд (институционный аспект) и процедурные гарантии. Остановимся преимущественно на анализе постановлений, где предметом исследования Европейского суда были гарантии *права на суд* в рамках административного судопроизводства.

### Право на доступ к суду

Одним из «структурных элементов»<sup>12</sup> права на суд является право на доступ к правосудию, который, хотя и прямо не предусмотрен в ст. 6 Конвенции, был сформулирован Европейским судом в прецедентной практике.

Право на доступ к суду не абсолютно. В национальном законодательстве могут быть процессуальные препятствия доступу (ограничение сроков, высокие судебные издержки) и практические препятствия к доступу (отсутствие правовой помощи). Важно, чтобы ограничение права на доступ к суду преследовало оправданную цель и соответствовало этой цели.

Право на доступ к судебным инстанциям должно быть реальным. Еще в 1979 г. Европейский суд в деле *Airey v Ireland*<sup>13</sup> сформулировал позицию, что ст. 6.1. Конвенции может в некоторых случаях побуждать государство «предоставлять помощь адвоката, когда она необходима для

<sup>11</sup> Заявительница была лишена свободы на пять дней и помещена в изолятор временного содержания на весь срок ее наказания. Цель назначенного наказания была исключительно карательной. Этих факторов было достаточно, чтобы Европейский суд квалифицировал правонарушение как «уголовное» для целей Конвенции.

<sup>12</sup> *Виткаускас Д., Диков Г.* Защита права на справедливое судебное разбирательство в рамках Европейской конвенции о защите прав человека. Серия пособий Совета Европы. Воронеж, 2014. С. 39.

<sup>13</sup> В Ирландии расторжение брака путем развода было невозможно. Муж заявительницы был осужден за нанесение ей побоев, и она была намерена обратиться в суд, чтобы утвердить соглашение о раздельном проживании. Бесплатная помощь по такой категории дел не предоставлялась, а у нее не было достаточно средств, чтобы оплатить услуги юриста.

обеспечения реального доступа к правосудию либо по причине того, что по определенным категориям дел юридическое представительство является обязательным по внутреннему законодательству некоторых государств-участников или в силу сложности процесса (§ 26). Эта позиция была сформулирована Судом при рассмотрении семейного дела. Отказ в бесплатной юридической помощи г-же Эйри для обращения в суд по вопросу раздельного проживания с мужем был признан Европейским судом нарушением права на доступ к суду.

Суд подтвердил позитивные обязательства государства предоставить бесплатную юридическую помощь при рассмотрении дела об административном правонарушении в деле *Михайлова против России*<sup>14</sup>. Суд напомнил, что «даже вне сферы уголовного права п. 1 ст. 6 Конвенции может обязывать государство обеспечивать помощь юриста, когда такая помощь оказывается необходимой для эффективного доступа к суду» (§ 84).

В деле *Михайлова против России*<sup>15</sup> жалоба на отсутствие бесплатной юридической помощи касалась стадий разбирательства в суде первой инстанции и обжалования. Заявительница ходатайствовала о предоставлении бесплатной правовой помощи, но мировой судья отказала в удовлетворении ходатайства, «поскольку КоАП РФ не содержит норм, касающихся предоставления юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Заявительнице были разъяснены ее права, предусмотренные статьей 25.1 КоАП РФ, в связи с чем она должна была самостоятельно принять решение о том, желает ли она привлечь защитника, учитывая ее финансовое положение...».

Конституционный Суд РФ отказал в принятии жалобы Михайловой<sup>16</sup>, посчитав, что рассмотрение дел об административных правонарушениях ориентировано преимущественно на внесудебную процессуальную форму, имеет упрощенно-ускоренный характер, обычно не предполагает проведения административного расследования, следовательно, «объективно более приспособлено для самостоятельной защиты заинтересованным

<sup>14</sup> URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=458394#01922859521279885>

<sup>15</sup> Заявительница была задержана за неповиновение распоряжению сотрудников милиции о прекращении шествия, которое рассматривалось как несанкционированное публичное мероприятие (ст. 19.3 КоАП РФ), и в связи с участием в публичном мероприятии, о котором власти не были предварительно уведомлены в соответствии с требованиями Федерального закона 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ст. 20.3 КоАП РФ). Она была признана виновной в административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.3 и 20.2 КоАП РФ, ей был назначен штраф 500 рублей за каждое правонарушение.

<sup>16</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Михайловой Валентины Николаевны на нарушение ее конституционных прав ст. 25.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2015 г. № 236-О. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_145804/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145804/)

лицом... и одновременно менее финансово затратно для осуществления такой защиты при посредстве иных лиц, включая адвоката».

Вместе с тем Конституционный Суд РФ постановил, что федеральный законодатель мог установить средства доступа к бесплатной юридической помощи без умаления самого существа этого права, используя «дифференцированный подход, в зависимости от отраслевой принадлежности правонарушений, строгости установленных за них наказаний, процедурных особенностей производства по соответствующим делам и других оправданных и обоснованных критериев». Вопрос о предоставлении бесплатной юридической помощи, по мнению Конституционного Суда РФ, имеет конституционное значение в ситуации, когда «степень реального вторжения в конституционные права и свободы лица сопоставима с мерой уголовно-правового воздействия»<sup>17</sup>.

При определении, требуют ли интересы правосудия предоставления юридической помощи во внутригосударственном разбирательстве, Европейский суд анализирует иные факторы. В их числе: тяжесть правонарушения, суровость возможного наказания, сложность дела, личная ситуация заявителя (*Quaranta v. Switzerland*, § 32–36)<sup>18</sup>.

В деле *Михайлова против России* заявительнице вменялись правонарушения, предусмотренные ст. 19.3 и 20.2 КоАП РФ, ей грозило наказание в виде административного ареста до 15 суток, и она не относилась к категории лиц, к которым административный арест не мог применяться как возможное наказание, предусмотренное законом. Результат дела мог повлечь для заявительницы серьезные негативные последствия. Кроме того, заявительница была пенсионеркой и не имела юридического или иного соответствующего образования. На последний аргумент Европейский суд обратил внимание, но указал, что тяжести наказания достаточно, чтобы прийти к выводу, что заявительница должна была получить бесплатную юридическую помощь, поскольку этого требовали «интересы правосудия» (§ 92).

Еще в 1996 г. в деле *Benham v. United Kingdom*<sup>19</sup>, где заявитель был подвергнут трехмесячному тюремному заключению, Европейский суд постановил, что, если имеется угроза лишения свободы, интересы правосудия в принципе требуют юридического представительства, и если лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, неплатежеспособно, ему должны выделяться государственные средства (§ 61). Отметим, что Конвенция не устанавливает какого-либо конкретного порога длительности такого лишения свободы. Европейский суд далее подчеркнул, что из вышесказанного не следует, что государственные средства не должны выделяться, если не грозит лишение свободы.

---

<sup>17</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2015 г. № 236-О.

<sup>18</sup> *Quaranta v. Switzerland*. Application no. 12744/87. Judgment. 24 May 1991. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57677>

<sup>19</sup> *Case Benham v. United Kingdom*. Application no. 19380/92. Judgment. 10 June 1996. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57990>

**Состязательность и равенство процессуальных возможностей сторон**

В качестве «одного из существенных элементов»<sup>20</sup> права на справедливое судебное разбирательство рассматривают состязательность судебного разбирательства. Состязательность означает возможность для сторон представить свое дело на условиях, которые не ставят одну сторону в более невыгодное положение в сравнении с оппонентом<sup>21</sup>; право знать и комментировать представленные доказательства или замечания<sup>22</sup>.

В сравнении с уголовным процессом, где внешние признаки состязательности закреплены в УПК РФ, С. А. Голубок считает, что «в процессе по делам об административных правонарушениях в силу того, как выглядит эта процедура, состязательности нет в принципе» и быть не может, поскольку протокол об административном правонарушении является доказательством<sup>23</sup>.

Европейский суд констатировал нарушение п. 1 ст. 6 Конвенции в деле *Менешева против России*, поскольку при рассмотрении административного материала «не только не было состязательного процесса, но игнорировались даже формальные признаки судебного разбирательства»<sup>24</sup> до такой степени, что не было шансов выяснить цель ее доставки к судье» (§ 96).

С состязательностью тесно связана другая гарантия права на справедливое судебное разбирательство – равенство процессуальных возможностей сторон. Гарантия направлена на то, чтобы стороне была «предоставлена соответствующая возможность изложить доводы при условиях, которые не ставят его в невыгодное положение по сравнению с его оппонентом» (*Bulut v. Austria*, § 47)<sup>25</sup>.

Равенство процессуальных возможностей и предоставление доказательств в рамках административного разбирательства было пред-

<sup>20</sup> См.: Стандарты справедливого правосудия (международная и национальная практика) / под ред Т. Г. Морщаковой. М., 2012 ; Право и практика Европейской конвенции по правам человека / Д. Харрис [и др.] ; пер. с англ. В. А. Власихина. М., 2016.

<sup>21</sup> *Case Morel v France*, § 27. Application no. 34130/96. Grand Chamber. Judgment 18.10.2000. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-58598>.

<sup>22</sup> Право и практика Европейской конвенции по правам человека / Д. Харрис [и др.] ; пер. с англ. В. А. Власихина.

<sup>23</sup> URL: <https://www.svoboda.org/a/28016931.html>

<sup>24</sup> Государство признало, что рассмотрение административного материала не соответствовало ни положениям российского законодательства, ни положениям Конвенции. Национальный суд, отменивший постановление об административном аресте Менешевой, указал, что «судья, который признал заявительницу виновной, не изучил обстоятельств дела и не установил ее виновности в совершении какого-либо административного правонарушения».

<sup>25</sup> *Case Bulut v. Austria*, Application no. 17358/90, Judgment of 22.02.1996. URL: <http://freecases.eu/Doc/CourtAct/4554931>

метод оценки Европейского суда в деле *Каспаров и другие против России*<sup>26</sup>.

Нескольким заявителям было предъявлено обвинение в нарушении установленного порядка проведения общественных мероприятий (ч. 2 ст. 20.2 КоАП)<sup>27</sup>. Заявители жаловались на нарушение принципа равенства сторон (ст. 6 Конвенции), поскольку свидетели защиты не были заслушаны. Правительство РФ утверждало, что ст. 6 Конвенции неприменима к административным процедурам и что гарантии права на справедливый суд были соблюдены.

Согласно правовым позициям ЕСПЧ допустимость доказательств регулируется, главным образом, положениями национального законодательства. Выводы об относимости и оценка доказательств находятся в компетенции национального суда (*Barbera, Messegue and Jabardo v. Spain*<sup>28</sup>, § 68). Европейский суд оставляет на усмотрение национального судьи в том числе решение вопроса о том, следует ли вызывать свидетелей, право на допрос которых гарантировано ст. 6.3.d. (*Asch v. Austria*, § 25)<sup>29</sup>. Однако Европейский суд установил определенные границы, в пределах которых должно действовать государство.

Неоднократно Суд подчеркивал, что его задачей остается определить, было ли судебное разбирательство в целом справедливым (*Delta v. France*, § 35<sup>30</sup>; *Vidal v. Belgium*, § 33<sup>31</sup>). В аспекте принятия доказательств Суд большое внимание уделяет вопросу, соблюден ли принцип равенства сторон.

В деле *Каспаров и другие против России* Суд пришел к выводу, что мировая судья ясно и недвусмысленно приняла аргументы милиции и отказала первому заявителю в возможности привести какие-либо доказательства обратного. Административные разбирательства по делам других заявителей были проведены фактически идентичным образом: заявители были лишены возможности приобщить к делу доказательства в подтверждение их версии произошедшего. По мнению Европейского

---

<sup>26</sup> Каспаров и другие против России, жалоба № 21613/07 : постановление Европейского суда от 3 октября 2013 г. URL: <http://base.garant.ru/70639128>

<sup>27</sup> Рассмотрение административного дела в первой инстанции в отношении каждого заявителя было проведено мировым судьей. Каждый из заявителей был признан виновным в нарушении порядка проведения публичных мероприятий (административном правонарушении) и должен был заплатить штраф в размере 1000 руб. В ходе судебного разбирательства все оспаривали милицмейские протоколы в отношении времени и обстоятельства их задержания и просили суд вызвать и допросить очевидцев. В вызове свидетелей суд отказал.

<sup>28</sup> Case Barbera, Messegue and Jabardo v. Spain, Application no. 10590/83. Judgment. 6 December 1988. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57429>

<sup>29</sup> Case Asch v. Austria, Application no. 12398/86, Judgment. 26 April 1991. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57676>

<sup>30</sup> Case Delta v. France, Application no. 11444/85. Judgment, 19 December 1990. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57647>

<sup>31</sup> Case Vidal v. Belgium, Application no. 12351/86. Judgment. 22 April 1992. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57799>



суда, решение о виновности заявителя было основано на противоречивых доказательствах, поэтому «безоговорочная поддержка национальным судом выводов милицейского протокола и отказ от допроса свидетелей защиты» ограничивает права защиты, чем нарушает право на справедливое судебное разбирательство (§ 65).

Пленум Верховного Суда РФ указал, что в силу конституционного принципа состязательности и равноправия сторон суд «по каждому делу обеспечивает равенство прав участников судебного разбирательства по представлению и исследованию доказательств и заявлению ходатайств» (п. 10)<sup>32</sup>.

Вместе с тем при рассмотрении дел об административных правонарушениях отмечались нарушения равенства процессуальных возможностей, в связи с тем что у стороны обвинения имелись значительные преимущества в представлении и даже оценки доказательств. В подавляющем большинстве дел об административных правонарушениях в качестве доказательств фигурируют рапорты лиц, зафиксировавших административное правонарушение, их письменные объяснения, а также их показания в суде<sup>33</sup>. Обвинительные свидетельские показания должностного лица суд расценивает как более достоверные, чем доказательства невиновности, предоставленные защитой<sup>34</sup>. К сожалению, ситуация изменяется медленно<sup>35</sup>.

### Беспристрастность суда.

Право на справедливое судебное разбирательство включает в себя право на рассмотрение своего дела в независимом, беспристрастном суде, созданном на основании закона. Из всех этих характеристик именно беспристрастность суда наиболее обсуждаема в практике Европейского суда.

В пилотном постановлении *Карелин против России*<sup>36</sup> Европейский суд констатировал наличие в российской правовой системе структурных

---

<sup>32</sup> О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 (в ред. от 03.03.2015). URL: <http://base.garant.ru/10103328/>

<sup>33</sup> Заявление Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 21 октября 2009 г. // Рос. газета. Федер. вып. № 5023 (199).

<sup>34</sup> В интервью «Российской газете» председатель Мосгорсуда О. А. Егорова заявила: «Если в суд представлен только составленный протокол, то мы верим документу. Когда слово милиционера против слова водителя, мы верим милиционеру» // Рос. газета. 2009. 26 авг.

<sup>35</sup> Отсутствие государственного обвинителя в судебном производстве по делам об административных правонарушениях как системное нарушение права на справедливый суд. URL: <http://legascom.ru/notes/1863-echr-i-zacshita-pravcheloveka-stati-25-01-2017>

<sup>36</sup> Заявитель был задержан сотрудником полиции и обвинен в непристойном поведении в общественном месте, в правонарушении, предусмотренном ст. 20.1 КоАП РФ и влекущем наложение штрафа или административный арест на срок до 15 суток. Ему назначили административное наказание в виде штрафа в размере 500 руб. (Карелин против Российской Федерации. Жалоба

проблем, влекущих нарушение требования беспристрастности суда при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Оспаривая приемлемость жалобы, Государство-ответчик отметило, что заявителю не был причинен «значительный вред по существу». Суд согласился, что назначенный заявителю штраф в размере 500 руб. был небольшим даже по внутригосударственным меркам. Тем не менее Суд принял дело к рассмотрению, поскольку в деле обсуждался вопрос по КоАП РФ, касающийся важного принципа – неучастия прокурора в производстве по делу об административных правонарушениях. Этот вопрос поднимался в Европейском суде в ряде схожих жалоб против России.

Отсутствие публичного обвинителя при рассмотрении дел об административных правонарушениях и, как следствие, нарушение прав лиц, привлекаемых к административной ответственности, было предметом обсуждения среди экспертного сообщества и предметом жалоб в Конституционный Суд РФ<sup>37</sup>. Напомним, что Конституционный Суд РФ не установил нарушение принципа беспристрастности из-за отсутствия обвинителя в делах об административных правонарушениях.

О недопустимости совмещения судом функций обвинения и разрешения дела говорил А. И. Микулин<sup>38</sup>. Об отсутствии состязательности и равноправия сторон при рассмотрении дел об административных правонарушениях писал С. Ю. Вандраков, отмечая, что мировой судья «по сути, выполняет функцию обвинения»<sup>39</sup>. Д. С. Загрявко также придерживается мнения, что при рассмотрении дел об административных правонарушениях суд подменяет сторону обвинения и выполняет «роль государственного обвинителя»<sup>40</sup>.

№ 3  
2018.  
206  
№ 926/08). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=480232#02691485533715223>

<sup>37</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Астаховой Александры Юрьевны, Виноградова Дмитрия Валерьевича и других на нарушение их конституционных прав пунктами 2 и 4 части 2 ст. 29.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 г. № 2157-О. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=411413#07754524689287037> ; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Михайловой Валентины Николаевны на нарушение ее конституционных прав ст. 25.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2015 г. № 236-О. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_145804/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145804/)

<sup>38</sup> См.: *Микулин А. И.* О принципе состязательности в административно-делктном судопроизводстве // Рос. юстиция. 2010. № 12.

<sup>39</sup> *Вандраков С. Ю.* Проблемы административного судопроизводства при рассмотрении мировыми судьями дел в области дорожного движения // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 66–69.

<sup>40</sup> *Загрявко Д. С.* Принципы осуществления административного судопроизводства России // Право и политика. 2014. 2 (170).

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в Докладе за 2014 г. также отмечал существование этой системной проблемы, констатируя, что «не созданы законодательные гарантии состязательности сторон при рассмотрении дел об административных правонарушениях»<sup>41</sup>.

В практике Европейского суда было довольно много дел, в которых из-за неучастия прокурора в судебных заседаниях (в уголовных разбирательствах) возникло подозрение в пристрастности суда<sup>42</sup>. Суд признавал «объективно оправданными сомнения в беспристрастности, если имелось некоторое смещение обязанностей прокурора и судьи»<sup>43</sup>.

Однако власти Российской Федерации полагали, что уголовно-процессуальная составляющая ст. 6 Конвенции в деле *Карелин против РФ* неприменима, поскольку тяжесть санкций, грозивших заявителю, не сопоставима с тяжестью уголовного наказания. Европейский суд, опираясь на свою предшествовавшую практику об административных правонарушениях, наказываемых административным арестом (*Malofeyeva v. Russia*, § 99–100<sup>44</sup>, *Mikhaylova v. Russia*, §51–69<sup>45</sup>), посчитал, что уголовно-процессуальная составляющая ст. 6 Конвенции в этом деле применима.

Отсутствие обвинителя в деле об административном правонарушении нарушает принцип беспристрастности суда. По мнению Г. В. Вайпана, это «стартовая точка, с которой начинаются все проблемы»<sup>46</sup>.

Беспристрастность означает отсутствие предубеждения или предвзятости, и ее наличие или отсутствие могут быть проверены различными способами. Существуют два вида проверки беспристрастности: субъективная и объективная.

При анализе беспристрастности в соответствии с субъективным критерием должны учитываться личные убеждения и поведение конкретного судьи, проверяется, были ли у судьи какие-либо личные предубеждения или предвзятость в конкретном деле. Европейский суд исходит из презумпции личной беспристрастности, если нет доказательств обратного (*Piersack v. Belgium* § 30<sup>47</sup>; *Sander v United Kingdom*, § 25<sup>48</sup>).

<sup>41</sup> URL: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf>

<sup>42</sup> Кривошапкин против Российской Федерации. Жалоба № 42224/02 : постановление Европейского суда от 27 января 2011 г., URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=243450#06674554761349067>

<sup>43</sup> Озеров против Российской Федерации. Жалоба № 64962/01: постановление Европейского суда от 18 мая 2010 г. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=167746#04651763768390935>

<sup>44</sup> Case *Malofeyeva v. Russia*. Application no 36673/04. Judgment. 30 May 2013. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119970>

<sup>45</sup> Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2016. № 3 (165).

<sup>46</sup> URL: <https://www.svoboda.org/a/28016931.html>

<sup>47</sup> Case *Piersack v. Belgium*. Application no. 8692/79. Judgment. 1 October 1982. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57557>

<sup>48</sup> Case *Sander v United Kingdom*. Application no. 34129/96. Judgment 09.08.2000. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58835>

Беспристрастность может быть проверена на основании данных объективного теста, который предполагает решение вопроса о том, позволяют ли определенные факты усомниться в беспристрастности судьи, независимо от поведения последнего. Сам суд, его состав должны в достаточной мере гарантировать исключение любого обоснованного сомнения в беспристрастности (*Kyprianou v. Cyprus*<sup>49</sup>, § 118; *Micallef v. Malta*<sup>50</sup>; § 93; *Morice v. France*<sup>51</sup>, § 73–78; Карелин против РФ, § 51). Это означает, что при рассмотрении конкретного дела имеются законные основания подозревать, что конкретному судье не хватает беспристрастности. Это подозрение должно быть объективно оправданным (*Micallef v. Malta*, § 96).

В деле *Карелин против РФ* Суд тщательно проанализировал административную процедуру по КоАП РФ: возбуждается внесудебным органом, прокурор обладает широкими дискреционными полномочиями, не требуется участия прокурора в рассмотрении дела.

Европейский суд подчеркнул, что анализ законодательства РФ и практики его применения не позволяет выяснить, каким образом презумпция невиновности и бремя доказывания применяются в делах об административных правонарушениях, рассматриваемых судами общей юрисдикции. По мнению Европейского суда, суд первой инстанции «не имел альтернативы, кроме как взять на себя задачу предъявления и, что более важно, нести бремя поддержки обвинения в ходе устного рассмотрения дела».

По мнению Суда, отсутствие в судебном разбирательстве прокурора повлияло на действие презумпции невиновности и, как следствие, на вопрос о беспристрастности суда и наоборот. Презумпция невиновности будет нарушена тогда, когда на практике или на основании действия закона бремя доказывания перекладывается с обвинения на защиту (§ 72). Такая процедура нарушает принцип равноправия и состязательности сторон.

Напомним, что пилотные постановления ЕСПЧ предполагают принятие мер общего характера, чтобы избежать повторения нарушений.

В постановлении *Карелин против России* Европейский суд рекомендовал создать в правовой системе механизм, обеспечивающий достаточные гарантии беспристрастности судов, рассматривающих подобные дела, «путем включения органа обвинительной власти (представителя прокуратуры или другого государственного органа) в административные процессы, в которых проводится устное слушание, или иными надлежащими мерами» (§ 96).

---

<sup>49</sup> Case *Kyprianou v. Cyprus*, Application no. 73797/01. Grand Chamber, Judgment, 15 December 2005. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71671>

<sup>50</sup> Case *Micallef v. Malta*, Application no. 17056/06. Grand Chamber, Judgment, 15 October 2009. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-95031>

<sup>51</sup> Case *Morice v. France*, Application no. 29369/10. Grand Chamber, Judgment, 23 April 2015. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-154265>

Аналогичные предложения высказывались юристами<sup>52</sup> и представителями органов власти<sup>53</sup> и до принятия решения Европейским судом. Не исключаем, что постановление по делу *Карелин против Российской Федерации* может стать мотивом для Конституционного Суда РФ пересмотреть свою высказанную ранее правовую позицию.

Скептически настроено относительно введения принципа состязательности в КоАП РФ правительство, поскольку это повлечет большие финансовые затраты. Представители МВД РФ считают, что принцип состязательности потребует кроме дополнительного финансирования увеличения штатной численности<sup>54</sup>. Адвокаты и юристы, напротив, считают, что без этого принципа КоАП не нужен.

### Публичное разбирательство

Одной из фундаментальных гарантий справедливости процесса является публичное разбирательство, нарушение которого Европейский суд нашел в делах *Галстян против Армении*<sup>55</sup> и *Малофеева против России*<sup>56</sup>.

Рассмотрение дела Малофеевой проводилось по окончании рабочего времени суда, предположительно с 21.00 до 22.00 ч. (в деле Галстян разбирательство по утверждению заявителя состоялось в 23.00 ч.), а следовательно, фактически было закрытым для общественности, поскольку доступ в суд прекращается в 18.00 ч.<sup>57</sup>

Статья 24.3 КоАП РФ гарантирует открытое разбирательство дел об административных правонарушениях. Публичное разбирательство дела является дополнительной гарантией мер по установлению истины, обе-

<sup>52</sup> С. Ю. Вандраков предлагал обязательное участие в административном судопроизводстве представителя ГИБДД, сотрудника административной практики, которые имели бы возможность поддерживать обвинение в совершении административного правонарушения (см.: *Вандраков С. Ю.* Проблемы административного судопроизводства при рассмотрении мировыми судьями дел в области дорожного движения // *Административное право и процесс.* 2013. № 10. С. 66–69).

<sup>53</sup> Уполномоченный по правам человека в РФ предлагал, чтобы субъектом доказывания административного правонарушения было «должностное лицо, наделенное функцией поддержания обвинения, но никак не сотрудник того или иного органа исполнительной власти, составивший протокол об административном правонарушении» (Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год. URL: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/ap-peals/doklad2014.pdf>).

<sup>54</sup> Новые нормы КоАП требуют дополнительного финансирования. URL: <http://tass.ru/obschestvo/2711389> ; Принцип состязательности в административных делах слишком затратен, считают в МВД. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/03/03/632323-printsip-sostyazatelnosti>

<sup>55</sup> *Case Galstyan v Armenia*. Application no. 26986/03. Judgment. 15 November 2007. Grand Chamber 15.02.2008. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83297>

<sup>56</sup> URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=345134#0091955437213042>

<sup>57</sup> Об утверждении типовых правил внутреннего распорядка судов. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online>

спечивает рассмотрение дела судом, в независимости и беспристрастности которого можно удостовериться, защищает стороны от тайного осуществления правосудия в отсутствие общественного контроля, является одним из средств поддержания доверия к судам различных инстанций (*Galstyan v. Armenia*, § 80; *Малофеева против России*, §105).

По мнению Европейского суда, право на публичное разбирательство дела было бы иллюзорным, «если бы правовая система государства-участника допускала судебные разбирательства, являющиеся публичными по форме, но фактически недоступные для общественности, в том числе по причине времени и места слушания (*Galstyan v. Armenia* § 81, *Малофеева против России*, §108).

Судья должен открыть судебное заседание в назначенное для разбирательства дела время. Однако на практике судебное заседание может начаться спустя 5–8 часов, включая нерабочее время<sup>58</sup>.

Европейский суд сформулировал правовые позиции относительно содержания процессуальных гарантий права на справедливое судебное разбирательство по ст. 6 Конвенции. Разное понимание национальными судами и Европейским судом процессуальных гарантий по делам об административных правонарушениях тоже потребует реформирования административного судопроизводства.

Итак, в КоАП РФ назван только принцип презумпции невиновности (ст. 1.5.), совпадающий с элементами права на справедливое судебное разбирательство, гарантированное ст. 6 ЕКПЧ. Принцип равенства (ст. 1.4 КоАП РФ) имеет несколько иной акцент. Сравнительный анализ правовых позиций Европейского суда по правам человека и практики применения законодательства об административных правонарушениях позволяет сделать вывод, что содержание гарантий права на справедливое судебное разбирательство, как их понимает Европейский суд, существенно отличается от смысла, который вкладывают национальные судьи в понимание этого права.

Первое различие в квалификации правонарушения. В соответствии с автономной концепцией Европейского суда административное правонарушение может быть квалифицировано как уголовное для целей Конвенции, что предполагает позитивную обязанность государства при рассмотрении дел об административных правонарушениях обеспечить гарантии права на справедливое судебное разбирательство по ст. 6 Европейской конвенции.

Гарантии, предусмотренные в ст. 6 Европейской конвенции, тесно взаимосвязаны и дополняют друг друга в целях обеспечения ключевого для судопроизводства принципа справедливости. Автор разделяет мнение М. де Сальвия, что такие гарантии, как гласность процесса, независимость и беспристрастность суда, равенство процессуальных возможностей сторон на протяжении всего процесса, «наилучшим образом

---

<sup>58</sup> Время начаться суду : что делать, если заседание не началось в срок. URL: <https://pravo.ru/review/view/134888/>

передают характер справедливости, который должен пропитывать движение процесса, гражданского или уголовного» и, как видим, производства по делам об административных правонарушениях.

В этот перечень следует добавить доступ к правосудию, отсутствие которого может затронуть саму сущность права на справедливое судебное разбирательство. Обязанность обеспечить доступ к правосудию относится к позитивным международным обязательствам государства. Нарушением доступа к суду Европейским судом может быть признан отказ в бесплатной правовой помощи по делам об административных правонарушениях, если этого требуют интересы правосудия. Российское законодательство не содержит норм, гарантирующих бесплатную юридическую помощь по этой категории дел. Конституционный Суд РФ и Европейский суд руководствуются разными критериями при решении вопроса о предоставлении бесплатной правовой помощи.

Европейская конвенция и Конституция РФ устанавливают принципы состязательности и равноправия сторон как основу судопроизводства, не делая при этом исключения для производства по делам об административных правонарушениях. На практике при рассмотрении большинства дел об административных правонарушениях у стороны обвинения значительные преимущества в представлении и оценке доказательств. Относимость и допустимость доказательств, включая вызов свидетелей, регулируется нормами внутригосударственного законодательства. Однако Европейский суд установил определенные границы, в пределах которых должно действовать государство, соблюдая, в первую очередь, принцип равенства процессуальных возможностей сторон. И это потребует реформирования производства.

Принцип верховенства права в государстве отражает беспристрастность суда. Беспристрастность может быть проверена на основании данных субъективного теста, когда учитываются личные убеждения судьи и объективного теста, когда должны быть исключены обоснованные сомнения в беспристрастности судьи.

Согласно КоАП РФ в судебном заседании по делам об административных правонарушениях отсутствует должностное лицо, уполномоченное поддерживать и доказывать обвинение в совершении административного правонарушения. В связи с отсутствием обвинителя Европейский суд констатировал наличие в российской правовой системе системной проблемы, влекущей нарушение объективного теста беспристрастности суда, поскольку судья *de facto* выполняет функции стороны обвинения.

Пилотные постановления принимаются с целью «эффективной ликвидации дефекта во внутригосударственной системе защиты прав человека». В постановлении *Карелин против России* Европейский суд сформулировал рекомендации относительно мер общего характера: включить орган обвинительной власти (представителя прокуратуры или другого государственного органа) в производство по делам об административных правонарушениях или иные меры. Выбор мер государство осуществляет самостоятельно. В силу ст. 46 Европейской конвенции государство при-

нимает на себя обязательства исполнить пилотное постановление, контроль за исполнением осуществляет Комитет министров Совета Европы.

Европейский суд считает гарантию публичного разбирательства иллюзорной, если судебные разбирательства, являющиеся публичными по форме, фактически недоступны для общественности по причине рассмотрения дела за пределами рабочего времени.

Российская Федерация признала обязательной юрисдикцию Европейского суда по правам человека. Анализ содержания права на справедливое судебное разбирательства только в рамках ст. 6.1 Конвенции (права на суд) показывает тенденции реформирования, масштаб реформ и необходимость финансовых ресурсов для их проведения.

*Сибирский федеральный университет (г. Красноярск)*

*Терешкова В. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права*

*E-mail: tereshkova@list.ru*

*Tel.: 8-950-403-07-58*

*Krasnoyarsk Siberian Federal University*

*Tereshkova V. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the International Law Department*

*E-mail: tereshkova@list.ru*

*Tel.: 8-950-403-07-58*