

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНВЕНЦИИ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Сапончик Е.А.

*Сапончик Елизавета Александровна – студент магистратуры,
программа: немецкое и российское право, юридический факультет,
Сибирский федеральный университет, г. Красноярск*

Аннотация: в данной статье рассмотрены проблемы применения некоторых положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее - Конвенция) при привлечении к административной ответственности. Проанализированы особенности подхода, используемого Европейским судом по правам человека (далее - ЕСПЧ) в делах о привлечении к административной ответственности, рассмотрены критерии, определяющие возможность применения соответствующих положений Конвенции к делам, возникающим из административных правоотношений. На основе проведенного исследования автор делает вывод о влиянии подхода ЕСПЧ, прежде всего, на процессуальную сторону осуществления государственно-властных полномочий в контексте публичного обвинения.

Ключевые слова: административное правонарушение, дело «Энгель и другие против Нидерландов», дело «Озтюрк против Германии», дело «Каспаров и другие против России», Европейский суд по правам человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, критерии Энгеля.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора¹. Аналогичное положение отражено в Кодексе об административных правонарушениях РФ, а именно в ч. 2 ст. 1.1². Как очевидно из приведенных норм, изучение вопросов привлечения к административной ответственности невозможно без рассмотрения значимых международно-правовых актов.

Важнейшим международным договором в этой сфере является Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., ратифицированная в том числе Российской Федерацией³. Целью Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее - Конвенция) является создание механизма защиты личности от неправомерных действий государства, а также формирование позитивной обязанности государства по созданию и поддержанию условий, необходимых для реализации требований Конвенции. Исполнение приведенных обязанностей относится к управленческой деятельности государства в публичной и частной сферах⁴.

Следует отметить, что такой термин, как административное правонарушение, вообще не используется в Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Что касается различных процессуальных гарантий (право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, право на защиту, презумпция невиновности), то, согласно тексту Конвенции, они относятся только к уголовно-правовой сфере⁵. Означает ли это, что Конвенция не применима к делам, возникающим из административных правоотношений? Едва ли возможно представить ситуацию, при которой дела, возникающие из административных правоотношений, были бы полностью выведены из-под юрисдикции Европейского суда по правам человека (далее - Суд).

В настоящее время Судом разработан особый подход применения Конвенции к сфере административных правоотношений.

Чаще всего лица, подвергшиеся административному наказанию, ссылаются на то, что порядок привлечения к административной ответственности противоречит требованиям ст. 6 Конвенции,

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2009/01/21/konstitucia-dok.html> (дата обращения: 10.05.2017).

² Кодекс об административных правонарушениях РФ от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&intelsearch=%CA%E4%E5%EA%F1+%EE%E1+%E0%E4%EC%E8%ED%E8%F1%F2%F0%F2%E8%E2%ED%FB%F5+%EF%F0%F0%F2%EE%ED%F0%F3%F8%E5%ED%E8%FF%F5&sort=-1> (дата обращения: 10.05.2017).

³ Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/ (дата обращения: 10.05.2017)

⁴ Панова И.В. Административное право в актах Европейского суда по правам человека // Закон, 2012. №2. С. 35-48.

⁵ Бахрах Д.Н., Бурков А.Л. Конвенция о защите прав человека и основных свобод в российском законодательстве и практике рассмотрения административных дел // Журнал российского права, 2010. № 6 (162). С. 67-77.

устанавливающей важнейшие гарантии для обвиняемого⁶. Поэтому центральным является вопрос о применимости ст. 6 Конвенции в делах об административных правоотношениях.

Стандартное возражение государства-ответчика по жалобам из административных правоотношений основывается на *ratione materie*, то есть на неотносимости разбирательства по административному делу к ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. На приведенные доводы Европейский суд возражает следующим образом: «Если бы Договаривающиеся Государства могли по своему усмотрению квалифицировать правонарушение как дисциплинарное вместо уголовного или преследовать исполнителя «смешанного» правонарушения на дисциплинарном, а не на уголовном уровне, действие основных положений статей 6 и 7 было бы подчинено их суверенной воле. Такое расширение могло бы привести к результатам, несовместимым с целями и задачами Конвенции. Поэтому Суд в соответствии со статьей 6 и даже без ссылки на статьи 17 и 18 вправе убедиться в том, что дисциплинарное никоим образом не заменяет уголовное».

С целью установления применимости ст. 6 Конвенции к административным делам, Европейский суд выработал совокупность критериев. Из решений Европейского суда (дело Адольф против Австрии) следует, что понятие «уголовное обвинение», используемое в ст.6 Конвенции, имеет автономное значение и не зависит от классификаций в национальных юридических системах государств-членов⁷. Таким образом, правонарушения, квалифицированные в национальном праве как административные, в значении Конвенции могут подпадать под понятие «уголовного» преступления. Как подчеркивает Суд, оставление на усмотрение государств исключения этих правонарушений из области действия Конвенции было бы несовместимым с ее целями и задачами.

Чтобы более подробно рассмотреть все критерии, следует обратиться к основополагающему делу «Энгель и другие против Нидерландов»⁸. Именно в решении по данному делу впервые были выработаны исследуемые критерии.

Прежде всего, надлежит выяснить, принадлежат ли соответствующие правовые нормы к уголовному или к административному праву, или к тому и другому одновременно. Это лишь отправной и далеко не главный критерий. Как говорит Суд в решении по делу «Энгель и другие против Нидерландов», эти данные имеют лишь формальную и относительную ценность и должны быть изучены в свете общего знаменателя, выводимого из законодательств различных государств-участников.

Вторым критерием является характер правонарушения. Данный критерий имеет намного более важное значение. При этом рассматриваются следующие вопросы: общеобязательность нормы, рассмотрение дело государственным правоохранительным органом, компенсационный или карательный характер примененной меры ответственности, зависит ли наложение наказания от установления факта вины, влечет ли правонарушение судимость, а также классификация правонарушения в других государствах-участниках Конвенции.

Третий критерий - степень суровости потенциального наказания. К примеру, в деле «Энгель и другие против Нидерландов» заявитель был подвергнут предварительному аресту длительностью в два дня. Европейский суд отказался отнести данное наказание к сфере уголовного права, поскольку, по мнению Суда, оно было слишком коротким. Кроме того, по окончании судебного процесса заявитель не мог быть подвергнут лишению свободы, поскольку, согласно позиции национального суда, он уже отбыл его во время предварительного ареста.

Что касается практического применения перечисленных критериев, то может быть применен как альтернативный, так и кумулятивный подход. Так, обычно достаточно наличия одного из критериев. Тем не менее, если альтернативный подход не позволяет сделать однозначный вывод, то может быть применен кумулятивный подход. Данный вывод был сделан Европейским судом в решении по делу «Лутц против Германии»⁹.

Впоследствии три «критерия Энгеля» получили свое развитие путем распространения «уголовной» сферы на административные правонарушения. С точки зрения Европейского суда такие правонарушения относятся к нарушению норм универсального характера, то есть к «уголовной» сфере.

В настоящее время Европейский суд использует данные критерии для установления применимости норм ст. 6 Конвенции к делам, возникающим из административных правоотношений.

⁶ Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/ (дата обращения: 10.05.2017).

⁷ Решение Европейского суда по правам человека по делу «Адольф против Австрии» от 26.03.1982 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-57417&filename=001-57417.pdf&TID=thkbhnlzk/> (дата обращения: 10.05.2017).

⁸ Решение Европейского суда по правам человека по делу «Энгель и другие против Нидерландов» от 08.06.1976 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461444/2461444.htm> (дата обращения: 10.05.2017).

⁹ Решение Европейского суда по правам человека по делу «Лутц против Германии» от 25.08.1987 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461415/2461415.htm> (дата обращения: 10.05.2017).

Чтобы лучше понять, каким образом Европейский суд проводит различие между административными правонарушениями и уголовными преступлениями, следует рассмотреть некоторые известные решения Суда.

В частности, интерес представляет дело Озтюрка против Германии. Заявитель, находясь за рулем своего автомобиля, оказался виновным в дорожно-транспортном происшествии, причинив ущерб другому автомобилю в размере 5 000 марок. По Закону об административных правонарушениях, за нарушение правил дорожного движения с Озтюрка был взыскан штраф в размере 60 марок. Заявитель обжаловал данное решение властей в суд. В заключение слушаний, где Озтюрку была оказана помощь переводчика, заявитель отозвал свой иск. Суд вынес определение, что том, что Озтюрк должен нести судебные расходы, а также гонорар переводчика¹⁰.

Европейский суд должен был решить, был ли заявитель лишен права на бесплатную помощь переводчика в нарушение ст. 6 Конвенции. Как было упомянуто ранее, действие данной статьи распространяется лишь на уголовные правонарушения.

В своем решении Суд вновь подтвердил «автономию» термина «уголовный» и затем рассмотрел вопрос о том, является ли данное административное правонарушение с точки зрения Конвенции. Суд использовал критерии, сформулированные в деле Энгеля.

С точки зрения немецкого права, заявителем было совершено административное правонарушение. Однако, как подчеркивает Суд, этот факт имеет лишь формальную и относительную ценность. Сама же природа правонарушения, рассматриваемая в связи с налагаемым наказанием, более существенна. Суд установил, что правонарушения по уголовному праву имеют тенденцию становиться такими правонарушениями, за которые налагаются штрафы и лишение свободы. Кроме того, в значительной части государств-участниц данное правонарушение продолжает квалифицироваться как уголовное.

Что касается санкций, то в этом случае они носят репрессивный и предупреждающий характер, что позволяет рассмотреть совершенное правонарушение как уголовное в свете Конвенции. Таким образом, Озтюрку не была предоставлена гарантия бесплатной помощи переводчика, предусмотренная ч. 3 «е» ст. 6 Конвенции в случае предъявления лицу уголовного обвинения.

Множество дел об административных правонарушениях были обжалованы российскими гражданами в Европейском суде. Одним из них является дело Каспаров и др. против Российской Федерации¹¹.

Первый заявитель, Каспаров, был задержан и доставлен в отдел милиции. В день задержания он предстал перед мировым судьей. Ему было предъявлено обвинение в нарушении установленного порядка проведения общественных мероприятий: правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 20.2 КоАП. Слушание дело было назначено на 17.30 того же дня. Заявитель подал два ходатайства об отложении заседания, чтобы иметь возможность качественно подготовить позицию защиты. Оба ходатайства были отклонены на том основании, что дело имело незначительный объем (5 страниц). Судья отложила дело сначала на 45 минут, затем еще на 20 минут.

В 18.30 судья приступила к изучению материалов дела. Адвокат заявителя ходатайствовала о допуске общественности в зал судебного заседания.

Тем не менее, никто не смог попасть на судебное заседание, поскольку здание суда было оцеплено милицией. Судья удовлетворила ходатайство, постановив, что дело проводится публично.

В начале заседания заявитель ходатайствовал о вызове и допросе шести свидетелей. Судья также отклонила ходатайство, поскольку, по ее мнению, преждевременно вызывать свидетелей до опроса заявителя и сотрудников милиции. После опроса сотрудников милиции заявитель вновь ходатайствовал о вызове свидетелей. Ходатайство вновь было отклонено, на том основании, что указанные лица не упомянуты в милицеском протоколе, и что обстоятельства достаточно ясны, чтобы разрешить дело.

Позже заявитель попытался обжаловать решение о привлечении его к административной ответственности, но апелляционная инстанция оставила решение в силе. Заявитель был вынужден обратиться в Европейский суд, с жалобой на нарушение ч. 1, ч. 2 «b», «d» ст. 6 Конвенции.

Анализируя приемлемость жалобы, Суд вновь обратился к трем критериям. Во-первых, нарушения порядка проведения публичного мероприятия относится к административному праву, однако в некоторых правовых системах она включается в себя некоторые правонарушения, носящие уголовный характер, но слишком тривиальные, чтобы регулироваться нормами уголовного права.

В таких случаях определение национального законодательства не является решающим, намного важнее сама природа правонарушения. Ст. 20.2 КоАП, предусматривающая ответственность за участие в несанкционированном публичном мероприятии, касается нарушений против общественного порядка и

¹⁰ Решение Европейского суда по правам человека по делу «Озтюрк против Германии» от 21.02.1984 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/oztyurk-protiv-germanii-oztyurk-v-germany-postanovlenie-evropejskogo-suda/> (дата обращения: 10.05.2017).

¹¹ Решение Европейского суда по правам человека по делу «Каспаров и другие против Российской Федерации» от 01.10.2013 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://european-court.ru/tag/kasparov-and-others-v-russia/> (дата обращения: 10.05.2017).

для регулирования любых публичных мероприятий. Правовая норма, нарушенная заявителем, касается всех граждан, а не определенной группы с особым статусом. Так, Суд пришел к выводу, что правонарушение носит общий характер.

Суд обратил внимание, что заявитель был оштрафован на максимальную сумму, эквивалентную 25 евро, а это максимальное наказание по данной статье. По своему характеру это вовсе не материальная компенсация, а средство сдерживания и наказания. Это характерно для уголовного наказания.

Суд отметил, что заявитель был задержан и провел в отделении милиции более двух часов. Если нужно определить, относится ли дело к уголовной сфере, то особое значение приобретает любая форма лишения свободы. Заявитель был подвергнут административному задержанию по ст. 27.3 КоАП, а она имеет более сильные уголовные коннотации, чем ст. 27.2 КоАП.

Учитывая приведенные аргументы, Суд отнес совершенное правонарушение к «уголовной» сфере. Жалоба была признана приемлемой.

Проведенное исследование позволяет сделать некоторые выводы. Во-первых, Суд позволяет государствам устанавливать различие между уголовным и административным правом. В силу этого позиция Суда не означает принципиального неприятия им административных правонарушений. Тем не менее, большинство административных дел остаются в «уголовной сфере».

Во-вторых, поход Европейского суда к пониманию административных правонарушений оказывает влияние, прежде всего, на процессуальную сторону осуществления государственно-властных полномочий в контексте публичного обвинения. В этом смысле квалификация Суда ограничивается лишь решением вопроса о принадлежности их к «уголовной» сфере для целей применения ст. 6 Конвенции.

Список литературы

1. *Бахрах Д.Н., Бурков А.Л.* Конвенция о защите прав человека и основных свобод в российском законодательстве и практике рассмотрения административных дел // Журнал российского права, 2010. № 6 (162). С. 67-77.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2009/01/21/konstitucia-dok.html/> (дата обращения: 10.05.2017).
3. Кодекс об административных правонарушениях РФ от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&intelsearch=%CA%E4%E5%EA%F1+%EE%E1+%E0%E4%EC%E8%ED%E8%F1%F2%F0%E0%F2%E8%E2%ED%FB%F5+%EF%F0%E0%E2%EE%ED%E0%F0%F3%F8%E5%ED%E8%FF%F5&sort=-1/> (дата обращения: 10.05.2017).
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/ (дата обращения: 10.05.2017).
5. *Панова И.В.* Административное право в актах Европейского суда по правам человека // Закон, 2012. № 2. С. 35-48.
6. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Адольф против Австрии» от 26.03.1982 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-57417&filename=001-57417.pdf&TID=thkbhnilzk/> (дата обращения: 10.05.2017).
7. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Энгель и другие против Нидерландов» от 08.06.1976 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461444/2461444.htm/> (дата обращения: 10.05.2017).
8. Решение Европейского суда по правам человека по делу "Лутц против Германии" от 25.08.1987 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461415/2461415.htm/> (дата обращения: 10.05.2017).
9. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Озтюрк против Германии» от 21.02.1984 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/oztyurk-protiv-germanii-ozturk-v-germany-postanovlenie-evropejskogo-suda/> (дата обращения: 10.05.2017).
10. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Каспаров и другие против Российской Федерации» от 01.10.2013 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://european-court.ru/tag/kasparov-and-others-v-russia/> (дата обращения: 10.05.2017).