

## **Конвенция о защите прав человека и основных свобод в российском законодательстве и практике рассмотрения административных дел**

Д. Н. Бахрах, А. Л. Бурков

В статье анализируется статус норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция) в законодательстве Российской Федерации и в судебной практике.

В письме от 6 мая 1992 г., адресованном Генеральному секретарю Совета Европы, Российская Федерация выразила намерение стать членом Совета Европы и готовность соблюдать принципы, закрепленные в ст. 3 Устава Совета Европы<sup>1</sup>. В процессе обмена мнениями с министрами, посетившими 90-ю сессию Комитета Министров Совета Европы 7 мая 1992 г., Министр иностранных дел РФ отметил, что «Россия будет готова, как любое другое государство, присоединиться к организации, ратифицировать Европейскую конвенцию по правам человека», признать право индивидуальных жалоб и обязательную юрисдикцию ЕСПЧ, а также выполнять обязательства в соответствии с Конвенцией на всей территории России на всех уровнях ее администрации<sup>2</sup>.

**Бахрах Демьян Николаевич** — проректор Уральского института экономики, управления и права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.

**Бурков Антон Леонидович** — доктор юридических наук (Университет Кембриджа), магистр права (Университет Ессекса), кандидат юридических наук (ТюмГУ).

<sup>1</sup> Резолюция (92) 27 по Российской Федера-

В процессе принятия России в Совет Европы разрабатывались проекты законов, которые имплементировали нормы международного права. «В период работы Конституционного совещания, подготовившего проект Конституции РФ, вынесенный затем на референдум, все его участники были снабжены текстами важнейших международно-правовых актов в области прав человека, в том числе и текстом Конвенции. Это позволило участникам Совещания соотнести проект соответствующих конституционных установлений с общепризнанными принципами и нормами международного права»<sup>3</sup>.

Конституция России 1993 г., законодательные акты, судебная практика Конституционного Суда РФ и «руководящие разъяснения», закрепленные в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, образуют нормативную базу, определяющую национальный статус международного права.

Конституция РФ соответствует международным нормам по правам человека. Это прослеживается как в положениях Конституции, отражающих принципы защиты прав человека, так и в нормах, регулирующих применение международного права в российской правовой системе.

<sup>3</sup> Европейская Конвенция о защите прав че-

**Правозащитное содержание Конституции РФ** свидетельствует о том, что Конвенция должна непосредственно применяться в национальной правовой системе.

Статьи 2 и 18 Конституции РФ корреспондируют обязательству, закрепленному в ст. 1 Конвенции: обеспечивать каждому, кто находится под юрисдикцией Российской Федерации, права и свободы<sup>4</sup>. Статья 2 Конституции РФ устанавливает, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Статья 18 Конституции РФ гарантирует непосредственное применение прав и свобод человека и гражданина: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

1. Глава 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции РФ содержит перечень прав и свобод, защищаемых Конституцией. Проект Конституции РФ 1993 г. готовился с учетом норм Конвенции. Глава 2 Конституции РФ содержит гарантии Конвенции (ст. 17—64 Конституции РФ). Более того, в отличие от конституций СССР и РСФСР, права, закрепленные в Конституции РФ 1993 г., непосредственно применимы. Это было отмечено в исследовании, проведенном группой «Группа выдающихся юристов» (Eminent Lawyers Group)<sup>5</sup> в 1994 г.:

<sup>4</sup> Эта аналогия была отмечена в сравнительном анализе 1998 г., подготовленном российскими правоведами по запросу Совета Европы (см.: Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод

«Настоящая Конституция... содержит... детальный каталог прав и свобод человека и гражданина. Этот каталог гарантирован традиционные права человека и также отражает положения международных документов по правам человека, включая Европейскую конвенцию по правам человека. Гарантии прав человека, содержащиеся в Конституции, могут быть применены лицами при обращении в государственные органы или против государственных органов, а также они могут быть применены и должны соблюдаться всеми российскими судами»<sup>6</sup>.

**Положения Конституции о международном праве.** В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ международные договоры становятся частью «российской правовой системы» после ратификации или, если более точно, после официальной публикации закона о ратификации договора. В отличие от конституций СССР и РСФСР Конституция РФ 1993 г. ясно устанавливает национальный статус международного права в Российской Федерации: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (ч. 4 ст. 15).

Данная конституционная норма устанавливает в том числе юридическую силу международных до-

говоров Советом Европы с тем, чтобы установить, соответствует ли правовой порядок Российской Федерации стандартам прав человека Совета Европы для рассмотрения вопроса о вступлении Российской Федерации в Совет Европы.

воров, ратифицированных Российской Федерацией. Поэтому не требуется издания национального нормативного акта, инкорпорирующего нормы международного договора, с тем, чтобы судья применил положения международного договора. Например, Конвенция вступила в силу в отношении Российской Федерации после официальной публикации Федерального закона от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод» в Российской газете<sup>7</sup> и сдачи ратификационной грамоты на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

Принцип непосредственного применения норм международного права был позитивно оценен учеными, в частности профессором И. И. Лукашуком: «Впервые в российской истории отношения между международным правом и национальной системой права закреплены в Конституции и в соответствии с современными стандартами»<sup>8</sup>. Другой российский ученый, профессор Г. М. Даниленко, отметил, что российская Конституция, как и другие конституции стран СНГ, «представляет собой важный шаг в сторону широкого применения международного права в национальной правовой системе этих государств»<sup>9</sup>. Профессор С. Ю. Марочкин отметил, что «...в истории российского конституционного развития еще никогда не было такого радикального положения; оно недвусмысленно закрепило, что на территории Российской Федерации правила других юридических систем вступают в силу без каких-либо дополнительных

законодательных процедур инкорпорации»<sup>10</sup>.

Еще большее значение имеет тот факт, что принцип непосредственного применения норм международного права закреплен в гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ. Такое местоположение нормы в конституционной системе означает, что ни одна другая норма Конституции РФ, не говоря уже про другие правовые акты, не может противоречить толкованию нормы ч. 4 ст. 15 Конституции РФ<sup>11</sup>. В соответствии с ч. 1 ст. 135 «положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием». Части 2 и 3 ст. 135 Конституции РФ устанавливают специальный порядок, в соответствии с которым указанные главы могут быть изменены. Процесс внесения изменений включает в себя поддержку 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, созыв Конституционного Собрания в соответствии с федеральным конституционным законом с целью подтвердить неизменность Конституции РФ либо разработать проект новой Конституции РФ, который должен получить поддержку 2/3 голосов от общего числа членов Конституционного Собрания или быть утвержден большинством голосов на всенародном голосовании. Отсюда следует, что и конституционный статус Конвенции может быть изменен только путем применения специальной сложной процедуры, которая может даже потребовать проведения национального референдума.

С. Ю. Марочкин подчеркнул важность гл. 1 Конституции РФ, в частности ст. 15: «...это не обычная конституционная норма; она содержит в се-

<sup>7</sup> См.: Российская газета. 1998. 7 апр.

<sup>8</sup> Lukashuk I. Russia's Conception of International Law // The Parker School Journal of

<sup>10</sup> Marochkin S. Yu. International Law in the

бе один из основных конституционных принципов России, сформулированных в первой главе Конституции»<sup>12</sup>.

Термин «российская правовая система» значительно шире, чем термин «российское законодательство». Первый, как более общий феномен, включает в себя последний, а также российскую юридическую практику (практику судебных и административных органов) и юридическую доктрину. С. Ю. Марочкин определил понятие «российская правовая система» следующим образом: «Правовая система РФ представляется как комплекс всех явлений правовой действительности — не только внутри-государственных, но и связанных с МП. Она включает правовые нормы, действующие в стране (право РФ, а также нормы МП и иностранного права с санкции государства), правовую деятельность (деятельность всех органов, учреждений и иных субъектов по созданию и/или реализации действующих в стране правовых норм) и правовые идеи, представления, теории, взгляды, доктрины (правосознание в широком смысле слова)».<sup>13</sup>

Важность определения термина «российская правовая система» состоит в том, что Конституция РФ признает, что не достаточно влияния международного права только на законодательство. Ратифицированные международные договоры должны учитываться в процессе разработки законопроектов, как в свое время учитывались при разработке Конституции РФ 1993 г. Будущие законы должны разрабатываться в соответствии с признанными принципами международного права. Доктрина также должна быть подвергнута влиянию международного права. Кроме того, очень важно,

чтобы применение законодательства судебными органами соответствовало международным договорам, ратифицированным Российской Федерацией.

Часть 4 ст. 15 Конституции РФ должна применяться с учетом других конституционных норм, в частности ч. 3 ст. 46: «Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Процитированная статья определяет, что в случае, если международные гарантии не соблюдаются национальными органами власти в рамках российской правовой системы, жертва нарушения имеет право обратиться с жалобой в международный орган. Поэтому ч. 4 ст. 46 Конституции РФ также косвенно предписывает, чтобы международные принципы прав человека соблюдались в первую очередь на национальном уровне.

Вопрос статуса Конвенции в системе актов федерального законодательства четко не определен и ожидает своего решения в судебной практике национального или международного уровня.

На вершине пирамиды национальных нормативных актов Российской Федерации находится Конституция со следующими за ней федеральными конституционными законами и затем федеральными законами. Где в иерархии источников права находится Конвенция? Исходя из буквального толкования текста ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, нормы международного права находятся на уровне федеральных законодательных актов с приоритетом международных договоров в случае конфликта

Термин «закон», используемый в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, может означать один из следующих законодательных актов: Конституция РФ, федеральный конституционный закон или федеральный закон. Все эти законодательные акты имеют различную процедуру принятия и различный статус в национальной правовой системе. В юридической доктрине, определяя национальный статус норм международных договоров, ученые, как правило, не проводят различия между федеральным конституционным законом и федеральным законом.

Например, профессор Г. М. Даниленко считал, что российская Конституция «установила более высокий иерархический статус договоров по отношению к не соответствующему им национальному праву»<sup>15</sup>. Он утверждал, что международные договоры находятся ниже по статусу по сравнению с Конституцией и конституционными законами: «Так как Конституция, как правило, точно упоминает «конституционные законы» в других положениях, не указание их в части 4 статьи 15 может быть истолковано таким образом, что нормы договоров не находятся выше норм «конституционных законов»<sup>16</sup>.

Второе предложение в тексте ст. 15 ч. 4 Конституции РФ означает, что в случае конфликта между законом (федеральным конституционным законом или федеральным законом) и международным договором последний превалирует. Не имеет значения, был ли принят закон до или после ратификации международного договора. Толкование термина «федеральный закон» предполагает, что положения Конвенции как договора, ратифицированного Рос-

сийской Федерацией, превалируют только над обычным федеральным законом, но не над федеральным конституционным законом. Поэтому можно сказать, что Конвенция находится между федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В юридической литературе есть предположения, что на основании ч. 1 ст. 17 Конституции РФ международные нормы по правам человека либо обладают приоритетом над Конституцией<sup>17</sup>, либо равны по статусу Конституции<sup>18</sup>. Профессор Г. М. Даниленко назвал данное предположение «очень смелым предложением, которое на сегодня не нашло своего подтверждения в судебной практике»<sup>19</sup>. Нормы ст. 22 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» предполагают, что международные нормы по правам человека не обладают приоритетом над нормами Конституции РФ. В соответствии с этим в случае, когда договоры содержат правила, которые требуют внесения изменений в Конституцию, соответствующие изменения в Конституцию должны быть внесены до ратификации договора.

Определить статус Конвенции невозможно только на основании нормы Конституции РФ и законодательства без обращения к судебной практике. Сегодня такая практика не выработана в достаточной мере. Есть практика КС РФ, которая показывает смысл ч. 4 ст. 15 Конститу-

<sup>17</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» / под ред. В. П. Звекова и В. И. Осминина. М., 1996. С. 17; Butler W. E. The Russian Law of Treaties. L., 1997. Р. 26.

<sup>18</sup> См.: Лукашук И. И. Нормы междуна-

<sup>15</sup> Danilenko G. Implementation of Inter-



ции РФ<sup>20</sup>, но нет постановления, которое бы решало вопрос об иерархии указанных источников права.

Вероятно, что дело в производстве ЕСПЧ по поводу статуса Конвенции сможет появиться в ближайшее время. Часть 3 ст. 32 Конституции РФ устанавливает: «Не имеют права избирать и быть избранными граждани... содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Однако в деле «Хёрст против Соединенного Королевства»<sup>21</sup> ЕСПЧ постановил, что автоматический и безоговорочный запрет избирать и быть избранным не служит какой-либо законной цели по Конвенции и в любом случае несоразмерен какой бы то ни было преследуемой цели<sup>22</sup> и нарушает ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции. В примере ограничения, содержащегося в ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, не устанавливается какого-либо логического оправдания существованию такого ограничения прав<sup>23</sup>. Будущие дела в КС РФ или ЕСПЧ, вероятно, дадут ответы на вопросы, обладает ли Конвенция более высоким иерархическим статусом, чем Конституция, а также о возможном пути разрешения конфликта между положениями Конституции и Конвенции.

Независимо от решения вышеуказанного вопроса, согласно Конституции РФ, не имеется отличия между Конвенцией и, например, ГПК РФ с точки зрения применимости данных актов в российских судах. Более

того, второе предложение в тексте ч. 4 ст. 15 Конституции РФ предоставляет приоритет Конвенции в случае конфликта между нормами федерального закона и Конвенции.

**Право на юридическую помощь по административным делам в соответствии с положениями Конвенции.** Согласно ч. 1 и 2 ст. 25.5 КоАП РФ в оказании юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может участвовать защитник, т. е. адвокат или иное лицо. Обязательное участие защитника по делам об административных правонарушениях в российском законодательстве не закреплено. Однако в соответствии с ч. 3 ст. 6 Конвенции несколько более широким объемом прав обладают лица, в отношении которых ведется производство по делу об административных правонарушениях.

**Понятие «уголовное обвинение» и «каждый обвиняемый в уголовном преступлении» в прецедентном праве ЕСПЧ.** Статья 6(3)(с) Конвенции гарантирует право на юридическое представительство для «каждого обвиняемого в уголовном преступлении». Практика ЕСПЧ определила критерии отнесения конкретного обвинения к «уголовному»<sup>24</sup>. Во-первых, ЕСПЧ будет рассматривать обвинение как «уголовное», если оно определяется национальным законодательством Высоких Договаривающихся Сторон в качестве такого. Однако ЕСПЧ неоднократно заявлял, что «критерии, содержащиеся во внутреннем праве государства-ответчика, имеют лишь относительное значение»<sup>25</sup> при опреде-

<sup>20</sup> См.: Бурков А. Л. Конституционный Суд Российской Федерации и прецедентная практика Европейского Суда по правам человека // Права человека. Практика Европейского суда по правам человека. 2009. № 3. С. 18—22; Он же. Конвенция о защите прав человека в судах России. М., 2010. С. 78—85.

<sup>21</sup> См.: Постановление Большой Палаты от 6 октября 2005 г.

<sup>22</sup> См.: Коротеев К. Право голоса для за-

<sup>24</sup> См., например: Applications 5100-5102/71, 5354/72 and 5370/72. Engel v the Netherlands. Judgment of 8 June 1976. Para. 82—83; Application 14220/88. Ravnsborg v Sweden. Judgment of 22 March 1991 Para. 30; Application 19380/92.

лении, имеет ли конкретное правонарушение уголовный характер. Вторых, если обвинение не определено как «уголовное» в национальном законодательстве, ЕСПЧ рассмотрит существующую процедуру исходя из двух альтернативных критериев<sup>26</sup>: характера правонарушения и (или) степени строгости наказания, которому может быть подвергнут правонарушитель<sup>27</sup>.

При оценке характера правонарушения Суд может принять во внимание следующие факторы:

носит ли норма общеобязательный характер в отличие от правил, касающихся только конкретных групп, например адвокатов, солдат<sup>28</sup>;

установлены ли процессуальные правила государственным органом с законодательными полномочиями<sup>29</sup>;

носит ли правовая норма карательный или предупреждающий характер в отличие, например, от денежной компенсации за ущерб<sup>30</sup>;

зависит ли наложение наказания от установления виновности<sup>31</sup>;

как классифицируются аналогичные правовые процедуры другими Высокими Договаривающимися Сторонами<sup>32</sup>.

Характер правонарушения является основным критерием для определения «уголовного» характера обвинения, но, если националь-

ное законодательство не квалифицирует его таковым, ЕСПЧ также рассматривает максимальное наказание в том или ином деле. В общем ЕСПЧ установил, что «лишение свободы, применяемое в качестве наказания, кроме тех наказаний, которые по своему характеру, продолжительности или манере исполнения не могут быть предупреждающими» относится к уголовной сфере<sup>33</sup>.

Можно ли потенциальное лишение свободы охарактеризовать как значительно ущемляющее права? По нашему мнению, это зависит от обстоятельств дела. Учитывая такие обстоятельства, ЕСПЧ пришел к выводу, что обвинения являются дисциплинарными по своей природе, поскольку, помимо других факторов, они касались только, например, солдат. Таким образом, ЕСПЧ постановил, что двухдневный арест по продолжительности был слишком коротким, чтобы быть классифицированным как «уголовный», а потенциальное лишение свободы на тричетыре месяца относится к «уголовной» сфере<sup>34</sup>.

В другом случае, когда восемь заявителей потенциально могли быть лишены свободы на 5—90 дней за неуплату местных налогов в связи с умышленным отказом или виновной небрежностью должников, ЕСПЧ постановил: «Принимая во внимание тяжесть наказания, которое рискуют быть подвергнуты заявители, и сложность применения этого законодательства, интересы правосудия требовали, что для соблюдения принципа справедливого судебного разбирательства заявителю должно было быть предоставлено бесплатное юридическое представительство перед мировыми судьями»<sup>35</sup>.

<sup>26</sup> ЕСПЧ постановил, что кумулятивный подход может применяться, когда отдельный анализ каждого из критериев не позволяет достигнуть четкого вывода о существовании уголовного обвинения (см.: Application 12547/86. Bendenoun v France. Judgment of 24 February 1994. Para. 47).

<sup>27</sup> См.: Engel v the Netherlands. Para 82.

<sup>28</sup> См.: Bendenoun v France. Para. 47; Application 13057/87. Demicoli v Malta. Judgment of 27 August 1991. Para. 33.

<sup>29</sup> См.: Benham v the United Kingdom. Para. 56.

В практике ЕСПЧ понятие «уголовное обвинение» применяется довольно широко<sup>36</sup>. ЕСПЧ признал, что незначительное правонарушение, состоящее в обвинении соседа без должных оснований в причинении неудобств, наказуемое штрафом, является «по своему характеру уголовным» в связи с общим, превентивным и штрафным характером обвинения<sup>37</sup>.

ЕСПЧ квалифицировал как «уголовный» штраф, наложенный малыйской Палатой представителей на одного журналиста за диффузацию. Максимальным наказанием в данном случае был штраф или и) тюремное заключение сроком до 60 дней<sup>38</sup>. ЕСПЧ также постановил, что штраф, заменяемый на тюремное заключение, за нарушение конфиденциальности в судебном заседании следует рассматривать как уголовное наказание<sup>39</sup>.

Тот факт, что применяемая санкция может составить только небольшой денежный штраф, не устранил карательный характер санкций. Более того, ЕСПЧ постановил, что

<sup>36</sup> Были признаны подпадающими под определение «уголовное обвинение» правонарушения в области дорожного движения, наказуемые штрафом или ограничениями права управления транспортным средством (Application 27812/95. Malige v France. Judgment of 23 September 1998; Application 912/82. Lutz v Germany. Judgment of 25 August 1987), налоговые правонарушения (Sendenoun v France; Application 73053/01. Issila v Finland. Judgment of 23 November 2006), таможенные (Application 10519/83. Alabiaku v France. Judgment of 7 October 1988), нарушение правил конкуренции (Application 11598/85. Soiété Stenuit v France. Judgment of 27 February 1992) и финансовые правонарушения (Application 33933/96. Guisset v France. Judgment of 26 September 2000).

«...в действительности нет никаких оснований полагать, что уголовное правонарушение, о котором говорит Конвенция, неизбежно предполагает определенную степень серьезности... Это бы противоречило предмету и цели статьи 6, которая гарантирует «каждому обвиняемому в совершении уголовного преступления» право на суд и на справедливое судебное разбирательство, если государству было бы разрешено исключить из сферы применения настоящей статьи [ст. 6] целую категорию правонарушений лишь на том основании, что они являются малозначительными»<sup>40</sup>.

Это положение было поддержано в последующих решениях, в которых ЕСПЧ постановил, что «относительное отсутствие серьезности наказания не может лишить правонарушение присущего ему криминального характера»<sup>41</sup>.

Итак, в зависимости от характера правонарушения и степени строгости наказания, которому может быть подвергнуто лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, правонарушитель может подпадать под конвенционное понятие «обвиняемый в уголовном преступлении» («уголовное обвинение») с соответствующими гарантиями, в том числе «при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия». Данная гарантия отсутствует в законодательстве Российской Федерации об административных правонарушениях.

Приведем в качестве примера дело, к которому применимы указанные положения Конвенции.

#### Применение конвенционного

**об административных правонарушениях** (дело Михайловой против России). Гражданка Михайлова мировым судьей была признана виновной в совершении административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ (нарушение установленного порядка организации публичных мероприятий), и правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ (неповинование законному требованию сотрудника милиции), за добровольное нахождение, согласно постановлению о привлечении к административной ответственности, вместе с другими гражданами на одной из улиц Санкт-Петербурга и, таким образом, за участие в публичном мероприятии.

С учетом практики ЕСПЧ обвинения, предъявленные Михайловой, должны классифицироваться как уголовные в силу характера совершенного правонарушения и тяжести максимально возможного наказания.

Что касается характера совершенного правонарушения, то обвинения, предъявленные Михайловой, соответствуют критериям «уголовного обвинения», разработанным практикой ЕСПЧ, по следующим основаниям.

1. КоАП РФ вообще и статьи КоАП РФ, примененные в деле Михайловой, в частности носят общеобязательный характер, распространяются на все население России, а их применение не ограничивается специальной группой лиц (например, солдат).

2. Производство по делу об административном правонарушении возбуждается и ведется государственным органом, обладающим полномочиями, закрепленными в законодательстве. В указанном деле это мировой судья (ч. 22 КоАП РФ).

стративного наказания» КоАП РФ: «Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами». Более того, несколько процессуальных гарантий, в частности презумпция невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ), свидетельствуют об уголовной природе обвинений. Нормы КоАП РФ были применены, чтобы пресечь участие Михайловой в марше.

4. Наложение штрафа зависит от установления вины. Родовое понятие правонарушения определено в ст. 2.1 КоАП: «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных нарушениях установлена административная ответственность».

5. Мировой судья установила вину Михайловой в совершении административного правонарушения, указав: «Судья... находит вину... Михайловой в совершении административного правонарушения...» и «вина Михайловой в совершении административного правонарушения доказана... (следующими доказательствами. — А. Б.)»;

6. В постановлении апелляционной инстанции судья районного суда также определила вину Михайловой, указав, что «мировым судьей сделан обоснованный вывод о виновности Михайловой в совершении административного правонарушения».

Дело Михайловой является похо-

нованных обвинениях<sup>42</sup>. В этом деле ЕСПЧ заключил, что общий характер закона с учетом карательного и сдерживающего характера наказания, наложенного на правонарушителя, показывает, что правонарушение по своему содержанию является уголовным. Поэтому не было оснований исследовать дело на наличие второго критерия — строгости максимальной потенциальной санкции.

Что касается строгости наказания, то в деле Михайловой максимально возможный размер штрафа достигал 1000 руб. за нарушение порядка проведения массового мероприятия и до 15 суток административного ареста за невыполнение законных требований сотрудника милиции. С учетом практики ЕСПЧ штраф, наложенный на Михайлова, и потенциально возможное применение санкции административного ареста до 15 суток будут соответствовать критерию строгости санкции<sup>43</sup>. Более того, если бы Михайлова своевременно не заплатила штраф, она рисковала быть оштрафованной повторно на большую сумму или подвергнутой административному аресту до 15 суток за неуплаченный штраф (ст. 20.25 КоАП РФ). ЕСПЧ признал, что потенциальность применения строгого наказания учитывается при определении уголовного характера правонарушения<sup>44</sup>.

**Право на бесплатного представителя в соответствии со ст. 6(3)(с) Конвенции** (дело Михайловой против России). Так как правонарушение, по которому Михайлова была привлечена к ответственности, по своим характеристикам является уголовным, Михайлова имела право на бесплат-

ного защитника, гарантированное ей в соответствии со ст. 6(3)(с) Конвенции.

ЕСПЧ неоднократно указывал<sup>45</sup>, что право гражданина, обвиненного в совершении уголовного преступления, на бесплатную юридическую помощь является одним из элементов права на справедливый суд. Это право может быть реализовано при соблюдении следующих условий.

1. *Отсутствие достаточных средств на оплату услуг защитника.* Наличие данного условия определяется исходя из финансовой состоятельности лица и стоимости услуг адвокатов. Например, пенсии в 4000 руб. недостаточно для того, чтобы прожить в городе, не говоря уже о возможности оплаты услуг адвоката.

2. *Если необходимость предоставления бесплатных услуг защитника объясняется интересами правосудия.* Следует учитывать как сложность обвинения, так и способность лица самостоятельно защищать свои интересы, способность самостоятельно разобраться в деле.

В своих постановлениях ЕСПЧ указал, что неотъемлемым условием соблюдения «интересов правосудия» является «требование справедливых процедур рассмотрения дела в суде, которое, кроме всего прочего, накладывает на государственные органы власти обязанность предоставить обвиняемому реальный шанс защищать себя на протяжении всего процесса рассмотрения дела»<sup>46</sup>. ЕСПЧ обращает внимание на несколько факторов: характер обвинений, необходимость разработать соответствующие аргументы защиты по сложным юридическим вопросам, сложность процесса. Эти факторы также относятся к делам,

<sup>42</sup> См.: Lauko v Slovakia. Para. 58.

<sup>43</sup> Практика ЕСПЧ по «строгости максимального наказания», как представляется, содержит и элементы из первого критерия

по которым национальное право разрешает лицу, привлекаемому к ответственности, защищать себя самостоятельно<sup>47</sup>.

Сложность дел о привлечении к административной ответственности по КоАП РФ на примере дела Михайловой (при всей внешней легкости такой категории дел) объясняется следующим.

В делах данной категории присутствуют такие же элементы правонарушения, как и в уголовных делах. Они предполагают доказывание объективной стороны нарушения общественного порядка, доказывание виды и наличия других элементов, относящихся к уголовным преступлениям. Обвиняемый в совершении административного правонарушения выступает перед судьей устно, представляет письменные обоснования в свою защиту и доказательства, опрашивает свидетелей. Постановления о совершении административного правонарушения могут быть обжалованы в вышестоящие суды, вплоть до ВС РФ. Соответственно рассмотрение дел такой категории может состоять из пяти и более слушаний в судах первой и последующих инстанций.

В зависимости от характеристик конкретного человека, его возможности представать перед судом нужно определять необходимость предоставления ему бесплатного защитника.

При стечении обстоятельств, как в деле Михайловой, пенсионерка, не обладающая юридическим образованием, была поставлена в условия, когда она была вынуждена защищаться от обвинений в совершении двух правонарушений с санкцией до 15 суток ареста. Несмотря на то что Михайлова физически могла представать перед судом, давать уст-

дателей, тем не менее она — человек без юридического образования — не могла с этим справиться успешно. В таких случаях лицу, обвиняемому в совершении административного правонарушения, в интересах правосудия необходимо предоставить бесплатного защитника, который мог бы эффективно справиться со сложностью дела и решить юридические вопросы.

Отсутствие защитника в деле Михайловой нарушило основную составляющую справедливости правосудия<sup>48</sup>.

Таким образом, ст. 6 Конвенции закрепляет широкие возможности в реализации права на бесплатную юридическую помощь. Во избежание последующих нарушений прав граждан на бесплатную юридическую помощь и исключения рассмотрения данных нарушений в ЕСПЧ законодателю важно внести изменения в Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», учитывающие гарантии ст. 6 Конвенции. Однако нужно отметить, что сделать это будет непросто, так как случаи необходимости предоставления бесплатной юридической помощи в соответствии с нормами Конвенции не являются исчерпывающе определенными и постоянно развиваются в практи-

<sup>48</sup> «...Ключевым принципом применения статьи 6 является принцип справедливости. В делах, по которым заявитель предстает перед судом, несмотря на отсутствие помощи юриста, и ведет свое дело, справляясь со всеми трудностями, тем не менее встает вопрос, был ли этот процесс справедливым» (см., например: McVicar v the United Kingdom. Application 46311/99. 7 August 2002. Para 50—51). Важно гарантировать справедливость отправления правосудия. Сторона

ке ЕСПЧ. Поэтому с этой целью важно использовать постановления Пленума ВС РФ<sup>49</sup>.

**Библиографический список**

Bernhardt R., Trechsel S., Weitzel Al. and Ermacora F. Report on the Conformity of the Legal Order of the Russian Federation with Council of Europe Standards // Human Rights Law Journal. 1994. N 15.

Butler W. E. The Russian Law of Treaties. L., 1997.

Danilenko G. Implementation of International Law in CIS States: Theory and Practice // European Journal of International Law. 1999. N 1.

Danilenko G. The New Russian Constitution and International Law // American Journal of International Law. 1994. N 88.

Lukashuk I. Russia's Conception of International Law // The Parker School Journal of East European Law. 1995. N 2.

Marochkin S. Yu. International Law in the Courts of the Russian Federation: Practice of

<sup>49</sup> Подробнее о применении положений Конвенции в судах России и роли в этом постановлений Пленума Верховного Суда РФ см.: Бурков А. Л. Конвенция о защите прав человека в судах России.

Application // Chinese Journal of International Law 6. 2007. N 2.

Бурков А. Л. Конвенция о защите прав человека в судах России. М., 2010.

Бурков А. Л. Конституционный Суд Российской Федерации и прецедентная практика Европейского Суда по правам человека // Права человека. Практика Европейского суда по правам человека. 2009. № 3.

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и законодательство и правоприменительная практика Российской Федерации (сравнительный анализ) // Н (98)7. 1998.

Комментарий к Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» / под ред. В. П. Звекова и В. И. Осминина. М., 1996.

Коротеев К. Право голоса для заключенных: опасность конституционных ограничений // Бюллетень Мемориал — ЕНРАС «Международная система защиты прав человека». 2005. № 3.

Лукашук И. И. Нормы международного права в правовой системе России. М., 1997.

Марочкин С. Ю. Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Тюмень, 1998.

