

По жалобе гражданина Навального Алексея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями части 1 статьи 3.5 и части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Определение · № 485-О · от 04.04.2013 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданина Навального Алексея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями части 1 статьи 3.5 и

части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

город Санкт-Петербург 4 апреля 2013 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи М.И.Клеандрова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданина А.А.Навального,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.А.Навальный оспаривает конституционность положения части 1 статьи 3.5 КоАП Российской Федерации, согласно которому административный штраф устанавливается для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей, а в случаях, предусмотренных статьями 5.38, 20.2, 20.2.2, 20.18, частью 4 статьи 20.25, частью 2 статьи 20.28 данного Кодекса, - трехсот тысяч рублей, и положения части 2 статьи 20.2 данного Кодекса, согласно которому организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, за исключением случаев, предусмотренных частью 7 данной статьи, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей или обязательные работы на срок до пятидесяти часов.

Как следует из представленных материалов, постановлением мирового судьи, оставленным без изменения вышестоящим судом, А.А.Навальный был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации: мировой судья, установив на основании оценки собранных по делу доказательств, что заявитель провел публичное мероприятие (шествие) без подачи уведомления в соответствующий орган публичной власти, назначил ему в качестве административного наказания штраф в размере тридцати тысяч рублей. Доводы А.А.Навального о том, что его действия не могут быть квалифицированы как организация и проведение шествия, поскольку в действительности после завершения одиночного пикета он двигался к станции метро в сопровождении присоединившихся к нему по собственной инициативе журналистов и иных заинтересованных лиц, признаны несостоятельными.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не соответствуют принципу соразмерности и противоречат статьям 19, 31, 54 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку допускают применение весьма строгого административного наказания за совершение таких действий, которые по своему характеру не способны создать реальную угрозу общественному порядку и общественной безопасности и не причиняют ущерб правам и свободам граждан (в том

числе имущественным); кроме того, часть 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации позволяет привлекать к административной ответственности при любом отклонении от требований Федерального закона от 19 июня 2004 года N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", в то время как сам этот Федеральный закон предусматривает возможность применения к нарушителям и иных мер государственного принуждения - прекращения публичного мероприятия или удаления нарушителей с публичного мероприятия.

2. Согласно статье 31 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Из данной статьи Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 15 (часть 2), 55 (часть 3), 71 (пункты "в", "м"), 72 (пункты "б", "к" части 1) и 76 (части 1 и 2) следует, что порядок реализации гражданами и их объединениями права на свободу собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования и ответственность за его нарушение устанавливаются федеральным законодателем.

Реализуя правотворческие полномочия в сфере установления административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, федеральный законодатель обладает в отношении конструирования составов конкретных административных правонарушений, определения и изменения вида и размера санкций за их совершение, назначаемых физическим и юридическим лицам при их привлечении к административной ответственности, широкой дискрецией, которая, однако, ограничена вытекающими из статей 1 (часть 1), 19 (часть 1), 49, 54 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципами и требованиями, образующими в совокупности исходные начала института административной ответственности в правовой системе Российской Федерации.

Соответственно, устанавливаемые в законодательстве об административных правонарушениях правила применения мер административной ответственности должны не только учитывать характер правонарушения, его опасность для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, а также личности правонарушителя и степени его вины, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий (в том числе для лица, привлекаемого к ответственности) тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс основных прав индивида (юридического лица) и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от административных правонарушений; иное - в силу конституционного запрета дискриминации и выраженных в Конституции Российской Федерации идей справедливости и гуманизма - было бы несовместимо с принципом индивидуализации ответственности за административные правонарушения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2003 года N 3-П, от 27 мая 2008 года N 8-П, от 13 июля 2010 года N 15-П, от 17 января 2013 года N 1-П и др.).

2.1. Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", определяя порядок организации публичного мероприятия, каковым признает открытую, мирную, доступную каждому, проводимую в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акцию, осуществляемую по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений (пункт 1 статьи 2), предусматривает ряд процедур, которые направлены на обеспечение мирного и безопасного характера публичного мероприятия, согласующегося с правами и интересами лиц, не принимающих в нем участия, и позволяют избежать возможных нарушений общественного порядка и безопасности (статья 4).

К таким процедурам относится уведомление о проведении публичного мероприятия, которое организатор публичного мероприятия обязан подать в орган исполнительной власти субъекта

Российской Федерации или орган местного самоуправления (пункт 1 части 4 статьи 5): уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия; при проведении пикетирования группой лиц уведомление может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения, а если указанные дни совпадают с воскресеньем и (или) нерабочим праздничным днем (нерабочими праздничными днями) - не позднее четырех дней до дня его проведения; порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации (части 1 и 2 статьи 7); не требуется также предварительное уведомление о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах, которые определяются органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, если численность лиц, участвующих в таком публичном мероприятии, не превышает предельную численность, которая устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может быть менее ста человек (часть 1.1 статьи 8). За неисполнение указанной обязанности Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность: в соответствии с частью 2 его статьи 20.2 граждане, должностные лица и юридические лица подлежат привлечению к административной ответственности за организацию либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия в виде административного штрафа для граждан в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей (или обязательных работ на срок до пятидесяти часов), на должностных лиц - в размере от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей и на юридических лиц - в размере от семидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.

Из этого следует, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях признает общественно опасным и в силу этого противоправным и наказуемым сам факт несоблюдения обязанности уведомить органы публичной власти о проведении публичного мероприятия.

При этом данный Кодекс (части 4, 5 и 7 статьи 20.2) предусматривает более строгие меры ответственности за указанные в части 2 статьи 20.2 действия, если они повлекли наступление общественно опасных (общественно вредных) последствий в виде создания помех движению пешеходов или транспортных средств либо превышения норм предельной заполняемости территории (помещения), причинения вреда здоровью человека или имуществу (если в этих действиях не содержится уголовно наказуемого деяния), а также если данные действия были совершены в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ и это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 февраля 2013 года N 4-П, возложение на организатора публичного мероприятия обязанности подать предварительное уведомление о проведении публичного мероприятия преследует цель заблаговременно довести до соответствующих органов публичной власти необходимую информацию о форме, месте (маршруте движения), времени начала и окончания публичного мероприятия, предполагаемом количестве его участников, способах (методах) обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, а также об организаторах и лицах, уполномоченных выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия; в противном случае органы публичной власти, не имея адекватного представления о планируемом публичном мероприятии, его характере и масштабах, лишаются реальной возможности исполнить возложенную на них Конституцией Российской Федерации, прежде всего ее статьей 2, обязанность по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина и принять необходимые меры, в том числе профилактические и

организационные, направленные на обеспечение безопасных как для самих участников публичного мероприятия, так и для иных лиц условий проведения публичного мероприятия.

Из этого же исходит и Европейский Суд по правам человека, по мнению которого уведомительный (и даже разрешительный) порядок организации публичного мероприятия обычно не посягает на существо права на свободу собраний и не является несовместимым со статьей 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; он не только позволяет примирить это право, в частности, с правом на свободное передвижение и законными интересами других лиц, но и служит предотвращению беспорядков и преступлений, а также дает возможность властям принять разумные и целесообразные меры для обеспечения надлежащего проведения любого собрания, митинга или иного мероприятия политического, культурного и иного характера; при этом Европейский Суд по правам человека полагает, что перед ним не стоит задача стандартизации существующих в Европе систем, к числу которых относится и российский порядок, определяемый как уведомление и согласование (постановления от 5 декабря 2006 года по делу "Оя Атаман (Oya Ataman) против Турции", от 18 декабря 2007 года по делу "Нуреттин Альдемир (Nurettin Aldemir) и другие против Турции", от 7 октября 2008 года по делу "Мольнар (Molnar) против Венгрии" и от 10 июля 2012 года по делу "Берладир и другие против России").

Следовательно, признание деяния, предусмотренного частью 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, общественно опасным имеет под собой объективные основания, которые заключаются в том, что данное деяние создает угрозу нарушения прав и свобод граждан, поскольку затрудняет принятие органами публичной власти адекватных мер предупреждения и предотвращения нарушений общественного порядка и безопасности, прав и свобод граждан.

Помимо закрепленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях мер административной ответственности в Федеральном законе "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" предусмотрена возможность применения к нарушителям законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях таких мер государственного принуждения, как удаление с места проведения публичного мероприятия лиц, не выполняющих законные требования организатора публичного мероприятия, приостановление публичного мероприятия и прекращение публичного мероприятия (пункт 6 части 3 и пункт 11 части 4 статьи 5, пункт 3 части 2 статьи 14, статьи 15, 16 и 17). Неисполнение организатором публичного мероприятия обязанности подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия в силу пункта 1 части 4 статьи 5 и пункта 3 статьи 16 данного Федерального закона является основанием для прекращения публичного мероприятия.

Применение указанных мер наряду с привлечением правонарушителей к административной ответственности само по себе не может рассматриваться как несоразмерное вмешательство в реализацию права на свободу собраний и избыточное государственное принуждение, поскольку в отличие от мер административной ответственности, целями которых является предупреждение совершения новых правонарушений (часть 1 статьи 3.1 КоАП Российской Федерации), данные меры направлены на пресечение противоправного поведения и восстановление общественного порядка. На это же обращено внимание и в Руководящих принципах по свободе мирных собраний, принятых совместно Бюро демократических институтов и прав человека ОБСЕ и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией), которые заявили, что "наложение санкций (таких, как привлечение к ответственности) после мероприятия может иногда оказываться более целесообразным, чем наложение ограничений до или во время собрания" (Пояснительная записка, пункт 109 (CDL-AD (2010)2020).

Как следует из части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, вопрос о наличии в действиях лица соответствующего административного правонарушения связан, в частности, с установлением того, составляли ли действия данного лица одно из тех указанных в Федеральном законе "О собраниях,

митингах, шествиях и пикетированиях" публичных мероприятий, для проведения которых данный Федеральный закон требует предварительное уведомление органов публичной власти, выполняло ли лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, организационно-распорядительные функции по организации или проведению публичного мероприятия, и в силу статей 24.1, 26.1, 26.11 и 29.10 того же Кодекса, конкретизирующих конституционные гарантии государственной, в том числе судебной, защиты прав и свобод человека и гражданина (статьи 45 и 46 Конституции Российской Федерации), подлежит разрешению на основе всестороннего, полного и объективного выяснения всех обстоятельств дела. Кроме того, в силу прямого указания, содержащегося в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года N 4-П, суды должны избегать квалификации пикетирования, осуществляемого одним участником, в случае проявления к нему обычного внимания со стороны заинтересованных его действиями лиц в качестве коллективного публичного мероприятия. Таким образом, часть 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя. При этом выводы, сделанные Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении на основе правовых позиций, сформулированных им в Постановлении от 14 февраля 2013 года N 4-П, являются общеобязательными и подлежат учету судами при рассмотрении соответствующих дел об административных правонарушениях. Любое иное истолкование данного законоположения в правоприменительной практике недопустимо.

Проверка же законности и обоснованности судебных постановлений в части квалификации действий заявителя, оценки степени их общественной опасности и адекватности избранных мер правового реагирования не входит в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

2.2. Вопрос о соразмерности административных наказаний, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушения порядка организации и проведения публичных мероприятий, ранее уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в Постановлении от 14 февраля 2013 года N 4-П он признал взаимосвязанные положения пунктов 3, 6, 7, 8, 9 и 10 статьи 1 Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в части, устанавливающей за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 5.38, 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП Российской Федерации, административные штрафы для граждан в размере до трехсот тысяч рублей и для должностных лиц - до шестисот тысяч рублей, соответствующими Конституции Российской Федерации.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что максимальный размер административного штрафа (для граждан - до трехсот тысяч рублей, для должностных лиц - до шестисот тысяч рублей) установлен исключительно за административные правонарушения, предусмотренные частями 4, 6 и 7 статьи 20.2 и частью 2 статьи 20.2.2 КоАП Российской Федерации, которые по степени своей общественной опасности тяготеют к уголовно наказуемым деяниям и свидетельствуют об утрате публичным или иным массовым мероприятием мирного характера, являющегося неременным условием реализации права на свободу собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования.

Кроме того, введение повышенных размеров административных штрафов, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, не означает, что их максимальные размеры должны применяться в каждом случае; разрешая вопрос о размере административного штрафа за совершение правонарушений, предусмотренных частями 4, 6 и 7 статьи 20.2 и частью 2 статьи 20.2.2 КоАП Российской Федерации, суд в соответствии с указанием части 2 статьи 4.1 данного Кодекса

должен учитывать форму публичного или иного массового мероприятия и количество его участников, значимость допущенных нарушений правил его организации и проведения, масштаб и характер причиненного ими вреда, а также иные обстоятельства и применять максимальный размер административного штрафа, только если наложение административного штрафа в меньшем размере не позволяет надлежащим образом обеспечить предупреждение совершения новых нарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации признал взаимосвязанные положения пунктов 3, 6, 7, 8, 9 и 10 статьи 1 Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в части, устанавливающей за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 5.38, 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП Российской Федерации, минимальные размеры штрафов для граждан от десяти тысяч рублей и для должностных лиц - от пятидесяти тысяч рублей, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (часть 1) и 55 (часть 3). При этом он указал, что минимальные размеры административных штрафов, предусмотренные статьями 5.8, 20.2, 20.2.2 КоАП Российской Федерации, нередко превосходят уровень среднемесячной заработной платы граждан и должностных лиц. Так, для граждан минимально возможный размер административного штрафа составляет от десяти тысяч рублей (статья 5.38, части 1 и 5 статьи 20.2, часть 1 статьи 20.2.2 КоАП Российской Федерации) до ста пятидесяти тысяч рублей (части 6 и 7 статьи 20.2, часть 2 статьи 20.2.2 КоАП Российской Федерации); для должностных лиц минимальный размер административного штрафа за отдельные виды нарушений установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий или организацию иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка, может либо равняться пятидесяти тысячам рублей (часть 3 статьи 20.2 и часть 1 статьи 20.2.2 КоАП Российской Федерации), либо быть больше и составлять от ста пятидесяти тысяч рублей (статья 20.18 КоАП Российской Федерации) до трехсот тысяч рублей (часть 2 статьи 20.2.2 КоАП Российской Федерации).

В то же время Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает назначение наказания только с учетом минимального и максимального размера наказания, предусмотренного санкцией соответствующей статьи (часть 1 статьи 4.1) и не позволяет правоприменителю снизить размер штрафа ниже минимально допустимого размера наказания. В таких условиях правоприменитель лишен возможности наиболее полно учесть характер совершенного правонарушения, имущественное положение правонарушителя, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации ответственности обстоятельства и тем самым обеспечить назначение справедливого и соразмерного наказания.

В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации, основываясь на правовых позициях, сформулированных в Постановлении от 17 января 2013 года N 1-П, пришел к выводу о том, что применение административного штрафа за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия или организацию иного массового мероприятия, повлекшего нарушение общественного порядка, в условиях значительности его минимального размера не позволяет во всех случаях в полной мере учесть все имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства, характеризующие как само административное правонарушение, так и личность правонарушителя, и тем самым не исключает превращение административного штрафа из меры воздействия, направленной на предупреждение правонарушений, в инструмент чрезмерного ограничения права собственности граждан, несовместимого с требованиями справедливости при назначении административного наказания. Конституционный Суд Российской Федерации предписал федеральному законодателю внести необходимые изменения в правовое регулирование минимальных размеров штрафов за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП

Российской Федерации. Выбор конкретного способа исполнения Постановления от 14 февраля 2013 года N 4-П относится к дискреции федерального законодателя, который, однако, должен учитывать, что при введении в качестве меры административной ответственности значительных по размеру административных штрафов в силу конституционных требований соразмерности и индивидуализации юридической ответственности необходимо устанавливать соответствующие правила назначения и исполнения административных наказаний, в том числе критерии, позволяющие надлежащим образом учитывать имущественное и финансовое положение привлекаемого к административной ответственности лица.

Конституционный Суд Российской Федерации также постановил, что впредь до внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого за указанные административные правонарушения гражданам и должностным лицам, может быть снижен судом ниже низшего предела, установленного за совершение соответствующего административного правонарушения.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года N 4-П сохраняет свою силу, а потому данная жалоба в этой части не может быть признана допустимой в соответствии с пунктом 3 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктами 2 и 3 части первой статьи 43, частью четвертой статьи 71, статьей 78 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации о п р е д е л и л:

1. Признать жалобу гражданина Навального Алексея Анатольевича в части, касающейся оспаривания части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, устанавливающей административную ответственность за организацию либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.
2. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Навального Алексея Анатольевича в части, касающейся оспаривания конституционности положений части 1 статьи 3.5 и части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, определяющих размер административного штрафа для граждан за организацию либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, поскольку в этой части по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.
3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
4. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

N 485-О