

УДК 342.9.03:340.130.5

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2019-3/135-141

**О. Е. Шишкина**<sup>1</sup>, Дальневосточный федеральный университет,  
г. Владивосток, Россия  
E-mail: shishkina.oe @dvfu.ru

## **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ: СТАНДАРТЫ ЕСПЧ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА**

*Аннотация.* Статья посвящена анализу проблем законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях и практики его применения сквозь призму вынесенных против России решений Европейского Суда по правам человека. Автор выделяет стандарты, которые используются Европейским Судом по правам человека. Автор также приводит конкретные дела, рассмотренные Европейским Судом, и формулирует ряд системных проблем российского административно-деликтного права, главную из которых можно обозначить как «материальная расточительность при процессуальной экономии». Автор считает методологической ошибкой российского законодательства объединение в одном Кодексе (КоАП РФ) регулирования судебной процедуры привлечения к административной ответственности, которая должна быть состязательной, и внесудебного инквизиционного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях.

*Ключевые слова:* административная ответственность, административное правонарушение, административное наказание, производство по делу об административном правонарушении, право на судебную защиту, Концепция нового КоАП, Европейский Суд по правам человека, тест пропорциональности.

---

<sup>1</sup>Ольга Евгеньевна Шишкина, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

*Для цитирования:* Шишкина О. Е. Ответственность за административные правонарушения: стандарты ЕСПЧ и российская практика // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2019. № 3. С. 135–141.

**Olga E. Shishkina**<sup>1</sup>, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia  
E-mail: shishkina.oe @dvfu.ru

## **RESPONSIBILITY FOR ADMINISTRATIVE OFFENSES: ECHR STANDARDS AND RUSSIAN PRACTICES**

*Abstract.* This article is devoted to the analysis of the problems of the legislation of the Russian Federation on administrative offenses and the practice of its application through the prism of the decisions of the European Court of Human Rights against Russia. The author highlights the standards that are used by the European Court of Human Rights. The author also cites specific cases considered by the European Court and formulates a number of systemic problems of Russian administrative law, the main of which can be described as “material waste in procedural economy”. The author considers a methodological mistake of the Russian legislation to unite in one Code (CAO RF) the regulation of the judicial procedure for administrative responsibility, which should be adversarial, and not the judicial inquisitorial procedure for the consideration of cases of administrative offenses.

*Keywords:* administrative responsibility, administrative offense, administrative punishment, proceedings in the case of an administrative offense, the right to judicial protection, the Concept of the new CAO, the European Court of Human Rights, the proportionality test.

Правовое регулирование ответственности за административные правонарушения на протяжении достаточно длительного времени являлось для России исключительно внутригосударственным делом. Ратификация Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (далее по тексту – Конвенция) и протокола № 2<sup>1</sup> поставила вопрос о необходимости развития правового порядка с учётом стандартов европейского правосудия. Анализ практики Европейского Суда по правам человека (далее по тексту – ЕСПЧ) имеет значение как для выявления проблем правоприменения, так для совершенствования законодательства. При этом необходимо учитывать, что в компетенцию ЕСПЧ не входит рассмотрение жалоб в отношении правовых или фактических ошибок, совершённых судами страны, за исключением случаев, когда такие ошибки могут составлять нарушение прав и свобод, преду-

---

<sup>1</sup> Olga E. Shishkina, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Department of Constitutional and Administrative Law, School of Law, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

*For citing:* Shishkina O. E. Responsibility for administrative offences: ECHR standards and Russian practices // Asia-Pacific Region: Economics, Politics, Law. 2019. No 3. P. 135–141.

смотренных Конвенцией. Иными словами, далеко не все проблемы правоприменительной практики в сфере административной ответственности можно увидеть на основе анализа решений ЕСПЧ, однако самые «болезненные точки», касающиеся защиты прав лиц, привлекаемых к административной ответственности, представлены в решениях ЕСПЧ весьма отчётливо. Кроме того, в соответствии с правилом 61 (49) своего Регламента ЕСПЧ, в случае обнаружения системных проблем в законодательстве, может вынести так называемое пилотное постановление, предусматривающее меры общего характера по изменению внутринационального законодательства. И в отношении Российской Федерации такие решения, касающиеся вопросов административной ответственности, имели место. Целью настоящей статьи является выявление проблем административно-деликтного законодательства РФ и практики его применения сквозь призму анализа вынесенных против России решений ЕСПЧ. Учитывая ограниченный объём публикации, в качестве предмета анализа мы выбрали такие дела, которые позволяют говорить о наличии системных законодательных проблем, а также системных проблем правоприменительной деятельности. В качестве предварительного замечания необходимо отметить то, что ЕСПЧ признаёт широкое усмотрение государства в вопросах установления юридической ответственности той или иной отраслевой принадлежности за те или иные деяния. Однако ЕСПЧ ограничивает это усмотрение, и в этом контексте следует выделить два стандарта, которые имеют принципиальное значение для рассмотрения в ЕСПЧ дел, связанных с привлечением заявителей к ответственности за административные правонарушения.

Во-первых, ЕСПЧ рассматривает любое государственное принуждение, в том числе и административную ответственность, как государственное вмешательство в права и свободы. Основопологающим стандартом является принцип пропорциональности государственного вмешательства. Пропорциональность предполагает: 1) наличие законной цели вмешательства (например, свободу слова допустимо ограничивать с целью обеспечения безопасности и общественного порядка и т.д.); 2) необходимость вмешательства для достижения именно данной цели; 3) соразмерность вмешательства, недопустимость чрезмерного ограничения. Пропорциональность касается и самих оснований, и мер принуждения. При этом бремя доказывания пропорциональности государственного вмешательства возлагается на государство. Так, например, в решении по делу «Цурканов и Торчинский против России» ЕСПЧ отметил, что *«необходимость наказания за незаконное проведение публичного мероприятия исключительно вследствие несоблюдения процедуры уведомления является недостаточной в отсутствие какого-либоотягчающего обстоятельства для оправдания вмешательства в право заявителей на свободу выражения мнения»* (Постановление ЕСПЧ от 17.04.2018). Другим важным стандартом правомерности государственного вмешательства является качество закона, которое является одним из критериев законности установленных ограничений прав. Закон должен быть досту-

пен для заинтересованного лица и быть предсказуемым в своих последствиях. Норма закона является «предсказуемой», если она сформулирована с достаточной точностью, позволяя лицу регулировать свои действия при необходимости, после соответствующей консультации. Так, например, в решении по делу «Жая против Хорватии» ЕСПЧ указал, что *«при проведении своей оценки Европейский Суд должен был удостовериться, мог ли заявитель знать из формулировки применимого положения, при необходимости, с помощью соответствующей консультации, какие действия или бездействия повлекли бы его ответственность за административное правонарушение»* (Постановление ЕСПЧ от 04.10.2016).

Из мер административного принуждения наиболее часто предметом жалоб, поданных против России, в ЕСПЧ является такая мера процессуального обеспечения, как административное задержание, затрагивающая право на свободу и личную неприкосновенность, закреплённое в ст. 5 Европейской Конвенции. Из анализа практики ЕСПЧ можно сделать вывод, что зачастую допущенные нарушения ст. 5 Конвенции связаны с выходом за пределы административного усмотрения сотрудников полиции, возможность применения которого заложена в ст. 27.3 КоАП РФ. Из таких последних решений можно привести решение по делу «Лашманкин и другие против Российской Федерации» (Постановление ЕСПЧ от 07.02.2017), в котором ЕСПЧ рассмотрел пятнадцать поступивших в период с 2009 г. по 2013 г. жалоб граждан, в том числе тех, кто подвергся задержанию за участие в несанкционированных публичных мероприятиях. В данном решении ЕСПЧ пришёл к выводу, что внутригосударственные органы власти не представили оправдание, как того требует статья 27.3 КоАП РФ, что задержание было «исключительным случаем» или что было «необходимо» для безотлагательного и надлежащего рассмотрения административного дела или обеспечения исполнения наказания. В деле «Цветкова и другие против России» (10.04.2018) ЕСПЧ объединил жалобы 6 заявителей, привлечённых к административной ответственности по разнообразным составам. В отношении 5 заявителей было установлено нарушение ст. 5 Конвенции по таким же основаниям. Аналогичная аргументация содержится также и в решении ЕСПЧ по делу «Каспаров против России» (Постановление ЕСПЧ от 11.10.2016) и многим другим делам, возбужденным в ЕСПЧ по жалобам против России. Также нужно учесть, что термин «лишение свободы» для целей ст. 5 Конвенции ЕСПЧ рассматривается не только в связи с той квалификацией, которую дали власти государства своим действиям. Под лишением свободы ЕСПЧ понимает, например, и содержание в помещении полиции или, например, в аэропорту, как в деле «Каспаров против России» (Постановление ЕСПЧ от 13.10.2016) в том случае, если лицо находилось под контролем должностных лиц и не могло уйти. Обозначенная проблема российской практики носит системный характер, и решить её можно только за счёт применения нашими судами теста пропорциональности при определении законности и обоснованности применённых мер,

направленных на ограничение свободы лиц, в отношении которых ведётся производство по делу об административном правонарушении. Для судебной оценки тех случаев, когда должностные лица действовали в рамках предоставленного им законом усмотрения, существует чёткий алгоритм, который позволяет проверить, не вышло ли должностное лицо за пределы разумной дискреции. Очевидно, что вышеприведённое существенное количество аналогичных дел в ЕСПЧ говорит о том, что российские суды не вполне данным алгоритмом владеют, в противном случае граждане получили бы защиту в национальной судебной системе.

Второй стандарт, который использует ЕСПЧ, можно назвать доктриной «уголовного права в широком смысле». Данная доктрина направлена на то, чтобы государства не могли избежать рассмотрения дела ЕСПЧ введением административных составов вместо уголовных. Первоначально ЕСПЧ рассмотрел вышеозначенную проблему применительно к дисциплинарным проступкам военнослужащих в деле «Энгель и другие против Нидерландов» (Постановление ЕСПЧ от 08.06.1976). Критерии Энгеля коротко можно представить следующим образом: 1) квалификация в государстве, которая, между тем, не имеет принципиального значения; 2) характер правонарушения (необходимо, чтобы данное правонарушение по своему характеру рассматривалось как «уголовное» с точки зрения Конвенции); 3) характер наказания (необходимо, чтобы за совершение данного правонарушения лицо могло быть подвергнуто такому наказанию, которое по своей природе и степени серьёзности относится в целом к «уголовной» сфере [1; 3, с. 57–70]. В итоге ЕСПЧ распространяет на лиц, привлечённых к административной ответственности, защиту статьёй 6 Конвенции, закрепляющей право на справедливое судебное разбирательство при предъявлении уголовного обвинения. Так, например, в решении по делу «Менешева против Российской Федерации» ЕСПЧ отметил, что *«заявитель была лишена свободы на пять дней ...Наконец, цель назначенного заявителю наказания была исключительно карательной»* (Постановление ЕСПЧ от 09.03.2006). По делу «Каспаров и другие против Российской Федерации», в котором заявители были оштрафованы на эквивалент 25 евро, ЕСПЧ указал, что *«существенно то, что уплачиваемые по настоящему делу штрафы не являлись денежной компенсацией причинённого ущерба, а имели карательный и сдерживающий характер, что также присуще уголовным наказаниям»* (Постановление ЕСПЧ от 03.10.2013).

Используя критерии Энгеля, ЕСПЧ вынес два постановления, требующих общих мер со стороны России, направленных на совершенствование административно-деликтного законодательства. Так, в деле «Михайлова против Российской Федерации» ЕСПЧ постановил, что *«предусмотренного законом наказания в виде административного ареста продолжительностью 15 суток, которое было прямо применимо на основании статьи 19.3 КоАП РФ и косвенно применимо на основании статьи 20.2 КоАП РФ, достаточно, чтобы заключить, что заявительница, которая*

являлась пенсионеркой и не обладала юридическими познаниями, должна была получать юридическую помощь бесплатно, поскольку этого требовали «интересы правосудия». Этот вывод подкрепляется относительной сложностью предмета дела и тем фактом, что судья, рассмотревший дело, также осуществлял функции обвинения. Чтобы компенсировать нарушение пункта 1 и подпункта «с» пункта 3 статьи 6 Конвенции и в полном объёме реализовать обязательства, вытекающие из статьи 46 Конвенции, власти государства-ответчика должны предоставить средства правовой защиты как индивидуального, так и общего характера» (Постановление ЕСПЧ от 19.11.2015). В Постановлении по делу «Карелин против Российской Федерации» ЕСПЧ отметил, что Российская Федерация должна создать в своей правовой системе механизм, который обеспечивает достаточные гарантии беспристрастности судов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, путём включения органа обвинительной власти (представителя прокуратуры или другого государственного органа) в те процессы, в которых проводится устное слушание, или иные надлежащие меры (Постановление ЕСПЧ от 20.09.2016).

Подход ЕСПЧ к квалификации административных правонарушений как уголовных деяний актуализирует для России вопросы обеспечения процессуальных гарантий для лиц, привлекаемых к административной ответственности. Вывод, который сделал ЕСПЧ в делах Михайловой и Карелина в отношении фактической роли суда как обвинителя, не отличается новизной. В нашей административно-правовой науке уже давно высказываются тезисы о том, что, в условиях отсутствия в судах общей юрисдикции при рассмотрении дел об административных правонарушениях «стороны обвинения», эту пустоту, «которую не терпит природа», начинает занимать суд, и состязательность начинает носить весьма условный характер.

По нашему мнению, объединение в одном Кодексе (КоАП РФ) регулирования судебной процедуры привлечения к административной ответственности, которая должна быть состязательной, и внесудебного инквизиционного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях является методологической ошибкой, которая должна быть устранена. Подведомственность дел об административных правонарушениях судам значительно расширилась в сравнении с советским периодом, однако подход в методологии правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях был сохранен прежний. Конституционный Суд Российской Федерации также обращает внимание на то, что «установленный Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях порядок разрешения дел об административных правонарушениях ориентирован преимущественно на внесудебную процессуальную форму, имеющую упрощённо-ускоренный характер» (Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2015 № 236-О).

Эта проблема может быть частично решена за счёт включения в КоАП принципов и правил судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях

ниях, отличных от внесудебной формы процессуальной деятельности, и создания соответствующих конституционным и международным стандартам процессуальных гарантий лицам, привлекаемым к административной ответственности. Следует отметить, что в Концепции нового КоАП, которая была одобрена на заседании Правительства РФ 5 июня 2019 г. и опубликована на сайте Правительства РФ уже на этапе завершения работы над данной статьёй, содержится ещё более смелое предложение «*о выделении из КоАП норм, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях, при сохранении в нём положений о подведомственности таких дел субъектам административной юрисдикции; при этом нормы, регулирующие судопроизводство, должны быть включены в процессуальное законодательство*» [2]. Реализация этого предложения, на наш взгляд, позволит преодолеть проблему современного права административных правонарушений в Российской Федерации, которую можно коротко обозначить как материальную расточительность при процессуальной экономии.

### Список литературы

1. Европейский Суд по правам человека. Основные положения практики Суда. Критерий Ratio Materiae. 31.12.2006. – URL: [http://pravosudia.net/files/espch\\_ponyatie\\_ugolovki.pdf](http://pravosudia.net/files/espch_ponyatie_ugolovki.pdf) (дата обращения: 31.12.2019).
2. Концепция нового Кодекса РФ об административных правонарушениях. – URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwIAY7khO7NA9EL.pdf> (дата обращения: 31.12.2019).
3. Панкова, О. В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / О. В. Панкова ; под ред. О. А. Егоровой. – Москва : Статут, 2014. – 440 с.

### References

1. *European Court of Human Rights. The main provisions of the practice of the Court. Criterion Ratio Materiae.* December 31, 2006. Available at: [http://pravosudia.net/files/espch\\_ponyatie\\_ugolovki.pdf](http://pravosudia.net/files/espch_ponyatie_ugolovki.pdf) (accessed 31 December 2019). (In Russian).
2. *The concept of the new RF Code of Administrative Offenses.* Available at: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwIAY7khO7NA9EL.pdf> (accessed 31 December 2019). (In Russian).
3. Pankova O.V. *Rassmotrenie v sudakh obshchei yurisdiksii del ob administrativnykh pravonarusheniyakh* [Consideration in courts of general jurisdiction of cases of administrative offenses]. Moscow: Statute Publ., 2014. 440 p.