

Экспертное заключение на законопроект «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится законопроект, предполагающий существенное ужесточение административного наказания за ряд правонарушений, связанных с реализацией права на свободу мирных собраний, защищаемого как Конституцией Российской Федерации, так и ратифицированными Россией международными договорами.

В случае его принятия в той редакции, которая была принята Государственной Думой в первом чтении, складывается угроза системного нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Международного пакта о гражданских и политических правах.

Введение в проблему

1. Законопроект № 70631-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», внесённый группой депутатов Государственной Думы, предполагает существенное увеличение административных штрафов за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - «КоАП») - нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Законопроектом предполагается увеличение штрафа до одного миллиона рублей. Кроме того, предлагается установить дополнительный вид административного наказания за совершение указанных правонарушений - обязательные работы. При этом такой вид административного наказания будет похож на одноимённый вид наказания, предусмотренный Уголовным кодексом Российской Федерации, что следует, в частности, из замечаний к тексту законопроекта, предложенных правовым управлением аппарата Государственной Думы. Законопроект № 70631-6 был принят Государственной Думой в первом чтении 22 мая с.г.

2. Административные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена ст. 20.2 КоАП, связаны с реализацией гражданами своих конституционных прав, соответственно государством должен обеспечиваться баланс защищаемых личных и общественных прав и интересов, что неоднократно отмечалось Конституционным Судом Российской Федерации (в частности, в постановлении от 18 мая 2012 года №12-П). Несоразмерность наказания делает возможным нарушение международных обязательств России, вытекающих из ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 20 Международного пакта о гражданских и политических правах.

3. Помимо этого, учитывая усиливающуюся тяжесть административного наказания, привлечение к ответственности предполагает необходимость предоставления лицу, в отношении которого решается вопрос о привлечении к административной ответственности, всей полноты процессуальных гарантий, предусмотренных ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах.

4. Вместе с тем, КоАП в действующем виде к этому не приспособлен, в частности, по следующим причинам.

Системные проблемы существующего законодательства об административной ответственности

5. С точки зрения Европейского Суда по правам человека, вне зависимости от национально-правовой квалификации, обвинение признаётся уголовным для целей применимости ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, если может быть назначено достаточно суровое наказание. При этом во внимание следует принимать тяжесть наказания, его длительность и способ его исполнения (см. постановление от 8 июня 1976 года по делу «Энгель (*Engel*) и другие против Нидерландов, § 82). Аналогичную позицию занимает Комитет по правам человека, осуществляющий общеобязательное толкование Международного пакта о гражданских и политических правах.

6. В случае возможности назначения в качестве наказания небольших административных штрафов вопрос о применимости гарантий ст. 6 Конвенции и ст. 14 Пакта пока остаётся открытым (см. решение от 24 марта 2009 года о частичной приемлемости жалобы «Василенко (*Vasylenko*) против Украины»). При этом Европейский Суд по правам человека уже признавал применимость ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод к процедурам по КоАП в том случае, если в качестве наказания может быть назначен административный арест (см. постановление от 9 марта 2006 года по делу «Менешева (*Menesheva*) против России», §§ 94-98), указывая, по сути, на карающий характер такой меры.

7. В случае принятия законопроекта № 70631-6 в существующей редакции, учитывая карающий размер штрафов и возможность назначения ареста в случае их неуплаты, в том числе по причине бедственного имущественного положения (ч.1 ст.20.25 КоАП), а также по сути уголовно-правовой характер обязательных работ, привлечение к административной ответственности за предполагаемое нарушение ст. 20.2 КоАП должно осуществляться с соблюдением всех процессуальных гарантий ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах.

8. В настоящее время правовые конструкции КоАП не позволяют обеспечить указанные гарантии, по крайней мере по двум существенным причинам.

9. Во-первых, ст. 6 § 3 (с) Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 14 § 3 (d) Международного пакта о гражданских и политических правах безусловно закрепляют право на защиту, в том числе на предоставление эффективного защитника за счёт государства, если у привлекаемого к ответственности лица нет средств на его оплату (см., напр., постановление Большой палаты Европейского Суда по правам человека от 2 ноября 2010 года по делу «Сахновский (*Sakhnovskiy*) против России», § 95; замечание общего порядка Комитета по правам человека № 32, § 38). Это право по общему правилу распространяется как на досудебную стадию производства по делу (постановление Европейского Суда по правам человека от 24 сентября 2009 года по делу «Пищальников (*Pishchalnikov*) против России», §§ 65-71), так и на обжалование постановления суда (постановление Европейского Суда по правам человека от 26 июня 2008 года по делу «Шулепов (*Shulepov*) против России», § 32).

10. Вместе с тем, ни КоАП, ни другие законодательные акты, в том числе об адвокатской деятельности и адвокатуре, не предусматривают возможности обеспечения лиц, в отношении которых решается вопрос о привлечении к административной ответственности, бесплатной квалифицированной юридической помощью. Этой возможности нет ни на стадии составления протокола об административном правонарушении либо проведения административного расследования, ни на стадии вынесения постановления об административном правонарушении (по рассматриваемой статье - мировым судьёй), ни на стадии обжалования вышеуказанного постановления (по рассматриваемой статье - в районный суд).

11. Во-вторых, отсутствие состязательности обвинения и защиты в конструкции действующего КоАП создаёт условия для нарушения п.1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и п.1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах. Как отмечалось Европейским Судом по правам человека, в отсутствие прокурора обвинительную функцию вынужден брать на себя суд, что подрывает справедливость судебного разбирательства (см. постановление от 18 мая 2010 года по делу «Озеров (*Ozerov*) против России», §§ 47-58).

12. В рамках КоАП присутствие прокурора не является обязательным. Даже если прокурор участвует в рассмотрении дела, то не как представитель обвинения, а для дачи заключения по делу (ст. 25.11 КоАП), то есть якобы стоит над схваткой, обладая между тем всей полнотой процессуальных полномочий. На практике большинство дел по ст.20.2 КоАП рассматриваются в отсутствие прокурора, то есть обвинение физически в суде никем не поддерживается. В этих условиях говорить о состязательности и равенстве сторон не приходится, так как суд вынужден брать на себя обвинительную функцию, что вступает в противоречие с требованиями приведённых выше положений международных договоров Российской Федерации.

13. Таким образом, с точки зрения международно-правовых стандартов защиты прав человека, являющихся в силу ч.4 ст.15 и ч.1 ст.17 Конституции Российской Федерации неотъемлемой и приоритетной частью российской правовой системы, КоАП на системном уровне не позволяет обеспечивать право на защиту лиц, в отношении которых ведутся дела об административных правонарушениях, равно как и обеспечивать равенство и справедливость соответствующей судебной процедуры.

Вывод

14. Таким образом, на основании вышеизложенного, в случае принятия законопроекта № 70631-6 в редакции первого чтения привлечение к административной ответственности по ст.20.2 КоАП должно осуществляться с соблюдением гарантий ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах. Действующий КоАП не позволяет эти гарантии соблюсти. Данная системная проблема породит множество обоснованных жалоб против России в Европейский Суд по правам человека и Комитет по правам человека, со всеми вытекающими из их удовлетворения правовыми последствиями, в том числе по выплате компенсаций за счёт бюджетных средств.

31 мая 2012

Кандидат юридических наук, адвокат **С.А. Голубок**