

Саленко Александр Владимирович

канд. юрид. наук, доцент кафедры международного и европейского права,
юридический институт Балтийского федерального университета
имени Иммануила Канта, магистр права (LL.M., Гёттингенский университет),
E-mail: ASalenko@kantiana.ru

Salenko Alexander Vladimirovich

Cand. Sci. (Jur.), Associate Professor, Department of International and European
Law, Immanuel Kant Baltic Federal University, Master of Law (LL.M., Göttingen
University),
e-mail: ASalenko@kantiana.ru

УДК 342.56, 342.729

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ
РОССИЙСКОГО ОТРАСЛЕВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О
СВОБОДЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ**

**TOPICAL ISSUES OF THE CONSTITUTIONALIZATION OF RUSSIAN
SECTORAL LEGISLATION ON FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY**

Аннотация. В статье обсуждаются аспекты реализации конституционного права на свободу собраний, в частности внимание сфокусировано на изучении проблем осуществления права на одиночный пикет; анализируется порядок проведения одиночного пикета; исследуются позиции Конституционного Суда РФ в отношении установленных законом ограничений в отношении нескольких одновременно или последовательно проводимых одиночных пикетов. Сделан вывод о необходимости конституционализации норм федерального закона о публичных мероприятиях и положений административного права с учётом требований международно-правовых стандартов свободы собраний.

Ключевые слова: публичные мероприятия, пикетирование, одиночный пикет, свобода мирных собраний, право публичных собраний.

Abstract. The article discusses aspects of the implementation of the constitutional right to freedom of peaceful assembly, in particular, attention is focused on studying the problems connected with exercise of the right to a single picket; the procedure for conducting a single picketing is analyzed; also the author examines the positions of the Russian Constitutional Court regarding restrictions established by law in relation to several simultaneously or sequentially held single pickets. The author came to conclusion about the need of sustainable constitutionalization of norms of the federal law on public events and provisions of administrative law under requirements of high international legal standards for freedom of peaceful assembly.

Key words: public events, rallies, demonstrations, picket, single picketing, meetings, freedom of peaceful assembly, public assembly law.

1. Свобода собраний – фундаментальная конституционная ценность: Конституционное право граждан на свободу мирных собраний согласно сформировавшимся устойчивым правовым позициям Конституционного Суда РФ (далее также как *КС России*) [8; 13; 6; 7] обладает двойственной правовой природой: с одной стороны, это конституционное право представляет собой фундаментальный и неотъемлемый элемент правового статуса личности; с другой стороны, это право также представляет собой основу – “краеугольный камень” – правового и демократического государства, которое в качестве высшей ценности признаёт человека, его права и свободы, а также которое к числу важнейших основ конституционного строя относит идеологическое и политическое многообразие, многопартийность и политическую нейтральность государства. Благодаря конституционному праву на свободу мирных собраний, которое по сути выступает в качестве третьей дополнительной формы прямой демократии (наряду с референдумом и выборами), обеспечивается достижение важнейших конституционных целей, закрепляемых в преамбуле Конституции: гражданский мир и согласие, добро и справедливость. Так, согласно позиции КС России именно свобода мирных собраний во взаимодействии с иными конституционными правами и свободами, предусмотренными в статьях 21, 28, 29, 30, 32, 33 Конституции России, “обеспечивает гражданам реальную возможность через проведение публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования) оказывать влияние на деятельность органов публичной власти посредством поддержания цивилизованного мирного диалога между гражданским обществом и государством” [16; 11; 10; 14; 12]. В этой канве свободу мирных собраний можно в том числе рассматривать в качестве дополнительной гарантии легитимности органов публичной власти [1, с. 36], которые обеспечивают и защищают данный мирный диалог между обществом и государством, получают обратную связь от гражданского общества и которые несут позитивную обязанность по итогам

проведения публичных мероприятий рассмотреть по существу те вопросы, которые стали причинами проведения публичного мероприятия, и принять по этим вопросам необходимые решения. Порядок практической реализации конституционного права на свободу мирных собраний устанавливается Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее как *Закон о публичных мероприятиях или ФЗ о ПМ*), нормативно-правовыми актами Президента, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов Российской Федерации (например, региональными законами о публичных мероприятиях), а также российским законодательством о выборах и референдумах, когда проведение публичных мероприятий связано с предвыборной агитацией и вопросам референдума. По сути положения ст. 31 Конституции России детализируются в рамках сложившегося права публичных собраний, которое выступает в качестве отдельного комплексного правового института, объединяющего нормы конституционного и административного [2, с. 10; 3, с. 45], муниципального, полицейского, уголовного права, а также судебную практику [20, с. 47]. Однако, приходится констатировать, что действующие нормы и практика пока не в полной мере соответствуют высоким стандартам свободы собраний, которые, с одной стороны, закрепляет Конституция РФ [5, с. 65], а с другой стороны, устанавливают общепризнанные принципы и нормы международного права, и международные договоры Российской Федерации [4, с. 63; 21, с. 12]. В настоящей статье основное внимание сосредоточено на анализе тех проблем, которые возникают при проведении одиночного пикета.

2. Правоприменительная практика в отношении одиночных пикетов как системная проблема современного права публичных собраний: характеризуя суть и правовую природу одиночного пикетирования, уместно будет привести цитату судьи Конституционного Суда России С.М. Казанцева, который обратил внимание на то, что «одиночное пикетирование является самой безопасной формой публичного мероприятия» [15]. Фактически одиночный пикет – это, в первую очередь, способ выражения

мнения, свободы мысли и слова. И лишь, во вторую очередь, одиночный пикет является некой формой «одиночного публичного мероприятия». Формально, исходя из части 1¹ статьи 7 Закона о публичных мероприятиях, для проведения одиночного пикета подачи предварительного уведомления не требуется, если участник одиночного пикета не будет использовать каких-либо быстровозводимых сборно-разборных конструкций; также законом допускается проведение нескольких одиночных пикетов без подачи уведомления, если участниками акции обеспечивается соблюдение 50-метрового расстояния между лицами, проводящими одиночный пикет. Однако, как показывает практика, эта норма Закона о публичных мероприятиях содержит весьма коварную оговорку, которая позволяет привлекать участников одиночного пикета к юридической ответственности: “совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, в том числе участие нескольких лиц в таких актах пикетирования поочередно, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием”. Так, в Татарстане была привлечена к административной ответственности (по части 2 ст. 20.2 КоАП РФ) гражданка И.А. Никифорова за организацию серии одиночных экологических пикетов, которые проводились в период с 3 февраля по 26 февраля 2020 года напротив здания Кабинета Министров Республики Татарстан; в каждый из дней проводился новым участником проводился одиночный пикет (длительностью около 1-го часа). Вместе с тем, фактическим организатором этой серии пикетов выступала экологическая активистка Никифорова И.А., которая через интернет призвала граждан участвовать в этом ежедневном одиночном пикетировании, чтобы таким способом выразить несогласие с планами по строительству завода по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов («мусоросжигательного завода»). В результате действия И.А. Никифоровой по организации через интернет серии одиночных пикетов были признаны судами общей

юрисдикции нарушением установленного порядка проведения публичных мероприятий, а именно суды сочли, что гражданка И.А. Никифорова организовала коллективное публичное мероприятие без подачи предварительного уведомления; за совершение данных действий судом ей было назначено административное наказание в виде 30 часов обязательных работ. Именно эту чрезмерно рестриктивную позицию правоохранительных органов Конституционный Суд России счёл неконституционной, предоставив в своём постановлении развёрнутый комментарий взаимосвязанных положений Закона о публичных мероприятиях (части 1¹ статьи 7) и КоАП (части 2 статьи 20.2), регламентирующих порядок проведения одиночных пикетов [9]. В частности, КС России недвусмысленно указал на недопустимость необоснованного и чрезмерного государственного вмешательства в осуществление права на свободу собраний: любые налагаемые ограничения «не могут посягать на само существо данного конституционного права и препятствовать открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством организации и проведения мирных публичных акций» [9, с. 9].

КС России также обратил внимание на специфику права на одиночное пикетирование, благодаря которому существенно расширяются рамки права на свободу мирных собраний, поскольку именно при помощи одиночного пикета, проводимого без уведомления, граждане получают возможность спонтанной и немедленной реакции на важные общественно-политические вопросы, чтобы посредством одиночного пикетирования безотлагательно донести своё мнение напрямую до представителей органов публичной власти и прямо повлиять на формирование общественного мнения. При этом, КС России указал на то, что недопустимо расширительно толковать взаимосвязанные положения Закона о публичных мероприятиях (ч. 1¹ ст. 7) и КоАП (ч. 2 ст. 20.2), в частности было отмечено, что одиночные пикеты могут быть признаны судом скрытой формой коллективного публичного мероприятия лишь в том случае, когда «несколько пикетов, каждый из

которых формально подпадает под признаки одиночного, с достаточной очевидностью объединены единством целей и общей организацией, проводятся одновременно и территориально тяготеют друг к другу, а их участники используют ассоциативно узнаваемые (или более того – идентичные) наглядные средства агитации и выдвигают общие требования и призывы» [9, с. 13. Таким образом, КС России выделил четыре ключевых элемента (одновременность, территориальная близость, общая цель, общие требования), которые суд общей юрисдикции должен установить, чтобы сделать вывод о злоупотреблении правом на одиночный пикет. Вместе с тем, в деле экологов из Татарстана не было двух элементов – одновременности и территориальной близости одиночных пикетов; серия одиночных ежедневных пикетов имела общую цель и их участники выдвигали общие требования; но отсутствие двух других признаков не давало судам основания для того, чтобы обоснованно привлечь экологов к административной ответственности.

3. Одиночный пикет: реальное право или фикция? Подводя итоги, с одной стороны, следует положительно оценить попытку КС России повысить степень конституционализации положений Закона о публичных мероприятиях и норм административного законодательства, а также правоприменительной практики. Выделение Конституционным Судом России “четырёх элементов” (одновременность, территориальная близость, общая цель и общие требования) потенциально может упростить разрешение судебных споров в делах, в которых речь идёт о так называемой скрытой (завуалированной) форме публичных мероприятий [17, с. 79]. С другой стороны, хотелось бы отметить, что в своих правовых позициях КС России [18, с. 49] по сути является сторонником ограничительного подхода к толкованию права на одиночный пикет, т.к. изначально существовало только одно ограничение: минимального допустимого расстояния величиной не более 50 м. между одиночными пикетчиками. При соблюдении минимальной дистанции одиночный пикет можно было проводить без предварительного уведомления

и согласования с органами публичной власти. Однако, с ходом времени это законоположение ФЗ о публичных мероприятиях (ч. 1¹ ст. 7) о возможности проведения одиночных пикетов на минимально допустимом расстоянии, по сути, потеряло смысл, поскольку ввиду одновременности одиночные пикеты *a posteriori* могут быть (а, по нашему мнению, именно будут с неизбежностью) признаны судами общей юрисдикции несанкционированным коллективным публичным мероприятием. В этом отношении необходимо задуматься над тем, чтобы законодательно упростить порядок проведения одиночных пикетов [19, с. 61] ввиду того, что они представляют собой самую безопасную форму публичных мероприятий и позволяют гражданам безотлагательно реагировать на события в общественно-политической жизни Российской Федерации. Возможно, что со временем следует уйти от “теории четырёх элементов”, выделенных КС России, и всё же сделать выбор в пользу только одного критерия, а именно минимально допустимого расстояния между одиночными пикетчиками, которое, возможно, следует увеличить (например, до 1 км. или 5 км.), однако с помощью такого способа регулирования будет создана реальная возможность для одновременного спонтанного и срочного проведения мирных одиночных пикетов, которые имеют одну цели и одинаковые требования, что, как правило, обуславливается необходимостью срочной реакции гражданского общества на актуальные вопросы общественно-политического характера. По нашему мнению, в том, что кто-то в большом городе – например, в таких мегаполисах как Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск и пр. может организовать одновременно несколько одиночных пикетов, в ходе которых несколько десятков человек в качестве одиночных пикетчиков будут стоять в разных точках огромного города - на удалении друг от друга в несколько километров, в такой форме свободы мирных собраний не будет абсолютно никакой угрозы ни безопасности, ни общественному порядку, а также не будет обоснованного публичного интереса в том, чтобы осуществлять предварительное

согласование подобного рода одиночных одновременных пикетов. По нашему мнению, нужно либо исключать из федерального и региональных законов о публичных мероприятиях положение о минимально допустимом расстоянии между одиночными пикетчиками (величиной 50 м.), либо органам публичной власти следует более терпимо относиться к гражданам, осуществляющим одиночный пикет с соблюдением минимальной дистанции. Представляется, что наличие единого замысла (цели), общей организации у нескольких одиночных пикетов, которые могут одновременно проводиться в разных точках населённого пункта (например, крупного города) не может быть приравнено к коллективному публичному мероприятию (митингу и собранию), при котором в одном месте одновременно присутствует большое количество граждан, и именно это обстоятельство обуславливает тот самый обоснованный публично-правовой интерес в предварительном уведомлении о проведении такого мероприятия. Более того, направление предварительных уведомлений о совокупности одновременных одиночных пикетов в разных концах крупного города (мегаполиса), с одной стороны, будет создавать излишнюю нагрузку на компетентные органы публичной власти; а, с другой стороны, на организатора серии одновременных одиночных пикетов будет возложено неисполнимое обязательство (или крайне обременительное по своей сути) вопреки правовому принципу *impossibilium nulla est obligatio* (невозможное не может вменяться в обязанность), т.к. тогда организатор должен будет направлять уведомление в разные органы публичной власти, которые обладают компетенцией в отношении согласования публичного мероприятия на “своей подведомственной территории”. Такой усложненный порядок согласования любого и каждого одновременного пикета неизбежно приведёт к излишней бюрократизации и фактической невозможности реализации конституционного права на одиночный пикет, которое, исходя из высоких конституционных и международных стандартов [22, с. 182], должно реализовываться на основе презумпции в пользу проведения мирных собраний и, по возможности, без какого-либо нормативно-правового регулирования, а

на современном демократическом и правовом государстве лежит позитивная обязанность по содействию и защите мирных собраний, которая состоит в том, чтобы были созданы механизмы и процедуры, позволяющие обеспечить осуществление свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования.

Список литературы:

1. Авдеев Д.А. Современная проблематика деятельности органов публичной власти в свете их легитимности // Государство и право. 2021. № 7. С. 36-46.
2. Астафичев П.А. Сочетание конституционно-правового и административно-правового регулирования собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 3 (38). С. 10-19.
3. Гусев А.В., Назаров М.В. Некоторые вопросы административно-правового регулирования порядка проведения одиночного пикетирования // Правоохранительные органы: теория и практика. 2016. № 1. С. 45-49.
4. Нудненко Л.А. Правоприменительная практика Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в постановлениях Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека // Государство и право. 2021. № 1. С. 63-71.
5. Погодин М.А. Актуальные проблемы конституционного права на свободу мирных собраний // Право и государство: теория и практика. 2021. № 5 (197). С. 65-67.
6. Постановление КС России № 14-П от 13 мая 2014 года // Российская газета - Федеральный выпуск № 112 (6384). 21 мая 2014 г.
7. Постановление КС России № 2-П от 10 февраля 2017 года // Российская газета - Федеральный выпуск № 41 (7207). 28 февраля 2017 г.
8. Постановление КС России от № 12-П 18 мая 2012 года // Российская газета - Федеральный выпуск № 124 (5797). 1 июня 2012 г.
9. Постановление КС России № 19-П от 17 мая 2021 года // Российская газета - Федеральный выпуск № 119 (8470). 2 июня 2021 г.
10. Постановление КС России № 24-П от 18 июня 2019 года // Российская газета - Федеральный выпуск № 136(7894). 26 июня 2019 г.
11. Постановление КС России № 27-П от 10 ноября 2017 года // Российская газета - Федеральный выпуск № 267 (7433). 24 ноября 2017 г.
12. Постановление КС России № 27-П от 4 июня 2020 года // Российская газета - Федеральный выпуск № 136 (8190). 25 июня 2020 г.
13. Постановление КС России № 30-П от 5 декабря 2012 года // Российская газета - Федеральный выпуск № 292 (5965). 19 декабря 2012 г.
14. Постановление КС России № 33-П от 1 ноября 2019 года // Российская газета - Федеральный выпуск № 258 (8016). 15 ноября 2019 г.
15. Постановление КС России № 4-П от 14 февраля 2013 года // Российская газета - Федеральный выпуск № 42 (6018). 27 февраля 2013 г.
16. Постановление КС России № 8-П от 17 марта 2017 года // Российская газета - Федеральный выпуск № 68 (7234). 31 марта 2017 г.
17. Саленко А.В. «Скрытая форма публичных мероприятий»: судебные и доктринальные подходы в России и Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 2 (129). С. 79-91.

18. Саликов М.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие и система // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2003. № 5 (250). С. 49-59.
19. Самбор Н.А. Административно-правовые аспекты права на свободу мирных собраний в Российской Федерации и его судебная защита // Административное право и процесс. 2021. № 3. С. 47-54.
20. Токарев Д.С., Назаров М.В. Одиночное пикетирование как форма проведения публичных мероприятий: актуальные проблемы правового регулирования // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 4. С. 61-66.
21. Шаблинский И.Г. Правовые условия проведения мирных собраний и решение Европейского Суда по правам человека по делу "Фрумкин против России". Комментарий к постановлению ЕСПЧ от 5 января 2016 года // Международное правосудие. 2016. № 4 (20). С. 12-26.
22. Шамрова А.Т. Проблемы реализации права на свободу мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в нормах международного и национального права // Закон. Право. Государство. 2021. № 1 (29). С. 182-186.