

МВД России  
Санкт-Петербургский университет

*Т. А. Грищенко, А. В. Тарасов*

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ  
ПРАВА НА ПРОВЕДЕНИЕ МИТИНГОВ**

Монография

Санкт-Петербург  
2023

УДК 342  
ББК 67.400  
Г75

**Грищенко Т. А., Тарасов А. В.**

**Г75 Проблемы реализации гражданами права на проведение митингов :** [монография] / Т. А. Грищенко, А. В. Тарасов ; Санкт-Петербургский университет МВД России. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2023. – 156 с. ; 21 см. – 50 экз.

ISBN 978-5-91837-772-7  
EDN XLTZFD

В монографии авторы проводят хронологическое исследование изменений в федеральном и региональном законодательстве о митингах за последние 15 лет, сопоставляют позиции Конституционного Суда Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека, законодателя и правоприменителя относительно данной проблемы. Подробно исследован зарубежный опыт ограничений права граждан на проведение митингов. Авторы определяют проблемы в правоприменительной практике полиции во время обеспечения общественного порядка на митингах, представляют рекомендации по совершенствованию законодательства.

Издание предназначено для курсантов, слушателей высшего образования системы МВД России в рамках углубленного изучения Конституционного права России; научно-педагогических работников образовательных организаций системы МВД России; аспирантов и адъюнктов занятых исследованиями в области прав граждан на свободу слова и свободу собраний, сотрудников полиции, в профессиональную сферу которых входит обеспечение общественного порядка в период проведения публичных мероприятий.

**УДК 342  
ББК 67.400**

**Рецензенты:**

**Яблонский И. В.**, кандидат исторических наук, доцент  
(Краснодарский университет МВД России);

**Буняева К. В.**, кандидат юридических наук, доцент  
(Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина)

ISBN 978-5-91837-772-7

© Санкт-Петербургский университет  
МВД России, 2023

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	4
Глава 1. Конституционно-правовое регулирование митинга — как основная форма проведения массовых публичных мероприятий....	13
§ 1. Понятие и природа публичного мероприятия в Российской Федерации .....	13
§ 2. Федеральные основы регулирования публичных мероприятий в Российской Федерации .....	23
§ 3. Проблемы обеспечения прав граждан на проведение митингов на уровне законодательства субъектов Российской Федерации .....	29
§ 4. Обзор правоприменительной и судебной практики .....	34
Глава 2. Право на проведение митингов в зарубежных странах .....	51
§ 1. Понятие и особенности публичного мероприятия в различных правовых семьях.....	51
§ 2. Международное право в сфере регулирования публичных мероприятий.....	58
§ 3. Право на проведение митингов в странах англосаксонского права от Билля о правах до законов об общественном порядке ....	63
§ 4. Трансформации механизмов ограничения прав граждан на проведение митингов в странах континентального права .....	88
Глава 3. Конституционно-правовые механизмы регулирования публичных мероприятий в Российской Федерации .....	97
§ 1. Понятие и структура конституционно-правового механизма ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации .....	97
§ 2. Механизмы ограничения митингов .....	109
§ 3. Проблемы ограничения прав граждан .....	117
§ 4. Реализация права на одиночный пикет в условиях ужесточения законодательства (проблемы практики) .....	126
Заключение .....	138
Список использованных источников .....	145

## ВВЕДЕНИЕ

В условиях информатизации общества, особое значение в формировании внутренней политики любого государства приобретает совершенствование средств и методов реализации гражданами права открыто выражать свою волю, в том числе с помощью свободного проведения различных публичных мероприятий.

Исключительное значение данного права для полноценного развития государства подтверждается его закреплением в ст. 31 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>, в ст. 20 Всеобщей декларации прав человека<sup>2</sup>, в ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>3</sup>, а также в ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>4</sup>.

В последние годы, по всему миру наблюдается рост гражданской активности населения, увеличивается число публичных мероприятий, поводом для проведения которых становятся различные вопросы общественной жизни: от ограничений, вызванных пандемией; до экологической безопасности. В Российской Федерации на глобальные процессы накладываются еще и внутривнутриполитические.

Публичные мероприятия стали заметнее: благодаря освещению их в сети Интернет, даже одиночные пикетирования получают широкий общественный резонанс, особенно, если акция была пресечена правоохранительными органами.

Задержание активиста — это достаточный повод для публикации в СМИ, в то время как сам факт проведения одиночного пикета мог остаться без внимания. В социологии такое явление получило название «Эффект Стрейзанд»<sup>5</sup>. За последние три года данное явление широко распространилось в Российской Федерации. В настоящее время общественное мнение можно форматировать посредством небольших мероприятий.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2020).

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. — 1995. — 5 апреля. — № 67.

<sup>3</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17, ст. 291.

<sup>4</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2001. № 2, ст. 163.

<sup>5</sup> См.: URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Эффект\\_Стрейзанд](https://ru.wikipedia.org/wiki/Эффект_Стрейзанд) (дата обращения: 01.07.2020).

Ответные меры, предпринятые законодателем трудно назвать комплексными или объективными.

С увеличением количества условий, необходимых для организации той или иной акции, изменились форматы публичных мероприятий, например: появилось понятие *цифровой митинг*. Весной 2020 года по России прошла волна онлайн-протестов в «Яндекс.Картах» из-за режима самоизоляции, введённого в целях недопущения распространения коронавирусной инфекции<sup>1</sup>. В настоящее время законодательство требует от интернет-площадок вести модерацию подобного контента и информировать о фактах его появления правоохранительные органы. Это требование приводит к росту административных проверок.

Уже в мае 2020 года сотрудники органов внутренних дел<sup>2</sup> вынесли предупреждение жительнице Казани, за размещение в своём профиле в социальной сети «ВКонтакте» информацию о предстоящем онлайн-митинге против самоизоляции. Предупреждение содержит указание на недопущение нарушения требований федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>3</sup> в части подачи уведомления о проведении публичного мероприятия<sup>4</sup>. Фактически, правоприменительная практика требует от сотрудников полиции рассматривать онлайн-активность граждан как публичное мероприятие. Подобная практика вступает в противоречие с базовыми принципами прав граждан на свободу собраний и слова, что требует комплексного совершенствования законодательства с учетом сложившихся тенденций восприятия информационной сферы.

Следует заметить, что законодательство о публичных мероприятиях достаточно часто подвергается изменениям. Чаще всего изменения связаны с введением дополнительных условий: процедура организации собрания становится всё сложнее; расширен перечень субъектов публичной власти имеющих право запретить акцию; круг лиц, имеющих право организовывать публичные мероприятия сократился с введением законодательства об иностранных агентах (последние изменения были включены буквально накануне сдачи монографии

---

<sup>1</sup> По России проходит волна первых цифровых митингов. URL: <https://roskomsvoboda.org/57520/> (дата обращения: 01.07.2020).

<sup>2</sup> Далее — ОВД.

<sup>3</sup> О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2020).

<sup>4</sup> Полиция взялась за онлайн-митинги. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4335807> (дата обращения: 01.07.2020).

в печать (15.03.2022 г.)<sup>1</sup>.

С ростом законодательных ограничений прав граждан на проведение публичных мероприятий, повышается значение судебной власти. Так различные ограничительные меры по данному вопросу не раз рассматривались Конституционным Судом Российской Федерации на предмет их соответствия Основному закону страны<sup>2</sup>. Наличие подобных прецедентов свидетельствует о неоднозначном восприятии в правоприменительной практике некоторых положений законодательства о публичных мероприятиях, а это косвенно свидетельствует о необходимости комплексного совершенствования всего законодательства о митингах.

Отечественная и мировая история также доказывают, что введение чрезмерных ограничений не приводит к достижению желаемого результата в части охраны общественного порядка и обеспечения законности при проведении публичных мероприятий: объём правонарушений в данной области с каждым годом неуклонно растёт.

В связи с ужесточением в последние годы процедуры согласования проведения массовых мероприятий граждане всё больше ориентированы на использование неправовых средств выражения своего мнения. По данным агентства правовой информации, за 2020 год по факту нарушений ст. 20.2 и 20.2.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>3</sup> было рассмотрено 3 786 (из них по 2 454, то есть 65 %, правонарушители были подвергнуты наказанию) и 314 (из них по 243, то есть 77 %, правонарушители были подвергнуты наказанию) дел соответственно<sup>4</sup>. В 2021 году, с учетом несанкционированных акций в поддержку Навального, был отмечен 15 % рост

---

<sup>1</sup> См.: О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации: федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ (ред. от 14.03.2022) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_139994/db1ec10278959044da8a5c31b9fc00cc944f0b12/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139994/db1ec10278959044da8a5c31b9fc00cc944f0b12/) (дата обращения: 30.12.2020).

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина А. Н. Якимова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 мая 2014 г. № 14-П. // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.05.2014).

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 30.12.2021).

<sup>4</sup> Агентство правовой информации. URL: <http://stat.xn----7sbqk8achja.xn--plai/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения: 15.05.2014).

административных правонарушений. За это время изменилась и правоприменительная практика. Граждан больше не задерживают в момент акции, а привлекают к ответственности в течение недели после события на основании видео-доказательств. В 2022 году к внутриполитическим протестам добавятся «антивоенные» акции.

Участие в несанкционированных митингах, являющееся правонарушением, в понимании граждан стало институционализированным явлением, то есть санкция утратила своё значение, приобщение к подобным мероприятиям стало предметом гордости.

Дополнительной проблемой в обеспечении конституционных прав граждан региональный фактор. Федеральный закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>1</sup> определяет, что ряд вопросов свободы собраний регионы России полномочны решать самостоятельно. Реализация права на проведение публичных мероприятий в субъектах Российской Федерации осуществляется по-разному. Единообразная правоприменительная практика отсутствует. Коллизии в части законодательного регулирования публичных мероприятий недопустимы, поскольку свобода собраний — одно из важнейших политических прав человека, которое должно быть равным для всех граждан независимо от региона проживания.

Эту проблему, вероятно, смогут решить недавно принятый федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>2</sup> (вступил в силу, за исключением отдельных положений, с 21 декабря 2021 г.) и законопроект, касающийся вопросов организации местного самоуправления<sup>3</sup>. По состоянию на март 2022 года законопроект находится на стадии предварительного рассмотрения. Исходя из положений указанных документов, можно предположить, что к концу 2022 года, с учетом успешного завершения специальной военной операции на Украине, станет возможным минимизировать региональные недостатки. Местное самоуправление будет существенно ограничено в праве влиять на установление дополнительных требований к проведению публичных мероприятий.

---

<sup>1</sup> О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2021).

<sup>3</sup> Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 21.12.2021).

С учетом обозначенных проблем в монографии помимо критического исследования института, будет предпринята попытка теоретического переосмысления понятия «публичное мероприятие» и рассмотрения основных форм публичных мероприятий, предусмотренных действующим российским законодательством. Так же Автор попытался выявить коллизии и пробелы в законодательстве о публичных мероприятиях. Все перечисленное обуславливает актуальность данной исследовательской работы.

Обращение к зарубежному опыту позволит выявить положительные аспекты в работе законодателей других стран по вопросу обеспечения права граждан собираться мирно, без оружия.

Теоретическая основа монографического исследования:

В отечественной юридической литературе свобода мирных собраний не раз становилась предметом исследования учёных. Ещё в дореволюционный период Ю. Д. Скобельцына<sup>1</sup>, В. Ф. Матвеев<sup>2</sup>, И. А. Ильин<sup>3</sup> и др. анализировали свободу публичных собраний. Однако отметим, что трудов учёных-правоведов того времени по вопросу свободы собраний было немного, и работы носили преимущественно описательный характер. В советский период право граждан на мирные собрания было угнетено вплоть до 1980-х гг. По этой причине и работ, изучающих данный вопрос, в СССР было крайне мало.

На современном этапе научные изыскания в области изучения сущности публичных мероприятий отмечаются высокой активностью. С. С. Зенин<sup>4</sup>, В. Т. Кабышев<sup>5</sup> и другие рассматривали публичные мероприятия как форму непосредственного народовластия. С. Ю. Колмаков, Г. С. Патюлин, М. А. Риэскинен и др. занимались исследованием практических аспектов, анализом нормативных правовых актов, а также рассмотрением практики международных

---

<sup>1</sup> Скобельцына Ю. Д. Свобода собраний и союзов // Очерк Ю. Скобельцыной. Санкт-Петербург: тип. С. М. Проппера, 1906. 32 с.

<sup>2</sup> Матвеев В. Ф. Право публичных собраний // Очерк развития и современной постановки права публичных собраний во Франции, Германии и Англии. Санкт-Петербург: тип. т-ва «Обществ. польза», 1909. 395 с.

<sup>3</sup> Ильин И. А. Свобода собраний и народное представительство. Москва: Труд и воля, 1906. 30 с.

<sup>4</sup> Зенин С. С. Народовластие в конституционной системе демократического государства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10 (59). С. 70–74.

<sup>5</sup> Кабышев В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 85. С. 39–45.

судебных организаций и судов, Российской Федерации<sup>1</sup>. Различные аспекты конституционно-правового регулирования собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований освещались в работах Е. В. Гриценко<sup>2</sup>, С. В. Симоновой<sup>3</sup>, А. Бланкенагеля и И. Г. Левина<sup>4</sup>, В. В. Вышкварцева<sup>5</sup> и др. Зарубежный опыт в вопросах обеспечения права граждан на мирные собрания, а также его сравнение с отечественным законодательством о публичных мероприятиях находят своё отражение в исследованиях уже названной ранее М. А. Риэскинен<sup>6</sup>, А. В. Серебренникова<sup>7</sup>, А. В. Саленко<sup>8</sup> и др.

Осмыслению сущности публичных мероприятий, а также иным вопросам, связанным со свободой мирных собраний, был посвящён ряд диссертационных исследований на соискание учёной степени кандидата юридических наук. Так, в работе Т. М. Храмовой<sup>9</sup> рассматриваются механизмы ограничения конституционной свободы

---

<sup>1</sup> См.: Колмаков С. Ю. Особенности законодательства субъектов Российской Федерации о публичных мероприятиях: проблемы перспективы решения // Вестник Удмуртского университета. 2018. Т. 28. № 4. С. 581–590; Колмаков С. Ю. Свобода собраний в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 2. С. 215–248; Патюлин Г. С. Свобода собраний и объединений и ее реализация: Конвенция о защите прав человека и основных свобод и законодательство Российской Федерации // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 2. С. 7–25; Риэскинен М. А. О понятии «мирный протест» в практике Европейского суда по правам человека // Теория и практика общественного развития. 2017. № 12. С. 139–142.

<sup>2</sup> Гриценко Е. В. Новеллы законодательства о свободе публичных мероприятий: режим конституционной свободы // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 22–31.

<sup>3</sup> Симонова С. В. Риски в сфере принятия и реализации норм законодательства о публичных мероприятиях: проблемы выявления и оценки // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8 (57). С. 41–46.

<sup>4</sup> Бланкенагель А., Левин И. Г. Свобода собраний и митингов в Российской Федерации — сделано в СССР?: «Лучше мы не можем» или «По-другому не хотим»? // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2 (93). С. 55–62.

<sup>5</sup> Вышкварцев В. В. Реализация свободы собраний: теоретические и практические аспекты // Вестник Международного института экономики и права. 2013. № 2 (11). С. 78–87.

<sup>6</sup> Риэскинен М. А. Право на мирные собрания: сравнительно-правовой анализ законодательства России и Финляндии // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 12 (73). С. 32–39.

<sup>7</sup> Серебренникова А. В. Уголовно-правовая защита свободы собраний по законодательству Германии // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2012. № 2 (31). С. 178–183.

<sup>8</sup> Саленко А. В. Свобода мирных собраний в России и Германии: сравнительный анализ процедуры уведомления // Электронное приложение к российскому юридическому журналу. 2018. № 5. С. 63–72; Саленко А. В. Свобода мирных собраний и дети: законодательство и опыт России и Германии // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2018. Т. 18. № 1. С. 79–93.

<sup>9</sup> Храмова Т. М. Ограничения конституционной свободы собраний: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. 31 с.

собраний в Российской Федерации, проводится сравнение с ограничительными мерами в зарубежных странах. На основе анализа выявленных чрезмерных ограничений в российском законодательстве автор диссертации предлагает устранить или же смягчить (в зависимости от целей, преследуемых законодателем) некоторые из них. К. Г. Прокофьев<sup>1</sup> и И. И. Ярыгин<sup>2</sup> рассматривали в своих трудах административную ответственность в качестве меры государственного принуждения, обеспечивающей соблюдение законодательства о публичных мероприятиях. И. И. Князева<sup>3</sup> занималась изучением роли деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения конституционной свободы граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия. Д. В. Гаглоев<sup>4</sup> проводил в рамках диссертационного исследования сравнительный анализ правоотношений, складывающихся в процессе реализации гражданами их конституционного права на свободные собрания, в целях выявления недостатков изучаемого института в Российской Федерации и в странах Европы.

Однако данные научные труды были разработаны до начала текущей пандемии коронавируса, а также до внесения изменений в Конституцию Российской Федерации<sup>5</sup>. В них не учитывались тенденции к ограничению сфер применения международных хартий и введение уголовной ответственности за отдельные публичные высказывания. Настоящая исследовательская работа учитывает опыт пандемии и тенденции, вызванные специальной военной операцией.

*Цель монографии* — комплексное исследование конституционного права граждан Российской Федерации на организацию митингов. Обобщение отечественного и международного опыта правоприменительной и судебной практики в области обеспечения законности

---

<sup>1</sup> Прокофьев К. Г. Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2014. 26 с.

<sup>2</sup> Ярыгин И. И. Административная ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. 24 с.

<sup>3</sup> Князева И. И. Органы внутренних дел в механизме обеспечения конституционного права граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013. 26 с.

<sup>4</sup> Гаглоев Д. В. Конституционно-правовое регулирование института публичных мероприятий в Российской Федерации и странах Европы на современном этапе: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. 26 с.

<sup>5</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2020).

и правопорядка при проведении установленных форм публичных мероприятий.

В соответствии с целью работы были поставлены следующие *исследовательские задачи*:

1) определение сущности свободы мирных собраний, а также правовая характеристика основных форм публичных мероприятий, закреплённых в законодательстве Российской Федерации, установление различий между ними, рассмотрение субъектов, способных выступать с инициативой проведения публичных мероприятий;

2) анализ правоприменительной и судебной практики в области обеспечения свободы мирных собраний; изучение федерального и регионального законодательства в целях выявления коллизий и пробелов; рассмотрение особенностей ограничения права на проведение публичных мероприятий в условиях пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19); проведение анкетирования граждан по вопросам, связанным с одиночными пикетами; разработка практических рекомендаций для граждан в рамках развития идеи об информационном справочно-правовом портале; выявление неточностей законодательства для совершенствования деятельности ОВД в сфере публичных мероприятий;

3) рассмотрение зарубежного опыта обеспечения права граждан собираться мирно, без оружия. Целью рассмотрения было выявление положительных моментов, которые впоследствии могут быть использованы при разработке конкретных практических мер (с учётом национальной специфики Российской Федерации).

*Объектом исследования* являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации гражданами Российской Федерации их конституционного права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

*Предметом исследования* выступают: понятийный аппарат, используемый при раскрытии содержания свободы мирных собраний; совокупность международных нормативных правовых актов; российское законодательство федерального и регионального уровней в части обеспечения права граждан проводить публичные мероприятия; судебная практика по вопросам регламентации и порядка реализации конституционной свободы мирных собраний.

Настоящая работа стала итогом многолетних исследований. отдельные положения данной монографии были апробированы автором в научно-исследовательских работах<sup>1</sup> и публикациях:

---

<sup>1</sup> Далее — НИР.

1. Грищенко Т. А. Перспективы правового регулирования права граждан на проведение публичных мероприятий: научно-исследовательская работа подготовлена в рамках плана НИР Санкт-Петербургского университета МВД России в 2021 году (п. 119).

2. Грищенко Т. А., Патрикеев В. Е. Проблемы обеспечения национальной безопасности в современной России: монография. Санкт-Петербург, 2021. 165 с.

3. Грищенко Т. А. Общественная безопасность и личные права — смена приоритетов в конституционном и международном праве в контексте пандемии // Современное общество и право. 2021. № 5/2021. С. 40–47.

4. Грищенко Т. А. Теоретико-правовой анализ обеспечения гарантий неприкосновенности частной собственности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2021, № 2 (64). С. 92–104.

5. Грищенко Т. А. Некоторые проблемы соотношения государственного суверенитета и международного права в контексте новой редакции ст. 79 Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2020, № 4. С. 21–27.

# ГЛАВА 1

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИТИНГА — КАК ОСНОВНАЯ ФОРМА ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

### § 1. Понятие и природа публичного мероприятия в Российской Федерации

Право на свободу слова и свободу собраний является отправным для развития гражданского общества и базовых институтов демократии. Данные права вот уже 70 лет формируют базис конституционного и международного права, фактически закрепив эгоцентрическую концепцию прав человека в подавляющем большинстве стран<sup>1</sup>.

Данные свободы закреплены в качестве основных гарантий личности в важнейших международных актах: Всеобщей декларации прав человека (ст. 19), Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 10), Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 10.).

На сегодняшний день положения ст. 29 Конституции Российской Федерации провозглашают, что: каждому гарантируется свобода мысли и слова; никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них; каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Юридическим средством реализации свободы слова является право граждан на публичные мероприятия.

Развитие системы массовых (публичных) мероприятий как инструмента изъяснения своих прав, наблюдается в мировой истории со времен буржуазных революций, провозгласивших принципы формального равенства и свободы граждан.

Сам по себе термин *публичное мероприятие* берет свои корни от словосочетания *массовое действие* — т. е. публичное массовое зрелище, в котором принимают участие большие массы народа (зрители и исполнители)». Этому понятию очень близок другой термин, именуемый «манифестацией». Манифестация характеризуется, как «демонстрация или публичное мероприятие».

---

<sup>1</sup> Грищенко Т. А. Общественная безопасность и личные права — смена приоритетов в конституционном и международном праве в контексте пандемии // Современное общество и право. 2021 № 5/2021. С. 41.

Участие граждан в публичных мероприятиях является не просто правом, но и одним из главных принципов, который лежит в основе конституционного строя, является ведущим началом политической системы России.

В России становление этого права, в том виде, котором мы знаем его сейчас, обусловлено принятием указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» от 28 июля 1988 г., а затем принятием указа Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 г. № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» (на сегодняшний день утратившими силу)<sup>1</sup>.

Главная причина принятия этих актов кроется в том, что в «перестройку» публичные мероприятия носили массовый характер. Именно по этой причине власти должны были в срочном порядке принять временные меры по организации и проведению собраний, митингов и иных форм публичных собраний. Главной целью указанных временных мер стало закрепление *разрешительного порядка* данного права и последующая его реализация.

Из Указа следовало, что: «для обеспечения права граждан на проведение публичных мероприятий необходимо руководствоваться положениями Декларации прав и свобод человека и гражданина о праве граждан собираться свободно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления властей...». В свой черед, в Декларации говорилось о том, что: «при осуществлении данного права не должны нарушаться права и свободы других лиц»<sup>2</sup>.

Запрещалось использовать это право, если его целью было «насильственное изменение конституционного строя, разжигание расовой, национальной, классовой и религиозной розни». Напомню читателям, что ст. 6 Конституции СССР «О руководящей роли коммунистической партии» будет отменена только 14 марта 1990 г. с принятием закона «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР»<sup>3</sup>.

Таким образом, положения по проведении публичных мероприятий в СССР, заложившие основу современному, российскому законодательству были ориентированы на ограничительный характер.

---

<sup>1</sup> Гаглоев Д. В. Эволюция института публичных мероприятий в России // Вестник Российского университета дружбы народов. 2016. № 10. С. 87.

<sup>2</sup> Там же. С. 90.

<sup>3</sup> См.: URL: <https://ria.ru/20100314/213855855.html> (дата обращения: 14.03.2020).

Из анализа ст. 31 Конституции Российской Федерации следует, что: «право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование» является одним из самых важных политических прав. Ст. 31 Конституции Российской Федерации, в свой черед, неразрывно связана с положениями ст. 18 Конституции Российской Федерации о том, что «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл содержания и применения законов»<sup>1</sup>.

До 2004 года порядок реализации публичных мероприятий в России регулировался подзаконными нормативными актами. 19 июня 2004 г. был принят федеральный закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — ФЗ № 54-ФЗ), которым был установлен уведомительный порядок проведения публичных мероприятий.

Детализация ст. 29 получила свое развитие в федеральном законодательстве, в частности, принятом комплексно ФЗ № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в полной мере регулирующем публичные мероприятия.

Указанный закон, содержит развернутое объяснение главных положений этого права, а также определяет порядок организации и проведения публичных мероприятий и его особенностей.

В соответствии положениями закона, публичное мероприятие представляет собой «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, в том числе с использованием транспортных средств»<sup>2</sup>.

Теперь обратимся к определению, таких понятий, как: собрание, митинг, демонстрация, шествие и пикетирование. Из анализа ФЗ № 54-ФЗ следует:

1) собрание характеризуется «совместным присутствием граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов»;

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2020).

<sup>2</sup> О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ.

2) митинг характеризуется «массовым присутствием граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера»;

3) демонстрация представляет собой «организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время продвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации»;

4) шествие характеризуется «массовым прохождением граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам».

5) пикетирование является «формой публичного выражения мнений, осуществляемой без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации».

На основании анализа законодательных определений собрания, митинга, демонстрации, шествия и пикетирования, следует вывод о том, что законодатель разграничивает отдельные формы публичных мероприятий на основании нескольких основных критериев, и непосредственно:

- критерия места проведения мероприятия;
- критерия численности участников публичного мероприятия;
- критерия особенности действий участников публичных мероприятий;
- критерия целей, публичного мероприятия<sup>1</sup>.

При этом нельзя не отметить, что законодательные определения собрания митинга, демонстрации, шествия и пикетирования, во многом совпадают с аналогичными определениями, представленными специалистами, теоретиками, но имеются и некоторые отличия.

Так, с точки зрения Л. Л. Попова и Д. В. Шутько, собрание характеризуется в качестве «совместного присутствия граждан в заранее определенном месте, в заранее определенное время с целью коллективного обсуждения и решения вопросов различного характера»<sup>2</sup>.

В. Ф. Дерюжинский, говоря о публичных мероприятиях, рассуждает о том, что «митинг, прежде всего — это выразитель нужд

---

<sup>1</sup> Сбитнев В. С. Система организации публичных мероприятий в Российской Федерации // Вопросы российской юстиции. 2019. № 4. С. 61.

<sup>2</sup> Прокофьев К. Г. К вопросу о классификации публичных мероприятий в Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. 2017. № 8. С. 164.

и интересов людей (народа), которые посредством него заявляют о том, что их тяготит, беспокоит или волнует в данное время»<sup>1</sup>.

Д. В. Шутько дает следующее определение митинга, согласно которому митинг представляет собой «форму организованного выражения общественного мнения, массовой поддержки резолюций, требований и других обращений граждан, проводимую, в заранее оговоренном месте»<sup>2</sup>.

Л. А. Нудненко, давая определение митингу, пишет следующее: «митинг представляет собой массовое собрание граждан, целью которого является публичное выражение отношения граждан к событиям общественно-политической жизни, решениям и действиям лиц и организаций»<sup>3</sup>.

Определение Л. А. Нудненко нельзя считать полностью верным в широко развитых цифровизованных реалиях XXI века, так как она упускает в своем понятие место проведения публичного мероприятия. По её определению место может быть только общественным, но возникает вопрос, а что, если митинг будет проведен на предприятии и участником митинга будут члены профсоюза и выражать они будут свое мнение по поводу действий не государства, а организаций. Внутри предприятия — это будет митинг? Или нет? Можно ли эти действия считать законными или нет.

Такой подход пропускает все формы трудовых и хозяйственных публичных мероприятий, с учетом количества градообразующих предприятий в России и ростом числа профсоюзов — такой подход считаю ограничительным.

Во многих странах, именно профсоюзы выступают двигателем общественного мнения, а экономические требования очень быстро могут перерасти в политические.

Отдельной дискуссии следует удостоить публичные высказывания онлайн, в частности волну *онлайн-митингов*, организованных в 2020 году в приложении «Яндекс карты». Приложение обязано помимо удаления передавать информацию о таких акциях в правоохранительные органы, что в свою очередь неизбежно приводит к административной проверке. В настоящее время сложилась устойчивая судебная и правоприменительная практика привлечения к ответственности за *онлайн-*

---

<sup>1</sup> Беляева О. М. Актуальные проблемы теории государства и права: практикум. Москва: Феникс, 2018. С. 343.

<sup>2</sup> К вопросу о классификации публичных мероприятий ... С. 166.

<sup>3</sup> Антонова Л. П. Право граждан на проведение публичных мероприятий: понятие, содержание // Территория науки. 2016. № 4. С. 43–44.

*акции* как за публичные мероприятия, при этом такой подход не имеет прямого закрепления в федеральном законодательстве.

Большинство исследователей публичных мероприятий придерживались традиционного подхода и считали, что ключевое значение для регулирования митингов и других публичных акций представляет определение *места* как *общественного*. В таком подходе оставляет за скобками правового регулирования всю сетевую активность, за исключением анонсов и репортажей с *офлайн-акций*.

Так, Д. В. Шутько определяет демонстрацию, как «форму организованного выражения не только коллективного, но и индивидуального мнения по любым вопросам государственной и общественной жизни страны»<sup>1</sup>.

Л. А. Нудненко по тому поводу, пишет следующее: «демонстрация является публичным выражением общественно-политических настроений группы людей посредством использования плакатов, транспарантов и других наглядных средств во время шествия».

Оба представленных определения раскрывают особенностей демонстрации.

С точки зрения В. В. Гущина и Ю. И. Скуратова, шествие имеет следующий отличительный от столпотворения признак, такой как организованность. Таким образом, шествие представляет собой «движение по маршруту, заранее сообщенному органам правопорядка»<sup>2</sup>.

По мнению Л. Л. Попова пикетирование представляет собой «наглядную демонстрацию взглядов и настроений группы граждан без звукоусиления и шествия»<sup>3</sup>.

Изучая сущность публичных мероприятий Л. А. Нудненко, пишет следующее: пикетирование представляет собой наглядную демонстрацию группой граждан или одним гражданином — своих взглядов и настроений без звукоусиления и шествия». Демонстрация лозунгов, плакатов, и других предметов, иллюстрирующих взгляды и идея граждан выступает основным средством пикетирования<sup>4</sup>.

В данном случае более полным и не требующих дополнений, является определение, представленное Л.А. Нудненко, поскольку в нем существенным условием названы лозунги, плакаты и другие наглядные средства.

---

<sup>1</sup> К вопросу о классификации публичных мероприятий ... С. 167.

<sup>2</sup> Иванов А. О. Понятие и классификация публичных мероприятий // Социология и право. 2016. № 7. С. 160.

<sup>3</sup> К вопросу о классификации публичных мероприятий ... С. 168.

<sup>4</sup> Право граждан на проведение публичных мероприятий ... С. 44.

Отдельно следует остановиться на региональном регулировании права на проведение публичных мероприятий, ст. 7 ФЗ № 54-ФЗ содержит только общий порядок действий для организации публичных мероприятий. В законодательстве субъектов России данные положения получают поэтапную детализацию.

В частности, субъекты вправе вводить собственные ограничения на реализацию гражданами права на публичные мероприятия, так с 2012 года субъектам Российской Федерации предоставлена возможность создать региональный перечень мест, в которых нельзя проводить публичные мероприятия. При этом федеральное законодательство не определило, какими критериями должен руководствоваться законодатель, запрещая те или иные места для публичных акций.

Такой подход неоднократно подвергался критике депутатами законодательных собраний и омбудсменами субъектов. В 2018 году данная норма была признана Европейским Судом по правам человека<sup>1</sup> противоречащей Европейской Хартии, России было рекомендовано пересмотреть такой подход.

Положение было пересмотрено, на сегодняшний день общий порядок проведения публичных мероприятий в Российской Федерации характеризуется тем, что, что её субъекты на своём уровне должны предусматривать *специальные места для коллективного проведения* и обсуждения общественно значимых вопросов, а также массового присутствия граждан. С этой целью в законах «О публичных мероприятиях» субъектов Российской Федерации используется понятие *«специально отведенные места»*.

Несложно сделать вывод о том, что новый подход дает возможность субъектам существенно ограничить право граждан на свободу собраний.

По общему же правилу ч. 1 ст. 8 ФЗ № 54-ФЗ: «публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия...».

С позиции расширенного толкования прав человека, ст. 8 ФЗ № 54-ФЗ следует трактовать так: уведомлений о проведении различного рода публичных мероприятий в специально отведенных для коллективного обсуждения местах — не требуется.

---

<sup>1</sup> Далее — ЕСПЧ.

Правоприменительная практика говорит, об обратном правоохранительные органы по требованию органов власти субъектов в ряде субъектов России регулярно пресекают публичные акции, организованные в формате конференций или семинаров в конференц-залах. Подчеркну, что такая практика свойственна не всем субъектам России.

На мой взгляд, реализация конституционных прав и свобод требует регламентации федеральным законодательством, но не может себе позволить допускать разночтений посредством регионального законотворчества.

Говоря о природе публичных мероприятий, следует остановиться на таких характеристиках как санкционированные и несанкционированные, именно такой подход чаще всего встречается при анализе правоприменительной практики правоохранительных органов.

Вместе с тем, в ряде стран, до пандемии широко применялись концепции «срочных и спонтанных публичных мероприятий» — как допустимой массовой реакции граждан на значимые общественно-политические события. Ключевым условием такого института является — спонтанность, то есть отсутствие планирования, оргкомитета или какой-либо инициативной группы. Участие в таких публичных мероприятиях не предполагает привлечения к ответственности. Подчеркну, данный институт на период пандемии был приостановлен во всех без исключения странах и в свете широкого применения Постановления ЕСПЧ от 08.04.21 г. “*CASE OF VAVŘIČKA AND OTHERS v. THE CZECH REPUBLIC*”, которое я подробно рассмотрю в четвертой главе существует вероятность, что от такого подхода откажутся на постоянной основе все страны Совета Европы<sup>1</sup>.

В России Интерес к институту «срочных и спонтанных публичных мероприятий» возник из-за Постановления ЕСПЧ от 07.02.2017 г., по делу «Лашманкин и другие против Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Из дела следовало, что заявителями были направлены официальные уведомления о планируемых мероприятиях в органы власти. Однако в проведении данных мероприятий заявителям было отказано. Наряду с этими заявителями были предложены альтернативные время и место, которые, по мнению заявителей, не соответствовали целям их мероприятия, в связи с чем, мероприятие не состоялось.

---

<sup>1</sup> Общественная безопасность и личные права ... С. 47.

<sup>2</sup> Постановление ЕСПЧ от 7 февраля 2017 г. «Дело "Лашманкин и другие (Lashmankin and Others) против Российской Федерации"» // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/71760234/> (дата обращения: 15.07.2021).

На основании сложившихся обстоятельств ЕСПЧ была сформирована следующая правовая позиция:

1. Спонтанные мероприятия должны быть ответом на какие-то важные события (требующие немедленной реакции), которые предвидеть было невозможно.

2. Суть проведения подобных (спонтанных) мероприятий обусловлена необходимостью довести до общественности определенное послание, которое если следовать стандартным процедурам проведения мероприятий будет ослаблено.

3. Спонтанные мероприятия допустимы пока являются мирными по своей природе<sup>1</sup>.

Необходимо подчеркнуть, в отношении института спонтанных публичных мероприятий в отечественной практике есть только один положительный пример. В данном постановлении говорилось о спонтанных встречах с избирателями. Конституционный Суд указал, что «встречи с избирателями могут квалифицироваться как спонтанные только в том случае, если избиратели требуют проведения этой встречи, а депутат же не может провести встречу при таких условиях...».

Сегодня в нашей стране динамика спонтанных массовых публичных мероприятий возрастает с каждым днем. Тем не менее, вопрос о правовом регулировании и самом понятии таких массовых мероприятий остается открытым, кроме того, среди специалистов также ведется множество споров относительно данного вопроса. Большинство ученых и правоприменителей придерживается мнения о том, что спонтанными, срочными публичными мероприятиями являются «публичные мероприятия, носящие срочный, не запланированный характер, который нельзя спрогнозировать»<sup>2</sup>.

Я выражаю надежду, что при снижении напряженности внешнеполитической обстановки вызванной антивоенной операцией, в российское законодательство имплементирует данный опыт.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что организация и проведение публичных мероприятий в любом правовом государстве обусловлены законным соблюдением прав и интересов всех участников планируемых мероприятий публичного характера. Право собираться мирно для решения важных для общества вопросов — один из главных показателей уровня развития свободного государства.

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Рудометов С. С. Практика проведения спонтанных публичных мероприятий в Российской Федерации // Новеллы права и политики. 2018. № 3. С. 36.

По итогу 2019 года в Российской Федерации насчитывалось 12 регионов с высокой протестной активностью, что в целых 2 раза больше, чем в предыдущий год<sup>1</sup>. В 2020 году несанкционированные массовые общественные политические акции регулярно проходили уже в 22 регионах. Только в январе 2021 года публичные мероприятия в поддержку Навального прошли в 37 субъектах Российской Федерации. Практика показывает устойчивую тенденцию к радикализации населения, готовности значительной части граждан участвовать в несанкционированных акциях, к отказу от подчинения законным требованиям власти.

В такой ситуации последовательное ужесточение правил организации публичных мероприятий представляется неразумным.

Таким образом, природа публичного мероприятия представляет собой «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, в том числе с использованием транспортных средств».

Где собрание характеризуется тем, что люди собираются для совместного обсуждения проблем, без выдвижения требований, привлечения внимания, протеста и т. д. Митинг характеризуется тем, что люди массово собираются в определенном месте и выражают своё мнение по вопросу (как написано в законе преимущественно общественно-политического характера). Демонстрация по своей природе очень схожа с шествием, но, главной ее отличительной особенностью является использование плакатов и другой атрибутики агитации. Шествие, характеризуется тем, что люди следуют по определенному маршруту с целью привлечь внимание к проблеме. Пикетирование является формой, при которой один и более человек выражают своё мнение по какому-то вопросу с плакатом и другой атрибутикой (без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств).

Таким образом, в отечественном законодательстве прослеживается советская тенденция к классификации отдельных видов и форм публичных мероприятий, такой подход в современном обществе представляется устаревшим.

В российском законодательстве не прописана такая форма публичных мероприятий, как акционизм. В связи с чем органы

---

<sup>1</sup> Система организации публичных мероприятий ... С. 62.

правопорядка зачастую воспринимают такие мероприятия, как нарушение общественного порядка. Вне сферы правового регулирования остались *онлайн-митинги*.

Классификационный подход всегда будет отставать от общественных отношений, по моему мнению, следует ввести единое универсальное понятие «публичное мероприятие» и устранить классификационный подход.

## **§ 2. Федеральные основы регулирования публичных мероприятий в Российской Федерации**

Право на проведение публичных мероприятий это один из основополагающих элементов правового статуса человека и гражданина в современном демократическом обществе и правовом государстве. В соответствии с принципом плюрализма такие публичные акции подлежат конституционной защите. Право на проведение мирных собраний и иных собраний граждан Российской Федерации гарантируется ст. 31 Конституции Российской Федерации. Имеет тесную связь с другими видами прав и свобод, которые также закреплены на конституционном уровне (ст. 29, 30, 32 и 33), ФЗ № 54-ФЗ, где подробно глава 2 описывает организацию публичного мероприятия, участников, места проведения мероприятия, время, участников, правило проведения предварительной агитации, материально-техническое обеспечение, а так же права и обязанности органов исполнительной власти и органов внутренних дел, возможность и основания для приостановления или прекращения публичного мероприятия.

Право на публичные мероприятия, в частности на участие, организацию и проведение — это демократическая и конституционная ценность нашего государства. Участие в политической жизни государства, доведение до государственных органов общественного мнения, отстаивание своих интересов в решении многих общественных вопросов обеспечивается именно при помощи этого права.

При этом в процессе реализации данного права позволительно критиковать действия и решения органов власти, а также выражать мнение относительно неприятия, проводимой ими политики. Государство же должно создать все необходимые условия для того, чтобы институты гражданского общества, социально активные граждане имели реальный, а не формально-закреплённый предусмотренный законом механизм реализации выражения своего мнения на публичных мероприятиях.

При этом данное право — не абсолютное. Таким образом, публичные мероприятия не должны нарушать права других граждан, создавать угрозу безопасности граждан, общественному порядку и пр.<sup>1</sup>

В каждой стране установлена своя система запретов, ограничений, меры юридической ответственности за нарушения правил реализации публичных мероприятий. Полностью обоснованы требования российского законодательства о введении административной, уголовной ответственности за ряд нарушений при организации и проведении публичных мероприятий. Учитывая, что реализация данного права — это сложный механизм, являющийся важной частью демократического общества, на данный момент не существует закона или иной нормы права, которая бы освещала все особенности публичных мероприятий, порядок их реализации и множество спорных моментов, с которыми суды сталкиваются в правоприменительной практике.

В нашей стране данное право затронуто многими нормативно-правовыми актами. Ознакомимся с нормативно-правовыми актами, регулиющими право на публичные мероприятия — на федеральном уровне.

Основной закон нашей страны, в частности ст. 31 Конституции Российской Федерации закрепляет право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

В целях реализации указанного конституционного права ФЗ № 54-ФЗ определил порядок организации и проведения публичных мероприятий.

Цель федерального закона - обеспечить реализацию гражданами этого права, предусмотренного Конституцией. Закон устанавливает, что указанные действия совершаются с целью свободного выражения своего мнения населением.

Важным требованием порядка проведения публичных мероприятий является совершение действий и действий, которые не выходят за рамки дозволенного и не нарушают права других лиц, проходить мирно без применения оружия. Это важное конституционное требование для реализации права каждого гражданина на участие в публичном мероприятии.

На основе определений законодательная власть выделяет определенные формы публичных мероприятий по нескольким основным критериям: критерий места проведения мероприятия (специально

---

<sup>1</sup> Никитина Е. Е. Право на свободу собраний: федеральное и региональное законодательство // Журнал Российского права. 2016. № 1. С. 144.

отведенное или не специально отведенное), критерий особенности действий лиц. участников массовых мероприятий (с выездом или без), критерий количества участников массового мероприятия (массовый или противоположный характера), а также критерий целей, которые разделяют участники публичного мероприятия (рассмотрение особенно значимых вопросов, выражение настроения общественности и привлечение внимание общественности к проблеме).

Российское законодательство предусматривает уведомительный порядок проведения публичных мероприятий<sup>1</sup>.

Механизмы реализации публичных мероприятий имеют достаточно широкую область применения.

К организации публичного мероприятия относятся оповещение его возможных участников и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, проведение предварительной агитации, изготовление и распространение средств наглядной агитации, другие действия, не противоречащие законодательству, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия.

Организаторы мероприятия в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в письменной форме подается уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня массовой акции. При проведении пикетирования группой лиц уведомление может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения.

Уведомление подают в письменной форме, в нем указываются: контактные и личные данные организатора, примерное количество участников, а также меры, необходимые для обеспечения безопасности. Такие же требования предъявляются и для шествий, но дополнительным сведением здесь выступает указание планируемого маршрута данного мероприятия. Если говорить непосредственно о правилах проведения пикетирования, то различаются в данном случае только сроки подачи заявки. Таким образом, уведомлять власти нужно за 3 дня до дня планируемого мероприятия.

Однако здесь необходимо отметить, что если пикет является одиночным, то согласно нормам закона, это мероприятие не требует согласования с органами власти.

---

<sup>1</sup> Там же. С. 146.

Также следует подчеркнуть, что для массового пикета законом устанавливаются специальные требования. Так, например, для участников массового пикета устанавливаются следующие нормы, относительно расстояния до ближайшего пикетчика, таким образом, оно не может быть менее 50 метров (норма, установленная для Москвы). Однако в других регионах нашей стране расстояние может быть установлено меньше указанного показателя.

В случае проведения мероприятия в специально отведенном для этого *гайд-парке*, достаточно просто уведомить власти о своем намерении, убедившись, что другие граждане не заняли это мест ранее. Если же мероприятие будет проводиться в другой форме, то важным этапом является согласование всех необходимых условий с властями.

Организаторами публичного мероприятия могут быть гражданин или несколько граждан Российской Федерации (организатором демонстраций, шествий и пикетирований — гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний — 16 лет), политические партии, общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия<sup>1</sup>.

При этом Закон запрещает быть организатором публичного мероприятия: лицам, признанным судом недееспособными либо ограниченно дееспособными, а также лицам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда; лицам, имеющим неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раза привлекавшийся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 5.38, 19.3, 20.1–20.3, 20.18, 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup>, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию; политическая партия, другое общественное объединение и религиозное объединение, их региональные отделения и иные структурные подразделения, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном законом порядке.

---

<sup>1</sup> О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ.

<sup>2</sup> Далее — КоАП РФ.

Организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении массового мероприятия не было подано вовремя или если изменение не согласовано с органами исполнительной власти.

Публичное мероприятие не может начинаться ранее 07:00 и заканчиваться позднее 22:00 текущего дня по местному времени. Публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников мероприятия.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления после процедуры получения уведомления о проведении публичного мероприятия обязан:

«1) заверить документально получение уведомления о проведении публичного мероприятия, указав при этом дату и время его получения;

2) довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения — в день его получения) обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия;

3) в зависимости от формы публичного мероприятия и количества его участников назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении данного публичного мероприятия.

4) довести до сведения организатора публичного мероприятия информацию об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;

5) обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ.

Все формы публичных мероприятий проводятся в любых пригодных для осуществления целей данного мероприятия местах за исключением случаев, когда его проведение может создать угрозу личной безопасности участников, а также при наличии риска обрушения зданий и сооружений, находящихся поблизости.

Условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы законами субъектов Российской Федерации.

Что касается срока, в течение которого власти обязаны ответить на представленный запрос, то, согласно закону, он не может превышать трех дней. В свою очередь, организаторы должны ответить на полученный от властей ответ не позднее, чем за 3 дня до мероприятия, указав, принята ли предложенная альтернатива или нет. Решение, которое могут принять власти — это согласование заявки или же предложение других вариантов. В свою очередь, на полученный от властей ответ организаторы обязаны отреагировать также не позднее, чем за 3 дня до проведения мероприятия, сообщив, принимается ли предложенная альтернатива или нет. В случае, если предложение властей не устроило митингующих, то они вправе его обжаловать, однако на практике часто возникают ситуации, когда жалоба рассматривается уже после проведения мероприятия.

В случае нарушения порядка проведения и организации массового мероприятия действующим законодательством предусмотрены различная обязанности. Это может быть административная, гражданская или уголовная ответственность.

Таким образом, право на проведение мирных собраний и иных собраний граждан Российской Федерации гарантируется ст. 31 Конституции Российской Федерации, оно имеет тесную связь с другими видами прав и свобод, которые также закреплены на конституционном уровне (ст. 29, 30, 32 и 33), ФЗ № 54-ФЗ, где подробно 2 глава описывает организацию публичного мероприятия, участников, места проведения мероприятия, время, участников, правило проведения предварительной агитации, материально-техническое обеспечение, а так же права и обязанности органов исполнительной власти и органов внутренних дел, возможность и основания для приостановления или прекращения публичного мероприятия.

### **§ 3. Проблемы обеспечения прав граждан на проведение митингов на уровне законодательства субъектов Российской Федерации**

ФЗ № 54-ФЗ представляет лишь общие гарантии, фактический регламент согласования публичных мероприятий детализирован в законодательстве субъектов.

Законодательство субъектов регламентирует:

1) порядок подачи уведомления (определяет органы власти, в которые необходимо подать согласование, бланк заявки, сопроводительную документацию и так далее);

2) детализация территорий, мест на которых (или в непосредственной близости) от которых право на проведение публичных мероприятий запрещено или ограничено;

3) календарь культурных массовых событий, в период которых проведение политических акций может быть запрещено, перенесено;

4) формальные правила: минимальное расстояние между одиночными пикетами; допустимое время проведения;

5) санитарные, эпидемиологические требования;

6) правила монтажа, демонтажа разборных конструкций;

7) правила организации акций в гайд-парках;

8) ограничение акций с учетом транспортной инфраструктуры, охраны памятников культуры.

Такая «широта правовых возможностей» позволяет отдельным субъектам избирательно подходить к согласованию публичных мероприятий.

Гарантировав только общие гарантии, федеральный закон предоставил субъектам право самим решать, с какими органами власти согласовывать действия.

В некоторых регионах все действия согласовываются с муниципальными властями (30 субъектов); в большинстве требуется два согласования — с муниципальными и региональными властями (52 субъекта); в городах федерального значения — только с региональными властями (3 субъекта).

В то же время причины, по которым разные действия необходимо согласовывать с разными органами власти, различаются от региона к региону. Чаще всего это зависит от места проведения акции. Например, в четверти регионов митинги возле государственных

органов согласовываются с региональными властями<sup>1</sup> муниципальные власти только уведомляются.

Заслуживают внимания и различия в процедуре подачи уведомлений о проведении публичного мероприятия.

В Санкт-Петербурге уведомление подается в специальный орган, уведомление о проведении публичного мероприятия подается в Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности (далее — Комитет) в случае, если:

– количество участников публичного мероприятия свыше 500 человек независимо от места его проведения;

– публичное мероприятие проводится на Дворцовой площади, Исаакиевской площади, площади Пролетарской Диктатуры, площади Искусств, площади Ленина (у Финляндского вокзала), Пионерской площади, стрелке Васильевского острова, площади Восстания, Марсовом поле, Невском проспекте, перед театром «Балтийский дом», у Казанского собора, государственного комплекса «Дворец Конгрессов», Смольного, резиденций полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, аэропорта Пулково, штаб-квартиры Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств (Таврического дворца), зданий, в которых расположены исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, прокуратуры, консульств, открытого акционерного общества «Телерадиокомпания «Петербург» вне зависимости от количества участников;

– шествие и демонстрация проводится в соответствии с указанным организатором публичного мероприятия маршрутом движения участников на территории двух и более районов Санкт-Петербурга вне зависимости от количества участников.

Комитет отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только в случаях, если:

1) уведомление подано лицом, которое в соответствии с ФЗ № 54-ФЗ не вправе быть организатором публичного мероприятия;

2) если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором в соответствии с ФЗ № 54-ФЗ, иными федеральными законами и законом от 21.06.2011 г. №390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» проведение публичного мероприятия запрещается.

---

<sup>1</sup> Колмаков С. Ю. Особенности законодательства субъектов Российской Федерации о публичных мероприятиях: проблемы перспективы решения // Вестник Удмуртского университета. 2018. № 6. С. 124.

Прием и регистрация уведомления о проведении публичного мероприятия.

Специалист, обслуживающий окно приема корреспонденции Приемной Правительства Санкт-Петербурга:

- принимает от заявителя уведомление;
- проверяет у организатора публичного мероприятия или его представителя документ, удостоверяющий личность;
- делает письменную отметку о дате и времени получения уведомления на копии уведомления, которая возвращается заявителю либо уполномоченному им лицу.

В случаях отсутствия у заявителя документа, удостоверяющего личность, или(и) документа, подтверждающего полномочия на осуществление действий от имени заявителя, работник, обслуживающий окно приема корреспонденции Приемной Правительства Санкт-Петербурга, незамедлительно вызывает по телефону специалиста (начальника) Отдела, который принимает решение об отказе заявителю в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги.

Специалист (работник) Организационного управления Комитета при поступлении уведомления:

1. Регистрирует уведомление в программе регистрации обращений граждан Комитета.

2. Представляет полученное уведомление на рассмотрение председателю Комитета.

3. После получения резолюции председателя Комитета с поручением о рассмотрении уведомления регистрирует резолюцию в программе регистрации обращений граждан Комитета.

4. Передает зарегистрированную копию уведомления с резолюцией председателя Комитета с поручением о рассмотрении уведомления специалисту Отдела, в соответствии с должностным регламентом ответственного за рассмотрение уведомлений (уполномоченный специалист).

5. Передает копию уведомления для сведения заместителю председателя Комитета, координирующему и контролирующему деятельность Отдела (уполномоченный заместитель председателя Комитета).

6. Оставляет первый экземпляр уведомления с резолюцией председателя Комитета в деле, хранящемся в Организационном управлении<sup>1</sup>.

В Иркутске разработана более удобная система подача уведомлений через портал госуслуги, где можно подавать уведомления: лично,

---

<sup>1</sup> Санкт-Петербург: госуслуги за 2021 г. URL: <https://gu.spb.ru/> (дата обращения: 14.04.2021).

почтой, по телефону, а также получить результаты возможно лично и почтой, срок оказания услуги занимает 3 рабочих дня.

В целом процедура не сильно отличается от подачи уведомления в других регионах, просто есть свои несомненные плюсы — экономия времени.

В большинстве регионов все менее децентрализовано, например, Костромская область.

Чтобы подать уведомление о проведение публичного там нужно соблюсти следующие требования:

1. Уведомление о проведении публичного мероприятия и его копия подается организатором публичного мероприятия:

1) в администрацию городского округа — в случае, если место проведения находится на территории городского округа;

2) в администрацию городского, сельского поселения — в случае, если место проведения находится на территории городского, сельского поселения.

2. Уведомление о проведении публичного мероприятия подается в сроки, установленные в ч. 1 ст. 7 ФЗ № 54-ФЗ.

3. Уведомление о проведении публичного мероприятия подписывается организатором публичного мероприятия и лицами, уполномоченными организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению.

4. Уведомление о проведении публичного мероприятия, поданное с соблюдением требований, предусмотренных ФЗ № 54-ФЗ, настоящим Законом, должно быть зарегистрировано должностным лицом органа местного самоуправления, указанного в ч. 1 настоящей статьи, о чем делается соответствующая запись в регистрационной книге.

5. На копии уведомления должностное лицо, ответственное за регистрацию уведомлений, делает письменную отметку о дате и времени получения уведомления и заверяет указанные сведения своей подписью. Копия уведомления возвращается лицу, ее представившему<sup>1</sup>

Как показал анализ регионального законодательства, реализация права на проведение публичных мероприятий в разных субъектах реализуется по-разному.

Законы о публичных мероприятиях субъектов Российской Федерации дают возможность: устанавливать свой порядок подачи

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Костромской области: закон Костромской области от 28 декабря 2012 г. № 319-5-ЗКО (с изм. и доп. от 28.04.2016.) // URL: <https://docs.cntd.ru/document/453124754> (дата обращения: 14.07.2021).

уведомлений; определять специальные места для проведения мероприятий; регулировать допустимое расстояние между участниками и другие правила; детализировать правила соблюдения общественного порядка и прочее.

В период пандемии, в рамках которой введение ограничительных мер было поручено губернаторам в большинстве субъектов возможность проведения даже одиночного пикета была ограничена, на момент представления монографии в печать ограничения на проведения публичных мероприятий сняты только в девяти субъектах.

Еще одна дилемма — допустимость ограничительного регулирования конституционных прав посредством муниципального нормотворчества.

Из доклада по правам человека стало известно, что уровень отказов в согласовании мероприятий варьируется от 8,5 % до 23 %. Где нижний предел зарегистрирован в Екатеринбурге, а верхний в Самаре.

Позволю себе сделать вывод, о необходимости исключения законодательства субъектов России из правового регулирования института публичных мероприятий, в реализации конституционных прав важно обеспечить прямое действие федерального законодательства, устранив региональные особенности.

Так же требуют пересмотра правила уведомления, в частности порядок подачи уведомления и сроков ответа уполномоченных органов. Относительно срока, в течение которого власти обязаны ответить на представленный запрос, то, согласно закону, он не может превышать трех дней. В свою очередь, организаторы должны ответить на полученный от властей ответ не позднее, чем за 3 дня до мероприятия, указав, принята ли предложенная альтернатива или нет. Решение, которое могут принять власти — это согласование заявки или же предложение других вариантов.

Технически согласование акций — не самая легкая и понятная процедура. Федеральный закон предоставил регионам право самим решать, с какими органами власти согласовывать действия. В результате возникло «процветание разнообразия».

Такой подход видится неоптимальным, предлагая внедрить универсальный метод подачи заявки посредством сайта «Госуслуги». Так же для защиты прав граждан представляется разумным ввести возмездную услугу — предварительной правовой экспертизы плакатов и других средств наглядной агитации, при наличии соответствующей

экспертизы граждан не будет нести ответственности за содержание плаката, в качестве экспертов могут выступать адвокатура.

#### **§ 4. Обзор правоприменительной и судебной практики**

Современное российское законодательство по вопросам свободы мирных собраний является относительно молодым и очень динамичным: действующая редакция уже 13 по счёту. Многочисленные преобразования привели к возникновению противоречивой правоприменительной практики. Не раз Конституционный Суд Российской Федерации рассматривал дела о соответствии основному закону страны некоторых положений федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а также положений регионального законодательства о публичных мероприятиях. Своё право собираться мирно, без оружия граждане неоднократно отстаивали и в Европейском суде по правам человека.

Конституция Российской Федерации предусматривает некоторые ограничения права на проведение публичного мероприятия, а именно в ч. 3 ст. 17 сказано: «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц»<sup>1</sup>. Кроме того, «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»<sup>2</sup> (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации). Ст. 56 Конституции Российской Федерации предусматривает ограничения в связи с введением в стране чрезвычайного положения (с указанием пределов и срока их действия). Такой подход согласуется и с международными правовыми актах, в которых также указывается возможность ограничения права на мирные собрания (ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>3</sup>, ч. 2 ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>4</sup>). Но судебная практика показывает, что граждане считают отдельные положения законодательства о публичных мероприятиях ограничением их права на мирные собрания. Рассмотрим некоторые примеры.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах.

<sup>4</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

*Пример 1.* С жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации обратились граждане А. В. Лашманкин, Д. П. Шадрин и С. М. Шимоволос<sup>1</sup>, считающие, что ч. 5 ст. 5 ФЗ № 54-ФЗ противоречит Конституции Российской Федерации. В соответствии с данной правовой нормой, организатор публичного мероприятия не имеет права на его проведение, если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение места и (или) времени проведения акции (по мотивированному предложению данных органов). В определении Конституционного Суда Российской Федерации приведено толкование понятия «мотивированное предложение», а именно оно означает, что в решении органа публичной власти должны содержаться веские причины, указывающие не просто на нежелательность, а на невозможность проведения публичного мероприятия по заявленным условиям в целях защиты публичных интересов. Проблема возникает именно на этом моменте, поскольку перечня таких причин нет ни в одном нормативном правовом акте, однако стоит отметить, что законодательное закрепление этих причин «необоснованно ограничивало бы дискрецию органов публичной власти по реализации своих конституционных обязанностей»<sup>2</sup>. Согласование же условий между организатором акции и органом публичной власти предполагает обязанность последнего предложить для обсуждения вариант проведения публичного мероприятия, способствующий максимально полной реализации целей его проведения. Организатор, в свою очередь, должен предпринимать усилия для достижения согласия на основе баланса интересов, а при невозможности сделать это он имеет право в судебном порядке защитить свои права (ст. 19 ФЗ № 54-ФЗ). В таком случае именно судебная власть, осуществляющая свою деятельность на основе принципов законности, справедливости и независимости, будет разрешать споры, возникающие при использовании конституционных предписаний оценочного характера, которые позволяют правоприменителю действовать относительно самостоятельно. Таким образом, положение ч. 5 ст. 5 ФЗ № 54-ФЗ не нарушает конституционных прав заявителей.

Однако есть примеры и обоснованных жалоб граждан.

---

<sup>1</sup> По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. № 6. 2009.

<sup>2</sup> Там же.

*Пример 2.* С жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации обратился гражданин А. Н. Якимов<sup>1</sup>, считающий, что ч. 1 ст. 7 ФЗ № 54-ФЗ противоречит Конституции Российской Федерации. В соответствии с данной правовой нормой, организатор акции обязан заблаговременно уведомить орган публичной власти о намерении провести публичное мероприятие с указанием его цели, формы, места, времени проведения, предполагаемого количества участников и иной необходимой информации, которая закреплена в ч. 3 ст. 7 ФЗ № 54-ФЗ. Подобное требование не является ограничением свободы мирных собраний, поскольку оно направлено на обеспечение условий для исполнения органами публичной власти их конституционной обязанности — признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции Российской Федерации) — а также для принятия мер организационного характера по созданию безопасных как для участников мероприятия, так и для иных лиц условий проведения акции. Вопрос конституционности требования осуществить указанные действия в течение определённого периода времени уже рассматривался — Конституционный Суд Российской Федерации пришёл к выводу об отсутствии нарушения конституционных прав и свобод граждан в содержании данной обязанности<sup>2</sup>. Определение конкретных сроков обусловлено стремлением законодателя предотвратить возможные злоупотребления этим правом, а именно лицо может подать уведомление о проведении того или иного мероприятия задолго до предполагаемой даты самого события, дабы ограничить возможность других заинтересованных лиц провести акцию в то же время, в том же месте. Субъекты Российской Федерации уполномочены самостоятельно определять порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, однако они не имеют права изменять установленный ФЗ № 54-ФЗ порядок расчёта срока исполнения организатором закреплённых обязанностей, а также устанавливать сроки

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7 федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина А. Н. Якимова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 мая 2014 г. № 14-П // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 15.08.2021).

<sup>2</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Нягань Ханты-Мансийского автономного округа на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 7 федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2011 г. № 1320-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

для особых случаев, когда, например, определённый общим правилом срок подачи уведомления совпадает с днями, признанными ст. 112 Трудового кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> нерабочими праздничными днями. Закон Санкт-Петербурга от 21 июня 2011 г. № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» предусматривает возможность подачи уведомления о проведении публичного мероприятия только напрямую, т. е. путем личного посещения, а подача уведомления при помощи почты («Почты России» или электронных сервисов) невозможна. По этой причине гражданин А. Н. Якимов не мог подать уведомление в установленный срок, поскольку проведение его мероприятия было запланировано на 19 января 2012 г., а дни с 31 декабря 2011 г. по 9 января 2012 г. включительно признаны нерабочими. Следовательно, ч. 1 ст. 7 ФЗ № 54-ФЗ в редакции, действующей на момент подачи жалобы А. Н. Якимова (редакция № 5 от 8 июня 2012 г.), препятствует реализации права на свободу мирных собраний, а значит противоречит Конституции Российской Федерации (а именно ч. 1 и 2 ст. 19, ст. 31, ч. 3 ст. 55). Положения, содержащиеся в данной статье, не предусматривают возможность подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в том случае, если обозначенный в законе срок (не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия) полностью совпадает с нерабочими днями. По этой причине Конституционный Суд Российской Федерации предписал федеральному законодателю внести в закон необходимые изменения.

*Пример 3.* С жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации обратились граждане М. С. Седова и В. П. Терешонкова<sup>2</sup>, считающие, что п. 1 и 6 ст. 5 закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми»<sup>3</sup> противоречат Конституции Российской Федерации. В данной статье

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» в связи с жалобами граждан М. С. Седовой и В. П. Терешонковой: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 г. № 33-П // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.07.2021).

<sup>3</sup> О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми: закон Республики Коми от 29 ноября 2012 г. № 91-РЗ (с изм. и доп. от 2 марта 2021 года) // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2012. № 63, ст. 1545.

в дополнение ч. 2 ст. 8 ФЗ № 54-ФЗ перечислены места, в которых в Республике Коми запрещается проведение публичных мероприятий.

Гражданке В. П. Терешонковой отказали в проведении публичного мероприятия в форме заупокойного молебна в память о жертвах Большого террора в СССР 1937–1938 гг. (предполагаемое число участников — 20–25 человек). Причиной для отказа послужило предполагаемое место проведения акции — Стефановская площадь в городе Сыктывкар, которая включена в список запрещённых мест (п. 1 ст. 5 закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми»). По мнению заявителя, абсолютное ограничение права проведения публичного мероприятия (кроме пикетирования) в данном месте даже в выходные дни с учётом особого религиозного значения Стефановской площади для жителей Республики Коми препятствует реализации конституционных прав граждан.

Гражданке М. С. Седовой отказали в проведении митинга, целью которого являлось обсуждение низкого качества работы общественного транспорта в городе Сыктывкар (предполагаемое число участников — 40–50 человек). Основанием для отказа также послужило место — площадка перед зданием, занимаемым администрацией муниципального образования городского округа «Сыктывкар». Указанная площадка находится в радиусе 50 метров от входа в здание администрации, а потому относится к местам, в которых в Республике Коми запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций (п. 6 ст. 5 закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми»).

Подобные действия региональных властей не согласуются с ч. 1 ст. 1 и ч. 2.2 ст. 8 ФЗ № 54-ФЗ, предусматривающих право субъектов федерации исключительно на основе учёта не урегулированных федеральным законодательством объективных особенностей и условий того или иного региона устанавливать дополнительные места, в которых запрещено проведение публичных мероприятий. Произвольные же пространственно-территориальные ограничения свободы мирных собраний не допускаются.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не должны противоречить федеральному законодательству ни формально, ни по существу (ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации), а также не могут приводить к снижению гарантий осуществления прав и свобод человека и гражданина, содержащихся в федеральных законах. По этой причине Конституционный Суд Российской Федерации

постановил признать п. 1 и 6 ст. 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» противоречащими основному закону страны (а именно ч. 1 ст. 17, ст. 31, ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации), а также обязал законодателя субъекта внести необходимые изменения в действующее правовое регулирование региона.

*Пример 4.* С жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации обратились граждане Н. П. Баранова, А. Г. Круглов и Д. И. Сталин<sup>1</sup>, считающие, что ст. 3.4 Закона Самарской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области»<sup>2</sup> противоречит Конституции Российской Федерации. В данной статье в дополнение ч. 2 ст. 8 ФЗ № 54-ФЗ установлен перечень мест, в которых в данном регионе запрещается проведение публичных мероприятий. Заявителям по настоящему делу отказали в проведении публичного мероприятия в форме митинга (предполагаемое число участников — 1 000 человек), целью которого являлось выражение мнений граждан об эффективности работы органов публичной власти в городе Самаре. Причиной для отказа послужило выбранное для проведения акции место — площадь Куйбышева расположена на расстоянии менее 150 метров от общеобразовательного учреждения, больницы, профессиональной образовательной организации, а также здания, занимаемого религиозной организацией. Альтернативное место, предложенное заявителями — площадь Чапаева — не было согласовано по той же причине — на расстоянии менее 150 метров от новой точки находилось учреждение дополнительного образования и военный объект.

При рассмотрении данного дела Конституционный Суд Российской Федерации обратился к уже имеющейся судебной практике — Постановление от 1 ноября 2019 г. № 33-П<sup>3</sup>, подробно изложенное

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности статьи 3.4 закона Самарской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области» в связи с жалобой граждан Н. П. Барановой, А. Г. Круглова и Д. И. Сталина: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2020 г. № 27-П. // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.06.2021).

<sup>2</sup> О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области: закон Самарской области от 6 апреля 2005 г. № 105-ГД (с изм. и доп. от 08.12.2020) // Волжская Коммуна. — 2005. — 7 апреля.

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми.

в третьем примере настоящей работы. Правовые позиции Конституционного Суда в двух этих случаях аналогичны: установление подобных ограничений при определении мест проведения публичных мероприятий выходит за конституционные пределы полномочий субъектов Российской Федерации. Следовательно, ст. 3.4 закона Самарской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области» в действующей своей редакции противоречит Конституции Российской Федерации — законодателю субъекта следует внести в региональное законодательство необходимые изменения.

*Пример 5.* С жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации обратился гражданин В. А. Тетерин<sup>1</sup>, считающий, что отказ в проведении им публичного мероприятия является необоснованным, а п. 5 ч. 4 ст. 5 и п. 6 ч. 3 ст. 7 ФЗ № 54-ФЗ противоречит Конституции Российской Федерации. Причиной для отказа стало несоответствие поданного заявителем уведомления о проведении публичного мероприятия в форме митинга (отсутствие в уведомлении сведений, предусмотренных п. 6 ч. 3 ст. 7 ФЗ № 54-ФЗ): в качестве форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи на акции были указаны лишь телефонные номера вызова полиции и скорой помощи. Названная форма участия организатора акции в охране общественного порядка и безопасности граждан была признана ненадлежащей, поскольку отсутствовал конкретный перечень мер, направленных на их обеспечение. На этом основании городская администрация не стала рассматривать уведомление в установленном порядке, а значит согласование заявленного митинга было невозможно.

Несколько позднее гражданин Тетерин вновь подавал в администрацию города Иркутск уведомление о проведении публичного мероприятия, но уже в форме демонстрации — данное обращение администрация оставила без рассмотрения по той же причине, что и в первом случае.

В ч. 1, 3 и 4 ст. 5 ФЗ № 54-ФЗ предусмотрена обязанность организатора публичного мероприятия подавать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного управления

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина В. А. Тетерина: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июня 2019 г. № 24-П // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.06.2021).

уведомление с указанием форм и методов обеспечения в пределах своей компетенции общественного порядка и организации медицинской помощи при проведении акции. Цель установления подобного требования — вменение организатору определённой степени ответственности за мирное проведение планируемой акции. Однако основная роль в охране общественного порядка и безопасности граждан, оказании им при необходимости неотложной медицинской помощи лежит на органах исполнительной власти субъектов федерации или органах местного самоуправления, их уполномоченных представителях, а также на уполномоченных представителях органов внутренних дел. Следовательно, любые попытки возложения на организатора акции тех обязанностей, что предписано выполнять органам государственной и муниципальной власти и их уполномоченным представителям, не допускаются.

По этой причине указанные гражданином Тетериным формы и методы охраны общественного порядка и организации медицинской помощи, свидетельствующие о принятии им на себя соответствующих обязательств, не могут быть истолкованы как несоответствующие требованиям федерального законодательства, несмотря на некоторую их простоту. Кроме того, даже при оценке уполномоченным органом исполнительной власти субъекта федерации данных форм и методов как недостаточных, отказывать в рассмотрении уведомления они не имели права (основания для отказа в согласовании проведения публичного мероприятия изложены в ч. 3 ст. 12 — среди них нет нашего случая). Оспариваемые же положения федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не противоречат основному закону страны, а лишь требуют конкретизации, закрепления их конституционно-правового смысла в целях предотвращения двоякого толкования в правоприменительной практике.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации постановил: признать п. 5 ч. 4 ст. 5 и п. 6 ч. 3 ст. 7 ФЗ № 54-ФЗ соответствующими Конституции Российской Федерации, а также пересмотреть в установленном порядке правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданина Тетерина.

В период с 1995 года по 2021 год было рассмотрено 390 дел о проверке конституционности нормативных положений федеральных и региональных законов о публичных мероприятиях, 206 из них были признаны противоречащими Конституции Российской Федерации. В 96 % случаев суд находил недостатки в региональном

законодательстве<sup>1</sup>, предписывая законодателю субъекта вносить необходимые изменения. Федеральное законодательство корректируется редко<sup>2</sup>.

Следовательно, мы можем сделать вывод об эффективности работы Конституционного Суда Российской Федерации *в частном порядке*: чаще всего суд поддерживает граждан при возникновении разного рода коллизий, предписывая законодателю вносить изменения в действующее правовое регулирование. Однако изменению в большинстве случаев подвергается именно региональное законодательство, федеральное же — очень редко. Значит работа Конституционного Суда Российской Федерации *в общем порядке* менее продуктивна. Это обусловлено, в первую очередь, тем, что различные ограничения вводятся, как правило, законами субъектов Российской Федерации, ведь федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» делегировал им весьма широкий круг полномочий. Ранее вопросами регионального законодательства занимались конституционные (уставные) суды, которые, однако, были упразднены в декабре 2020 года<sup>3</sup>. По этой причине проблемы, связанные с региональным законодательством либо остаются без внимания, либо становятся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, что позволяет сформировать правоприменительную практику в области обеспечения свободных мирных собраний.

При этом отметим, что в условиях романо-германской правовой семьи суд не может ссылаться на другие свои решения, используя их в дальнейшем по аналогии. Потому невозможно назвать те или иные постановления Конституционного Суда Российской Федерации универсальными, как это происходит, например, у ЕСПЧ, практика которого будет рассмотрена далее.

Таким образом, существующие юридические коллизии, а также принципиальная важность права собираться мирно, без оружия в условиях становления демократического общества являются причиной, по которой как федеральное, так и региональное законодательство о публичных мероприятиях не раз в будущем будет

---

<sup>1</sup> Примеры типичных решений: 1) По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 закона Республики Коми; 2) По делу о проверке конституционности статьи 3.4 закона Самарской области и др.

<sup>2</sup> Примеры типичных решений: 1) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П; 2) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июня 2019 г. № 24-П и др.

<sup>3</sup> О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы: федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2020).

подвергаться изменениям. Закон, совсем недавно принятый в этой сфере<sup>1</sup>, уже даёт основания полагать, что количество коллизий вскоре уменьшится, ведь полномочия субъектов в части определения дополнительных требований для проведения публичных мероприятий значительно уменьшились.

Вместе с тем, всё чаще граждане Российской Федерации ищут справедливости в ЕСПЧ. В большинстве случаев (в 82 из 185<sup>2</sup>) причиной обращений в 2020 году становились вопросы нарушения права на свободу и безопасность. Подобные случаи являются следствием спорных задержаний во время различных публичных мероприятий.

Больше всего решений ЕСПЧ в 2020 году было зарегистрировано именно в отношении Российской Федерации — 185. Из них по 173 случаям было установлено, по крайней мере, одно нарушение. Это абсолютный максимум среди всех стран. На втором месте по количеству судебных решений находится Турция с показателем почти вдвое меньше — 97 обращений.

Сравнительный анализ, составленный на изучении судебной практики и новостных порталов сети Интернет, свидетельствует об отсутствии объективного отношения к нашей стране, тем более что приведённый там пример не единственный<sup>3</sup>.

Кроме того, в 2019 году ЕСПЧ официально принял презумпцию виновности в отношении Российской Федерации<sup>4</sup>, означающую, что по всем искам Россия должна в течение 30 дней доказать свою невиновность, в противном случае последует автоматическое удовлетворение обращения. М. В. Захарова, официальный представитель МИД России, назвала данное решение «политически мотивированным, необоснованным, наносящим вред двусторонним отношениям»<sup>5</sup>. Однако недопустимо, чтобы международный судебный орган, который распространяет свою юрисдикцию на государств-членов Совета Европы, ратифицировавших Конвенцию о защите прав

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ.

<sup>2</sup> Violations by Article and by State. Statistics. URL: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=> (дата обращения: 07.01.2022).

<sup>3</sup> Примеры типичных решений: 1) Case of Zakharov and Varzhabetyan v. Russia. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-205060> (дата обращения: 07.01.2022); 2) Case of Elvira Dmitriyeva v. Russia. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-192771> (дата обращения: 07.01.2022); 3) Case of Obote v. Russia. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-198482> (дата обращения: 07.01.2022); 4) Case of Frumkin v. Russia. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-159762> (дата обращения: 07.01.2022) и др.

<sup>4</sup> Обзор наиболее значимых постановлений Европейского Суда по правам человека против России с 1 октября по 31 декабря 2019 года. URL: <https://upch.mosreg.ru/> (дата обращения: 07.01.2022).

<sup>5</sup> Там же.

человека и основных свобод, допускал принятие решений по политическим или иным соображениям, теряя, тем самым, свою независимость и беспристрастность.

К слову, об оценке некоторых действий ЕСПЧ в отношении Российской Федерации: «решение Европейского суда по правам человека по делу блогера Алексея Навального свидетельствует о том, что ЕСПЧ больше не является независимым органом (о решении по делу «Ив Роше»<sup>1</sup>)»<sup>2</sup> — высказывание представителя итальянского издания *Geopolitical News* Гвидо Келлера.

Однако несмотря на спорный характер некоторых решений ЕСПЧ, отметим необходимость существования надгосударственной судебной организации. Более того, «правовые позиции Европейского Суда учитываются при применении законодательства Российской Федерации»<sup>3</sup>, а значит каждое из них, так или иначе, обогащает нашу правовую систему. При этом в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации обращается внимание на то, что отечественное законодательство может предусматривать «более высокий уровень защиты прав и свобод человека»<sup>4</sup>, нежели Европейская Конвенция и Протоколы к ней. В таком случае следует руководствоваться российскими законами (в соответствии со ст. 53 Конвенции), т. е. возможен вариант игнорирования решений ЕСПЧ.

Вместе с тем, права граждан собираться мирно, без оружия не является абсолютным, поскольку отсутствует в перечне прав и свобод человека и гражданина, не подлежащих ограничению (ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации). Следовательно, право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований при введении в стране чрезвычайного положения может быть ограничено в целях защиты жизни, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности и незыблемости конституционного строя, поддержания обороны страны — что соответствует положениям Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 55) и нормам Протокола № 4 «Об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию, и первый Протокол к ней»,

---

<sup>1</sup> Дело Навальные (Navalnyye) против Российской Федерации: Постановление ЕСПЧ от 17 октября 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> В Европе усомнились в независимости ЕСПЧ. URL: [https://www.ridus.ru/news/348343?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D](https://www.ridus.ru/news/348343?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D) (дата обращения: 07.01.2022).

<sup>3</sup> О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 21 // Российская газета. — 2013. — 5 июля.

<sup>4</sup> Там же.

подписанного в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г. (ст. 2)<sup>1</sup>.

Зачастую граждане обращаются в суд, считая ограничения, вводимые по той или иной причине, нарушениями их конституционных прав и свобод. Обострилась ситуация в период распространения случаев заболевания новой коронавирусной инфекцией (COVID-19) в Российской Федерации. Существенно увеличилось количество задержанных одиночных пикетчиков. Причиной тому наличие несовершенств в действующем российском законодательстве: проведение одиночного пикета регламентировано законом о публичных мероприятиях (ещё одна причина — низкий уровень правовой культуры граждан из-за множественных нюансов законодательства — будет рассмотрен далее). Как следствие, все временные ограничения, которые по тем или иным причинам вводятся для публичных мероприятий, распространяются не только на коллективные акции, но и на одиночные пикеты, что некорректно. Главной целью введения дополнительных мер в ходе пандемии является недопущение массового скопления людей, что может привести к распространению инфекции. Одиночный пикет (даже в условиях пикетных очередей, о которых речь пойдет далее) не предполагает концентрации большого количества граждан в одном месте, потому запрет их проведения в некоторых регионах, например в Санкт-Петербурге (п. 2.1.3. постановления Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 года № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»<sup>2</sup>), представляется неправомерным ограничением конституционных прав человека.

Кроме того, именно регионы вводили ограничения различной степени строгости, что также вызывало рост социальных недовольств. Граждане обвиняли региональные власти в неправомерных действиях<sup>3</sup>, ведь введение ограничений в Конституции Российской

---

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) (с изм. от 13.05.2004) // СЗ РФ. 2001. № 2, ст. 163.

<sup>2</sup> О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19): постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 г. № 121 (ред. от 01.01.2022) // Администрации Санкт-Петербурга [официальный сайт]. URL: [www.gov.spb.ru/norm\\_baza/npa](http://www.gov.spb.ru/norm_baza/npa) (дата обращения: 13.03.2020).

<sup>3</sup> Об оставлении без изменения решения Калининградского областного суда от 28 августа 2020 года об отказе в оспаривании пунктов 2, 5 постановления правительства Калининградской области от 16 марта 2020 года № 134 "О введении на территории Калининградской области режима повышенной готовности для органов управления и сил территориальной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Калининградской области и некоторых мерах по предотвращению распространению в Калининградской области новой коронавирусной инфекции" в редакциях от 11 июня 2020 года и 19 июня 2020 года: апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 26 ноября 2020 г. по делу № 66а-6242/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федерации предусматривается посредством принятия федерального закона. В 2020 году режимы повышенной готовности из-за пандемии COVID-19 вводились главами субъектов федерации или региональными правительствами, то есть не законами, а подзаконными региональными актами исполнительной власти — этот момент серьёзно волновал многих граждан.

Однако действия органов государственной власти являются правомерными. Дело в том, что ограничения введены всё же именно федеральным законом, а конкретно Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее — ФЗ № 52-ФЗ), в котором изложены полномочия субъектов Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в числе которых — «введение и отмена на территории субъекта Российской Федерации ограничительных мероприятий (карантина) на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей»<sup>1</sup>. Главный государственный санитарный врач Российской Федерации имеет право вносить в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложения о проведении ограничительных мероприятий, а высшие должностные лица субъектов обязаны с учётом складывающейся эпидемиологической ситуации в их регионе и прогноза ее развития своевременно предпринимать необходимые меры, ограничить проведение массовых мероприятий (п. 8 ч. 1 ст. 51 ФЗ № 52-ФЗ). Во время пандемии коронавирусной инфекции в соответствии с федеральным законодательством было принято несколько Постановлений Главного государственного санитарного врача Российской Федерации, предписывающих введение ограничительных мер для предотвращения распространения COVID-2019<sup>2</sup>, на основании которых и действовали регионы.

---

<sup>1</sup> О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.07.2021).

<sup>2</sup> Перечень постановлений Главного государственного санитарного врача Российской Федерации: от 2 марта 2020 г. № 5 «О дополнительных мерах по снижению рисков завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)» (ред. от 13.03.2020); от 13 марта 2020 г. № 6 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019»; от 18 марта 2020 г. № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019» (ред. от 04.12.2021); от 30 марта 2020 г. № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-2019» (ред. от 27.07.2020) // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.03.2020) и др.

Кроме того, координация вопросов здравоохранения является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. ж ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации), а следовательно, решения региональных властей в период пандемии основываются на нормах российского законодательства, в их действиях отсутствует противоправный состав.

Рассмотрим подробнее пикетирование, которое имеет ряд особенностей, обуславливающих практические сложности как у граждан, так и у сотрудников органов внутренних дел. Больше всего случаев связано с одиночными пикетами. Несмотря на подробную регламентацию вопросов, связанных с организацией и проведением пикетирований, имеются всё же некоторые пробелы, требующие законодательного регулирования в целях формирования единой правоприменительной практики со стороны представителей правопорядка, а также для предотвращения большого количества правонарушений со стороны граждан.

Важно отметить, что при возникновении у гражданина желания стать организатором (или всё же участником — подробнее об этом далее) одиночного пикетирования необходимо учесть очень много нюансов, которые порой тяжело освоить простому обывателю. Данный вывод был сделан одним из авторов на основе проведённой в 2022 году, научно-исследовательской работы («Перспективы правового регулирования права граждан на проведение публичных мероприятий» п. 117 плана НД Санкт-Петербургского университета МВД России) анкетирования<sup>1</sup>. В рамках НИР было опрошено 276 человек.

На вопрос «Всё ли Вам ясно в законодательстве о публичных мероприятиях?» 75 % опрошенных указали на необходимость дополнительных разъяснений.

По нашему мнению, целесообразно было бы организовать бесплатный портал с толкованием отдельных положений законодательства Российской Федерации. Зачастую для понимания содержания закона необходимо знакомство с имеющейся судебной практикой. В настоящий момент данная услуга в полном объёме доступна лишь в платных версиях некоторых справочно-правовых систем. Наверняка пользовались бы спросом сформулированные по различным юридическим вопросам *правила* — тезисные перечисления основных положений, часто содержащиеся в нескольких источниках. Абсолютное

---

<sup>1</sup> Анкетирование. Публичные мероприятия в России. URL: <https://forms.gle/mLJ5jH5CY6DeUQuу6> (дата обращения: 08.01.2022).

большинство (79 % голосов) респондентов считают создание такого портала необходимым. Впоследствии с развитием предлагаемого сервиса можно предусмотреть услуги онлайн-консультанта по правовым вопросам (45 % опрошенных планируют пользоваться подобной опцией, 23 % — воспользуются ею, если это будет бесплатно). Данный портал направлен на повышение уровня правовой культуры граждан нашей страны, и в своей работе он будет основываться на федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Как уже отмечалось, вопрос одиночных пикетов, непосредственно связанный с темой настоящей работы, является весьма сложным для населения. Типовые правила в данном случае будут очень полезны, ведь, как показало анкетирование, многие положения законодательства гражданам неизвестны. Главные требования к таким памяткам:

1) простота изложения информации для понимания широкой аудиторией;

2) максимально лаконичное формулирование тезисов, чтобы не смещать фокус внимания читателя на второстепенные детали;

3) указание на дополнительные источники информации для граждан, желающих углубить свои знания закона.

Но не только граждане сталкиваются на практике с трудностями: сотрудники органов внутренних дел принимают на себя весь негатив общественности в связи со спорными случаями задержаний (чаще всего именно одиночных пикетчиков). При этом сами полицейские являются заложниками ситуации, поскольку в законе требуется конкретизировать и детализировать многие вопросы, связанные с публичными мероприятиями. Кроме того, в связи с принципиальной важностью данного вопроса целесообразно разработать для сотрудников ОВД на уровне постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации практические рекомендации, которые бы давали подробные ответы на следующие вопросы.

Во-первых, каков всё-таки статус одиночного пикетчика? Он организатор или участник? В зависимости от ответа на данный вопрос немного отличаются требования к пикетчику.

Во-вторых, что стоит считать оскорблениями, непристойностями и призывами к насилию? Как сотруднику однозначно определять

---

<sup>1</sup> О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ (ред. от 1 июля 2021 года) // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 01.07.2021).

правомерность содержания средств наглядной агитации пикетчиков? С постоянно обновляющимся списком экстремистских материалов всё предельно ясно<sup>1</sup>, а вот другие моменты требуют пояснения. При получении ответов на данные вопросы удастся сформировать единую правоприменительную практику в части оценки изображений и надписей на плакатах пикетчиков.

В-третьих, что именно подразумевается в законе под формулировкой «участие нескольких лиц в <...> актах пикетирования поочередно» (ч. 1.1 ст. 7 ФЗ № 54-ФЗ)? Имеется в виду недопущение формирования физической очереди, которая приведёт к большому скоплению людей в одном месте, что вероятно может нарушить нормальную работу транспорта, движение пешеходов и т. д.? Или же наличие единого организатора, который дистанционно организует пикетную очередь, считается нарушением законодательства? В связи с указанной неоднозначностью уже возникали споры. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации сказано, что наличие одного организатора публичных мероприятий, единое оповещение и агитация участников, изготовление и распространение средств наглядной агитации в отношении нескольких акций<sup>2</sup> являются основаниями для признания ряда одиночных пикетов одним единым публичным мероприятием, о проведении которого необходимо направлять уведомление, а следовательно участники будут привлечены по ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ к административной ответственности. При этом возник прецедент, когда несколько одиночных пикетов под единой организацией И. А. Никифоровой с помощью сети Интернет проводились в разные дни на протяжении месяца. Сотрудники ОВД, действуя на основании постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, усмотрели в её действиях состав административного правонарушения. Однако Конституционный Суд Российской Федерации удовлетворил жалобу И. А. Никифоровой, заключив, что «наличие у нескольких одиночных пикетов единого замысла и общей организации само по себе не может служить достаточным доказательством того, что они являются завуалированной (скрытой) формой проведения единого

---

<sup>1</sup> Экстремистские материалы // Министерство юстиции Российской Федерации [официальный сайт]. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/extremist-materials/> (дата обращения: 07.01.2022).

<sup>2</sup> О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 г. № 28 «» // Российская газета. — 2018. — 6 июля.

публичного мероприятия»<sup>1</sup>. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации также указана обязательность критерия одновременности проведения одиночных пикетов для признания их единым мероприятием. И всё же заявленный вопрос требует конкретного ответа.

Важность регламентации данных вопросов заключается в необходимости предотвращения спорных случаев задержания одиночных пикетчиков, которые всегда становятся громкими инфоповодами в сети Интернет. От правильности и правомерности действий представителей правопорядка зависят отношение граждан к власти и имидж самих полицейских, поэтому, по нашему мнению, необходимо, в первую очередь, детально регламентировать работу сотрудников органов внутренних дел по названным направлениям.

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности части 1.1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки И. А. Никифоровой: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 мая 2021 г. № 19-П // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2021).

## ГЛАВА 2 ПРАВО НА ПРОВЕДЕНИЕ МИТИНГОВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

### § 1. Понятие и особенности публичного мероприятия в различных правовых семьях

Универсальным стандартом права на публичные мероприятия является Всеобщая декларация прав человека провозглашающая, что каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. Реализация данного положения должна быть обеспечена посредством национального законодательства, которое в силу сложившихся политических традиций по-разному определяет понятие и допустимые пределы права на мирные собрания.

Следует отметить, что отношение к праву на проведение публичных мероприятий в каждой стране обусловлено прежде всего, той правовой системой к которой она относится. Таким образом рассмотрим отношение к публичным мероприятиям у стран с англосаксонской, романо-германской и мусульманской и традиционной системами <sup>1</sup>.

Примечательно, что в англосаксонской системе права политические права и свободы (свобода слова, собраний, митингов, демонстраций) регулируются в основном обычаями и законами. При этом, в законах устанавливаются, в основном, лишь некоторые требования для их реализации (например, порядок уведомления о предстоящем митинге). Тем не менее, права и свободы человека в этих странах признаются высшей ценностью государства и подлежат соответствующей правовой охране.

Таким образом, в Великобритании, основным актом, посвященным проведению массовых мероприятий до 1986 года, был *Public Order Act 1936* (закон об охране общественного порядка). В 1986 году этот статут был принят в новой редакции.

Из анализа этого статута следует, что чтобы проведение уличных демонстраций и митингов не было признано правонарушением, нужно получить официальное разрешение на это полицейских органов.

Так, ст. 2 предусматривает, что организатору массового мероприятия (необходимо подать письменное заявление не позднее, чем за 6 рабочих дней до запланированного мероприятия). При этом организатор

---

<sup>1</sup> Попова А. В. История государства и права зарубежных стран. Москва: Юрайт, 2016. С. 236.

должен указать в этой заявке дату, место, время и примерный маршрут проведения мероприятия. Таким образом, мы также можем сделать вывод, что информация, которая должна быть представлена в заявлении в соответствии с этим законом, почти аналогична информации, предоставляемой в России, а сама процедура фактически носит разрешительный порядок.

При этом статут определяет важную гарантию: если при проведении публичного мероприятия не происходит движения по улицам, то проведение такого мероприятия органы полиции не могут остановить.

Типичным примером английской традиции также является Швеция, в которой действует не один, а множество нормативно-правовых актов<sup>1</sup>, направленных на обеспечение этого права. К таким НПА относятся:

- Закон об общественных собраниях (1956) № 618;
- Закон о полиции (1984) № 387,
- Устав общественного порядка № 617 и пр.

В соответствии с «Законом об общественных собраниях» (1956) № 618 для проведения демонстрации, митинга или другого вида общественного собрания количеством более 15-ти человек необходимо получение разрешения от полицейских органов власти основного, низшего звена. Организаторы мероприятия должны подать заявление не позднее, чем за 7 дней до его проведения. Заявление должно содержать сведения об организаторах, их контакты; месте и времени собрания, его методах и организационных формах и пр.

Если органы полиции разгонят публичное мероприятие в силу нарушения законодательства или в связи с возможной угрозой обществу или из-за нарушения общественного порядка — то в дальнейшем, если организатор вновь обратится с повторным заявлением о проведении такого мероприятия, вероятнее всего заявление будет отклонено или будет долго и тщательно проверяться<sup>2</sup>.

Таким образом, законодательство Швеции также отказалось от уведомительного порядка, установив разрешительную процедуру.

В США регулированием публичных мероприятий занимаются власти штатов и власти на местах. Наряду с этим, почти во всех населенных пунктах США для проведения манифестации (в США именно это определение является главным определением, применяемым к публичным мероприятиям) или митингов необходимо получить

---

<sup>1</sup> Далее — НПА.

<sup>2</sup> Колмаков С. Ю. Особенности проведения публичных мероприятий в разных странах // Вестник Тюменского государственного университета. 2017. № 3. С. 120.

специальное разрешение на основе соответствующего заявления, образец которого находится на официальных сайтах местных полицейских управлений или Службы национальных парков, если публичное мероприятие относится к компетенции этой службы.

Кроме того, разрешения для организаторов выдаются по соглашению Пожарной охраны, транспортной безопасности и полиции. Если все эти организации согласились на организацию публичного мероприятия, местные органы власти предоставляют организатору специальный сертификат. Целью этого сертификата является обеспечение официальных прав организаторов. Организатор должен предъявлять этот документ по первому требованию полиции, органов пожарной безопасности и других представителей местных органов власти.

Некоторые города и штаты США устанавливают и другие обязательные условия проведения публичных мероприятий. Среди них: запрет на проведение публичных мероприятий вблизи зон тишины (установленных органами власти), административных зданий и правительственных кварталов. Цель таких законодательных мер заключается в обеспечении максимального уровня порядка и безопасности при проведении публичных мероприятий.

При отсутствии разрешения либо при нарушении какого-либо из его пунктов местные органы власти имеют право пресечь данное мероприятие.

Говоря о законодательстве США следует сделать важную оговорку, в различных штатах совершенно разное законодательство и разная правоприменительная практика. Так в ряде штатов действует право на «спонтанные массовые акции» - участие в которых не влечет административной ответственности. В целом отношение в США к публичным акциям носит избирательный характер. Так массовые акции под общим лозунгом *Black Lives Matter* после событий 25 мая 2020 г.<sup>1</sup> прошли в 24 штатах, в ряде штатов сопровождалась: массовым нарушением общественного порядка, порчей собственности, другими преступлениями, но не пресекались полицией даже в штатах с жесткими антипандемийными ограничениями. Когда как согласованная акция «Марш за освобождение Америки» от 6 января 2021 г. привела в введения Чрезвычайной ситуации, вводу войск национальной гвардии в столицу и привлечению к уголовной ответственности более двухсот участников акции.

Оба примера рассматривались правоприменителями как *спонтанные массовые акции*, но привели к разным последствиям. Причина

---

<sup>1</sup> См.: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Флойд,\\_Джордж](https://ru.wikipedia.org/wiki/Флойд,_Джордж) (дата обращения: 07.01.2022).

кроется в субъективности общественном мнении и высокой зависимости правосудия от него.

Опыт Германии и Франции, ближе для понимания и анализа оба государства, как и Россия, относятся к романо-германской правовой семье.

В эпоху формирования традиции права в странах с этой системой преобладала теория естественного права. Естественное право, признавало главным образом, наличие у человека ряда неотъемлемых прав, которые принадлежат ему исходя из самого факта его принадлежности к роду человеческому.

Таким образом, таким правам отдавалась основополагающая роль, они должны были стать общими нормами, в соответствии с которыми принимались законы и разрешались конкретные споры.

Права человека в Германии пользуются высоким уровнем защиты, как в теории, так и на практике, и закреплены в *Grundgesetz*. Страна ратифицировала большинство международных договоров по правам человека. Отчеты независимых организаций, таких как *Amnesty International*, подтверждают высокий уровень соблюдения прав человека в Германии.

В Германии правовое регулирование уличных демонстраций и митингов осуществляется посредством специального ФЗ «О собраниях и шествиях» 1953 года в ред. от 1978 года<sup>1</sup>.

Из этого закона следует, что массовое мероприятие, собрание или демонстрация должны быть санкционированы властями в обязательном порядке. Относится это как к мероприятиям, проводимым в помещениях (митинги и собрания), так и под открытым небом, на улице (марши, митинги, демонстрации). Разрешения согласно данному закону выдают полицейские органы власти.

В отдельных случаях законодательством ФРГ разрешается проведение «спонтанных публичных выступлений граждан». Из анализа данного закона следует, что спонтанные мероприятия не должны планироваться заранее: должен отсутствовать оргкомитет, анонсирование мероприятия, призывы к участию. Иначе они подлежат запрету или пресечению в обязательном порядке.

Во Франции Декрет «О собраниях» 1935 года (с изм. от 1960 и 2000 гг.) является основным законодательным актом, устанавливающим порядок проведения демонстраций.

---

<sup>1</sup> Пожидаев С. Г. О зарубежном опыте проведения публичных мероприятий // Федерализм. 2018. № 2. С. 90.

Из замысла ст. 1 Декрета следует, что, организуя собрание, шествие, манифестацию или любое другое публичное мероприятие, организатор в обязательном порядке должен предварительно уведомить об этом мэрию коммуны.

Ст. 2 данного нормативно-правового акта устанавливает, что организатор должен предоставить в мэрию коммуны (в мэрии разных коммун на территории) подать заявление не ранее чем 3 полных дня, до планируемого мероприятия и не позднее чем через 15 дней до этого события. При этом в некоторых коммунах имеются свои особенности подачи такого заявления. Таким образом, например, в коммунах департамента Сены или в Париже заявление предоставляется не в мэрию, а в органы полиции. Фактически речь идет о муниципальном нормотворчестве ограничительно детализирующим конституционное право, что недопустимо для романо-германской правовой семьи, поскольку лишает закон прямого действия.

Заметим, что Франция в отличие от ФРГ или России — это унитарное государство, не допускающее региональных различий в исполнении законов. Ниже, в параграфе 2.3 «Особенности регионального законодательства» будет проведен критический анализ нормотворчества субъектов Российской Федерации относительно порядка согласования и проведения публичных мероприятий, приведены конкретные примеры, ставшие причиной необоснованного ограничения конституционных прав граждан.

Организатор во Франции должен указать в данном уведомлении место, время, дату, маршрут движения, цель мероприятия и пр. Таким образом можно сделать вывод о том, что содержание данного уведомления схоже с российским — носит разрешительный, а не уведомительный характер. Затем, соответствующий орган немедленно выдает расписку о получении данного уведомления<sup>1</sup>.

Наряду с нормами, вытекающими из Декрета, во Франции действуют и иные акты, определяющие такое социальное явление как *сборище* — скопление народа, не являющееся демонстрацией.

Сборище характеризуется, как «любое скопление людей на каком-либо общественном пути или в каком-либо общественном месте, способное нарушить общественный порядок».

Рассмотрев две самые распространенные правовые семьи, регулирующие институт проведения публичных мероприятий в демократических государствах светского типа, кратко поговорим о природе свободы слова и свободы собраний в исламском мире.

---

<sup>1</sup> Подольский А. Л. Свобода проведения собраний. Эволюция и актуальное состояние вопроса в США, ФРГ и России // Журнал российского права. 2016. № 5. С. 33.

В странах с мусульманской системой права существует множество точек зрения о дозволенности участия в митингах, исходя из различных нюансов.

Большая часть мусульманских стран считает такую протестную активность запретной. Ключевым доводом в данном случае служит тот факт, что во времена Посланника Аллаха и его сподвижников мусульмане не устраивали демонстрации или нечто подобное. Исходя из этого, митинги они расценивают как нововведение. Пророк сказал: «Любое деяние, не имеющее нашего указания, будет отклонено» (Муслим)<sup>1</sup>.

Массовый протест далеко не всегда выражается в рамках закона. Нет никаких гарантий того, что подобную акцию не будут сопровождать запретные действия со стороны митингующих (столкновения с органами правопорядка, порча чужого имущества и т. п.). Исходя из этого, любой мусульманин, который выйдет на шествие или демонстрацию, может оказаться в эпицентре этого и получить травму, оказаться в числе задержанных. А ведь каждый человек должен беречь своё здоровье и избегать всего, что ему вредит. В хадисе, который приводит имам аль-Бухари, сказано: «Немало людей оказались лишёнными двух милостей: здоровья и времени»<sup>2</sup>.

Еще одним значимым для данной правовой семьи аргументом является *смешение полов*, на массовых акциях не соблюдаются правила совместного пребывания полов. Согласно Шариату, не допускается мужчинам и женщинам (которые не махрам) прикасаться друг к другу, находиться слишком близко. Среди митингующих необходимая дистанция между представителями противоположного пола явно не соблюдается. Кроме того, участие в стачке, забастовке приводит к остановке производства, нарушению технологических циклов. Ряд алимов считают, что рабочий не имеет права прерывать производство, если это не оговорено с его начальством.

Более умеренная часть мусульманской правовой системы считает участие в протестах дозволенным. Свою позицию они подкрепляют тем, что верующие вправе отстаивать свои законные интересы, трудовые права, противостоять произволу со стороны недобросовестных работодателей или чиновников.

Однако, участвующие в пикетах, шествиях, митингах и забастовках мусульмане должны придерживаться следующих правил:

---

<sup>1</sup> Санаи М. Мусульманское право и политика / Мехди Санаи. Москва: Книга по Требованию, 2017. С. 277.

<sup>2</sup> Там же. С. 271.

1. Не выкрикивать оскорбления, ругательства, лозунги, побуждающие к запретному.

2. Не создавать дискомфорт другим людям (например, не перекрывать дороги).

3. Не наносить вреда людям, а также их имуществу, избегать насилия.

4. Стараться не находиться рядом с противоположным полом.

5. Использовать исключительно законные методы отстаивания своих интересов<sup>1</sup>.

Поскольку каждая страна имеет свои особенности, необходимо рассмотреть реализацию публичного права, в странах (по своему опыту реализации публичного права), отличающихся от других.

Интересным в данном случае является опыт Сингапура, в котором, существует специальная *зона свободы слова (speakers corner* в парке Лонг Хим). В этом месте граждане, а также постоянные жители Сингапура имеют право проводить демонстрации, и иные публичные мероприятия и свободно говорить практически на любые темы. Для этого не требуется получение специального разрешения, достаточно лишь предварительно зарегистрироваться на специальном сайте. В других местах Сингапура такая деятельность не допустима.

Подобный подход наблюдается и на Филиппинах. Там «Закон об общественных собраниях 1985 года предусматривает создание, так называемых «парков свободы» (*freedom parks*) — общественных мест, где могут проводиться без предварительного разрешения государственных органов политические собрания, митинги и демонстрации<sup>2</sup>.

В Брюсселе (Бельгия), как в особо значимой политико-территориальной единице Бельгии и всего ЕС действует особый порядок проведения публичных мероприятий. Так, в соответствии с «Общими правилами об охране общественного порядка города Брюсселя» публичные мероприятия должны быть санкционированы компетентным органом городской администрации, в какой бы форме они не проходили. Кроме того, в Брюсселе существует общий запрет на проведение публичных мероприятий любых форм — по субботам, в части города Брюсселя, составляющей *Пентагон* с включением малого пояса, а также в любое время на площади Гран-Плас и на ведущих к ней улицах. Отступление от этих правил возможно только с разрешения мэра города.

---

<sup>1</sup> Там же. С. 278.

<sup>2</sup> О зарубежном опыте проведения публичных мероприятий ... С. 91.

В Швеции проведение собраний и демонстраций в соответствии с конституцией Швеции (ст. 14) является основным правом граждан Швеции. Это право гарантируется основным законом страны, в соответствии с которым «свобода собраний и демонстраций может ограничиваться лишь в интересах государственной безопасности, порядка и безопасности на собраниях и демонстрациях, а также в интересах уличного движения или противодействия эпидемиям...»<sup>1</sup>.

Таким образом, в большинстве рассмотренных нами стран, действует правовой механизм проведения публичных мероприятий, во многом схожий с российским, т. е. при формально установленном разрешительном порядке проведения массовых мероприятий, на самом деле действует порядок — уведомительный.

В большинстве стран уведомительный порядок подменен разрешительным, при чем ограничение прав возможно не только на законодательной уровне, но и на подзаконном (постановления правительства), региональной и даже муниципальном.

В странах с традиционной правовой системой право на публичные мероприятия, вообще не относится к числу важных человеческих прав и не регулируется на уровне конституционного права.

Наибольшего интереса для сравнительного анализа заслуживают положения о *спонтанных публичных мероприятиях* — это и некоторый другой положительный опыт будет рассмотрен ниже.

## **§ 2. Международное право в сфере регулирования публичных мероприятий**

Право на свободу мирных собраний является одним из неотъемлемых прав человека, оно получило подтверждение как в ряде международно-правовых актов, регулирующих основные права и свободы человека, так и в большинстве конституций и законов цивилизованных государств.

На сегодняшний день на международном уровне сформирована система, гарантирующая и защищающая свободу собраний. Эта система включает в себя международные договоры и работу международных организаций. К международным договорам относятся Всеобщая декларация прав человека (ч. 1 ст. 20), Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 21), Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст. 11), Конвенция Содружества

---

<sup>1</sup> Теплякова О. А. Российский и зарубежный опыт уведомительных процедур при проведении публичных мероприятий // Федерализм. 2018. № 2. С. 108.

Независимых Государств о правах и основных свободах человека (ст. 12) и др. Для контроля соблюдения договоров, их реализации и толкования действуют такие международные организации, как Комитет по правам человека ООН, Европейский суд по правам человека и др.

Как правило, все положения этих правовых актов и рекомендаций основаны на том, что право на свободу собраний может быть ограничено только в крайнем случае.

В ч. 1 ст. 20 Всеобщей декларации прав человека провозглашается, что каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. Международный пакт о гражданских и политических правах в ст. 21 закрепляет, что государством должно признаваться право на мирные собрания. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года в ст. 11 признаёт это право за населением и дополняет в своем содержании нормы определенными гарантиями. Ст. 11 гласит: «Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединений с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц».

Рассматриваемое право нашло отражение и в обязательствах, взятых на себя государствами, входящими в Организацию по Безопасности и Сотрудничеству в Европе, а также в Хартии Европейского Союза об основных правах, которая в ст. 12 закрепляет, что «каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и свободу объединения на всех уровнях, в том числе в сфере политической жизни, профессиональных союзов и гражданского общества».

В систематизации стандартов собраний играют большую роль именно рекомендации и справочники, разработанные на основе вышеуказанных документов.

Например, Европейский суд по правам человека, Организация Объединённых Наций и национальные суды, а также законодатели и правоприменители используют в своей практике «Руководящие принципы по свободе мирных собраний», разработанные Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ совместно с Венецианской комиссией.

*Руководящие принципы* определяют свободу собраний, как «право людей намеренно и временно присутствовать в общественном месте с целью выражения общих интересов».

Право на свободу собраний, с позиции Совета по правам человека ООН позволяет выражать гражданам собственные политические взгляды, выступает инструментом, обеспечивающим диалог, терпимость, широту взглядов и плюрализм, в рамках уважения к мнениям, отличных от общепринятых убеждений и мнений, или неразделяемых большинством, а это в свой черед указывает на то, что данное право выступает важнейшим звеном в демократическом обществе.

Кроме того, право на свободу собраний позволяет реализовать множество других прав политического, социального и культурного характера. При этом подчеркивается, что защите подлежат только мирные публичные мероприятия — т. е. те, которые не предполагают применения насилия и возникновения общественного беспорядка.

Кроме того, право на свободу собраний предполагает запрет дискриминации, по таким признакам, как: религия, политические убеждения и так далее. Данные положения нашли свое отражение в ст. 14 Конвенции о защите прав человека; а также в ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Иностранцы должны без ограничений пользоваться свободой собраний. Так, Всеобщая декларация прав человека (ст. 20), Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 21) закрепляют свободу мирных собраний за каждым человеком. Вместе с тем Конвенция о защите прав человека и основных свобод хотя и закрепляет право каждого на свободу собраний (ст. 11), но устанавливает норму, что ничто в статье, гарантирующей свободу собраний, не может рассматриваться как препятствие для «Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев» (ст. 16). Такая же оговорка предусмотрена и в Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (ст. 30).

Постепенно глобализация из экономического явления переросла и на другие сферы международного права. Однако в сферу политических прав данные тенденции проникают с большим трудом. Принятую в феврале 1992 года Конвенции «Об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения» (принята Советом Европы), имплементировало в национальное законодательство за тридцать лет только 9 из 47 государств, еще 4 подписали, но не ратифицировали. Российская Федерация конвенцию не подписывала.

Данная конвенция закрепила гарантию иностранным гражданам, постоянно проживающим в иностранном государстве, свободы мирных собраний на равных условиях с местными жителями.

В *руководящих принципах* также отмечается, что интересы, национальной безопасности, чрезвычайные ситуации и военные действия, разрешающие ограничить свободу собраний, не должны автоматически служить предлогом для введения ограничений и оправдания репрессий в отношении права на собрания и его свободы.

Однако страны по вопросам общественной (национальной) безопасности в рамках права на свободу слишком странно трактуют свои полномочия и часто необоснованно отказывают гражданам в мероприятиях того рода.

В Йоханнесбургских принципах национальной безопасности, свободы выражения мнения и доступа к информации и в Сиракузских принципах толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах имеются положения о том, что ограничение свободы собрания в аспекте национальной безопасности допускается лишь в случаях: угрозы территориальной целостности, существованию государства, а также угрозы политической независимости, где угроза не носит локального характера, т. е. распространяется на безопасность всего правопорядка в государстве в целом.

Право собрания распространяется также на Интернет. «Защита права на мирные собрания распространяется и на удаленное участие, включая онлайн-встречи» — сказал Клемент Ниалецосси Вуле<sup>1</sup>.

Данное разъяснение Комитета доказало свою актуальность в период пандемии COVID-19, поскольку ограничения на передвижение и социальное дистанцирование создали беспрецедентные проблемы для права людей на собрания.

В 2020 году Комитет ООН по правам человека дал толкование права на мирные собрания, применительно к рекомендациям Всемирной организации здравоохранения, закрепленного в Международном пакте о гражданских и политических правах. Члены Комитета считают, что протестовать можно и в маске.

---

<sup>1</sup> См.: Грищенко Т. А., Когут В. Г. Соотношение понятий право и свобода в контексте исследования механизмов ограничения конституционных прав в период пандемии // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 1. С. 18–24.

Долгое время право на открытый протест воспринималось как обоюдное, государства были не вправе чинить запреты, а граждане скрывать свою личность. Во многих странах предусмотрена уголовная ответственность за участие в публичных мероприятиях в масках. Руководствуясь новым толкованием Верховный суд Швеции, до отмены ограничений, вызванных пандемией, поручил судам общей юрисдикции освобождать от ответственности за ношение масок (в т. ч. на несанкционированных публичных мероприятиях). Правозащитники назвали эту интерпретацию «исторической».

Международные стандарты не освещают вопросы относительно обязательного порядка проведения массовых мероприятий (уведомительного или разрешительного). Однако более благоприятным является уведомительный характер.

Таким образом, мировые державы своей законодательной базой подтверждают наличие необходимости соблюдения прав граждан на проведение публичных мероприятий, а вместе с этим и необходимость определенных ограничений свободы при реализации этого права, создав законодательные нормы, непосредственно регулирующие особенности организации и проведения массовых мероприятий.

Подводя итог анализу международных стандартов, мы отмечаем, что только мирные собрания защищены международно-правовыми актами. Причинами ограничения свободы собраний являются интересы государства (национальная или общественная безопасность, правопорядок, охрана здоровья и нравственности населения, защита прав и свобод других лиц, находящихся в состоянии войны или в чрезвычайной ситуации. Также важно в международных рекомендательных справочниках содержится информация о том, что разрешительный порядок проведения массовых мероприятий является более предпочтительным нежели уведомительный.

Таким образом, данное право во всех странах обеспечено международными стандартами, которые в своей массе носят декларативный характер и гарантируют только общие принципы права на собрания: свобода слова, равный доступ, недопустимость дискриминации и т. д.

Заложенные в международном праве стандарты требуют регламентации посредством национального права.

### § 3. Право на проведение митингов в странах англосаксонского права от Билля о правах до законов об общественном порядке

Право на публичные собрания исторически было ключевым требованием популярных политических движений в Великобритании. Публичные собрания с одной стороны узаконивали местные элиты в рамках конституционного процесса, но с другой стороны были местом споров, связанных с жалобами на действия властей. Все политические объединения в восемнадцатом и девятнадцатом веках заявляли о законном праве на проведение собраний, наряду с правом обращения с петициями к монарху и парламенту и свободой слова, со ссылкой на Великую хартию вольностей и Билль о правах 1689 года.

Участие в публичных собраниях, было наиболее распространенным опытом, который большая часть населения имела в политических дебатах и общих действиях (вероятно, даже больше, чем опыт, получаемый от реализации права на обращение с петициями), как до, так даже и после предоставления широких избирательных прав. Однако законного права на публичные собрания в Англии и Уэльсе не существовало вплоть до принятия Закона о правах человека 1998 года, который вступил в силу в 2000 году. В отличие от свободы слова, которая еще в девятнадцатом веке была подтверждена рядом судебных прецедентов, прецеденты, подтверждающие право на публичные собрания, принимались реже и до сих пор оспариваются.

То, что в США обычно называют законом, регулирующим *свободу собраний*, обычно переводится в английском контексте как «законодательство об обеспечении общественного порядка».

Ученый-правовед А. С. Дайси признал эту двусмысленность в своей статье «О праве на публичное собрание» опубликованную еще в 1889 году, в разгар кризиса из-за охраны социалистических митингов на Трафальгарской площади в Лондоне. Дайси пришел к выводу, что ясности нет ни в общем праве, ни в законе, ни в судебном прецеденте. Даже если собрание начиналось как законное, т. е. с разрешения местных властей, небольшое нарушение общественного порядка превращало его в незаконное собрание. Обсуждаемые юристами различия между правами и свободами, обеспечивающими возможность на мирные собрания, лежат в основе напряженности, подогреваемой различными политическими движениями на протяжении всего этого периода.

Если обратиться к истории Англии, то можно увидеть, что публичные собрания принимали различные формы, как официальные,

так и неофициальные. Официально учрежденные публичные собрания проводились целым рядом учреждений, включая приходскую ризницу, городской совет, лорда-лейтенанта, отдельными графствами и так далее. Также можно вспомнить собрания налогоплательщиков, корпоративных гильдий, а после узаконивания в середине XIX века и городские собрания.

Обычно они следовали официальной процедуре, установленной мэром или другим должностным лицом в ответ на запрос от (часто установленного минимума) *респектабельных* жителей, обычно для принятия резолюций, подписания петиции в парламент или ратификации обращения к монарху. Специальный комитет Палаты общин в 1857 году, например, сообщил, что «общественным собранием должно быть собрание, законно созванное шерифом округа или мэром города, с целью подачи петиции к монарху или любой из палат Парламент, собранию городского совета, управлению здравоохранения или в любой другой государственный орган». Хотя технически участие в собрании ограничивалось определенными требованиями, например, необходимо быть членом местного прихода и налогоплательщиком, на практике обычно мог появиться любой, а вход контролировался только во время партийно-политического конфликта.

Неофициальные публичные собрания обычно начинались путем аплодисментов или объявлений и участие в них было столь же неоднозначным. Массовые публичные собрания, проводимые на городских площадях или рынках, или внутри общественных или коммерческих зданий, часто все еще сопровождалась ритуальными процессами официального собрания с докладчиками, комитетом, резолюциями, поправками и голосованием. Однако такие публичные собрания постепенно все чаще стали заменяться другими видами собраний, такими как демонстрации, избирательные кампании и митинги.

Незаконное или шумное собрание считалось правонарушением по общему праву. Законодательство раннего Нового времени, касающееся публичных собраний, было направлено на предотвращение или ограничение практики подачи петиций в парламент или монарху. Закон 1661 года о борьбе с беспорядками был предназначен для ограничения огромного объема петиций, рассмотрение которых занимало значительную часть времени, отведенного на парламентские заседания, путем ограничения числа лиц, которые могли подать петицию, до двенадцати. Хотя Билль о правах 1689 года и гарантировал право индивида на подачу петиции, но закон 1661 года продолжал применяться на практике вплоть до 1817 года, во время *Марша одеял*,

когда демократические радикалы Манчестера стремились оставаться в рамках правил подачи петиций принцу-регенту.

Важный сдвиг в форме и целях проведения публичных собраний происходит начиная с 1760-х годов. Возникающие призывы к парламентской реформе и популизм агитации политика Джона Уилкса в 1768–1769 гг., создали новый тип массовых собраний. Толпа сторонников Уилкса, независимо от желания самого политика, подорвала порядок официального процесса проведения собрания графств и избирательной кампании.

Начиная с 1790-х годов с появлением первого демократического движения, представляющего интересы рабочего класса, эти вне официальные формы публичных собраний постепенно узакониваются. Съезды радикальных делегатов и митинги т. н. *массовой платформы*, стремились к признанию их легитимности, оформляя свои требования и резолюции в те же формы, что и официальные собрания. Однако новые виды собраний, все чаще становились очагами конфликтов, поскольку местные власти отказывали в разрешении на их проведение. Резня в Петерлоо в Манчестере 16 августа 1819 г. была результатом давней напряженности между демократическим движением рабочего класса, местными властями и национальным правительством по поводу того, что все-таки представляет собой публичное собрание.

Теоретик социальных движений Чарльз Тилли видел в *росте количества публичных собраний* (под которыми он имел в виду массовые демонстрации) ключевую часть демократизации британской политики. Тилли выделил главное изменение, заключающееся в том, что т. н. конфликтные сборища, стали переходной ступенью от ранних способов буйных коллективных собраний, направленных непосредственно против местных представителей власти, к менее жестокому и более национальному и парламентскому государству к началу XIX в. Кроме того, его тезис о прогрессе, по нашему мнению, недооценивал степень участия населения в городских собраниях до 1760-х годов и переоценивал влияние публичных собраний, ориентированных на петиции парламент до 1830-х годов.

*Новая политическая история* 1990-х годов предлагала более пессимистическую, но столь же телеологическую трактовку. Гарет Стедман Джонс, Джеймс Вернон и другие рассматривали середину XIX века, в частности, как поле битвы между идеями развивающегося либерализмом и более воинственными притязаниями радикалов на то, чтобы представлять *народ*. Эти историки решительно выступали

за конституционализм как популистский дискурс, который включал в себя, если не поглощал вообще, язык класса, который ранее Карл Маркс интерпретировал как реальный народ. Вернон видел в характере публичных митингов и законотворчестве до 1867 года «падение политического человека и закрытие радикального либертарианского демократического потенциала конституции». Он подчеркнул, что у людей заметно снизились способности создавать свою собственную политику. Новая политическая история, характеризуется именно этим упадком, который городские историки связывают с появлением *либеральной государственной власти* к середине XIX века. Патрик Джойс утверждал, что в отношениях между местными элитами и государством, доминирует мораль среднего класса, которая реализуется посредством реализации различных схем охраны правопорядка, санитарного благополучия и гражданского регулирования.

Хотя его подход находился под влиянием Мишеля Фуко, другие опирались на *цивилизационный тезис* Норберта Элиаса<sup>1</sup>, согласно которому улучшение городов также укрепило власть среднего класса и дворянской элиты над улицами. Таким образом, протест и народные выступления контролировались и регулировались муниципальными властями и культурной гегемонией среднего класса в городе.

Вообще, в английской историко-правовой науке начиная с 1990-х гг., наблюдается тенденция к фрагментации, а не обобщению исследуемых процессов. Большинство авторов предпочитают изучать отдельные политические движения в течение короткого промежутка времени, а не длительного периода.

Еще один подход к изучаемой теме, был предложен в поздних трудах Ричарда Хаззи, Генри Миллера, Марка Найтса и других, исследующих историю развития права на подачу петиций. Они доказывают, как подача петиций была жизненно важной частью народной политики с 1640-х годов до начала двадцатого века. Также данные авторы отмечают, отмечают, что с середины XVIII века происходит постепенный сдвиг в толковании права на подачу петиций в парламент. Ранее право на подачу петиции заявлялось как неотъемлемое право само по себе, однако к концу XVIII века, как утверждает Найтс, «возрастала тенденция рассматривать право на подачу петиции как часть группы взаимодополняющих прав, наиболее важными из которых были право на собрания

---

<sup>1</sup> См.: Элиас Н. О процессе цивилизации // Социогенетические и психологические исследования. Москва: Книга света, 2011. Т. 1.

и право на свободу слова и печати»<sup>1</sup>. Можно сделать вывод, что слияние идеи права на подачу петиции с концепцией права на публичные собрания и свободу слова было непрерывным процессом отстаивания людьми своих прав.

Более того, подача петиции была основным поводом для проведения многих общественных собраний, но при этом не являлась единственной их целью или результатом. Как будет показано далее, существовало много других типов политических собраний, которые были неотъемлемой частью политической жизни в Англии и площадкой для поддержания и оспаривания различных отношений касающихся идей конституционного государства.

### 3.1. Обсуждение права на публичные собрания

В Англии существует особая хронология дебатов вокруг идеи права на публичные собрания. С помощью инструмента для анализа текста *Hansard at Huddersfield* можно проследить использование этого термина в парламентских дебатах начиная с 1803 года. Первый случай использования термина «право на публичные собрания» был зафиксирован в ходе дебатов в Палате общин 21 декабря 1819 г. по законопроекту о кощунственной клевете, который является частью *Шести актов*, принятых после резни в Петерлоо.

Тем не менее термин *право на публичные собрания* уже регулярно использовался в конституционалистском дискурсе народного радикализма. Политические движения использовали в своей риторике положения Великой хартии вольностей и Билля о правах 1689 года, чтобы оправдать право на публичные собрания. Тем не менее, Билль о правах только защищал право на обращение к короне с петицией, но не гарантировал право на публичные собрания.

Съезды и собрания парламентских реформаторов и радикально настроенных представителей демократической части населения обосновывали свое право собираться, ссылаясь на труды Джеймса Бурга и других вигов, обращавшихся к историческим прецедентам в виде англо-саксонского представительного органа — Витангемота, который был уничтожен Вильгельмом I и так называемым нормандским игмом. Начиная с 1780-х годов эти исторические концепции были объединены с представлениями об абсолютных естественных правах, основанных на интерпретации конституционных трудов Джона Локка и Томаса Пейна (хотя, конечно, эти права были открыто признавались

---

<sup>1</sup> Найтс М. Доверие и недоверие. Oxford: OUP, 2021. С. 48.

только за «свободнорожденным англичанином» и не распространялись на женщин или коренных жителей колоний).

Два закона, принятые в 1795 году правительством Уильяма Питта Младшего, ограничили народные политические собрания и расширили сферу действия законодательства об измене. Данные законы вызвали широкий общественный резонанс, в парламент было подано сотни петиций, как за, так и против законов. Во многих петициях против мер правительства широко использовалась риторика вигов, заявляющая о праве на публичное обсуждение или собрание, защищенном Биллем о правах 1689 года. Было ли это петиции выражением глубоко укоренившихся в народе понятий или тактическим ходом вигов, стремившихся расширить свое влияние, тем не менее, это укрепило связь между двумя правами. Например, собрание графства Нортумберленд в Морпете 25 ноября 1795 г. единогласно приняло три резолюции:

1. Билль о правах является важной составной частью первоначального договора между королем и народом, признанного и подтвержденного в эпоху Революции.

2. Свобода публичных дискуссий и петиций для удовлетворения жалоб, является одной из древних, истинных и несомненных привилегий народа Англии, подтвержденной Биллем о правах.

3. Любая попытка, прямо или косвенно, ограничить или урезать свободу публичного обсуждения является нарушением Конституции, имеет тенденцию к аннулированию Билля о правах и тем самым к нарушению первоначального договора между королем и народом.

Законы о мятежных митингах 1817 и 1819 гг., а также дебаты о законности митинга в Манчестере, приведшего к событию известного как «резня в Петерлоо», стремились разграничить официально признанное публичное собрание и массовый народный митинг. Ультралоялистская реакция на резню в Петерлоо выразилась в труде «Исследование закона о народных собраниях» сэра Кодрингтона Эдмунда Каррингтона, председателя квартальных сессий в Бэкингемшире.

Кэррингтон мелодраматически поставил под сомнение право людей использовать свое право на проведение публичного собрания, а не обращаться к уважаемой местной элите с официальной просьбой на проведение такого собрания: «Право, как представляется, захвачено и осуществляется теми, кто называет себя радикальными реформаторами, для того, чтобы собирать людей путем публичного уведомления, при любом случае, в любое время, в любом месте и в любом количестве; и предлагать такие темы петиций, возражений,

обсуждений или резолюций на одобрение и согласие собранного таким образом собрания, как они сочтут нужным. Имеют ли сегодняшние демагоги право, которое они так громко отстаивают и так рискованно используют, в стране, где правит закон, где представительный совет охраняет интересы народа?»<sup>1</sup>.

Ко времени возникновения чартистского движения в конце 1830-х годов идеи правых политиков прочно утвердилась в борьбе с радикальным дискурсе народа. Уильям Ловетт, секретарь Чартистского национального конвента, был арестован и предан суду за мятежную клевету и за участие в массовом митинге на арене для боя быков в Бирмингеме в июле 1839 года. На суде Ловетт выступил перед присяжными со страстной речью, заявив, «что была совершена неконституционная атака на право публичных собраний»<sup>2</sup>. Он напомнил, «что это право широко признается и закрепляется тем фактом, что петиции, исходящие от таких собраний, признаются законодательным собранием»<sup>3</sup>. Контраргументы обвинения сосредоточивались на понятиях, установленных старым законодательством о мятежных собраниях и общим правом: «собрания на арене для корриды... были не учредительными собраниями, а шумными собраниями. Магистраты вмешивались в эти собрания, потому что мирные жители призвали их подавить»<sup>4</sup>.

По мере того, как проводимые собрания становились более упорядоченными и миролюбивыми, власти стали начали подвергать сомнению правомерность самой возможности проведения собрания, даже если оно не сопровождалось насилием или призывами к мятежу. Законы о мятежных митингах, или, точнее, судебные процессы над радикалами, арестованными во время массовых демонстраций, создали прецедент, согласно которому публичные собрания считались мятежными, даже если магистраты считали, что они вызывают беспокойство у уважаемых жителей.

Зимой 1838–1839 гг. были изданы королевские прокламации против чартистских факельных шествий и митингов, но по истечении срока их действия, больше не никаких законов, непосредственно направленных против политических митингов, не принималось. Несколько аморфный и явно классовый критерий страха перед

---

<sup>1</sup> Острогорский М. Я Демократия и политические партии Великобритании. Москва, 1997. С. 81.

<sup>2</sup> Seymour C. Electoral Reform in England and Wales. New-Heven, 1915. P. 533.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

народными собраниями (независимо от того было ли собрание организованным или нет) среди состоятельных людей, постепенно заменил трудно доказуемую крамольную клевету, высказанную на митингах, как причину, по которой власти отказывали в разрешении на массовые собрания и разгоняли их силой, если они имели место.

Однако постепенно, народные собрания стали больше вопросом поддержания местного общественного порядка, чем национальной угрозой мятежа. Это определение сохранялось вплоть до конца девятнадцатого века. Например, в 1890 году магистраты Нортгемптона стремились воспрепятствовать собранию трезвости на рыночной площади. В обосновании этого они ссылались на определение, изложенное комиссарами в законопроекте об Уголовном кодексе 1879 года: «собрание может быть незаконным, если оно вызывает опасение соседей, что без нужды и без разумного повода спровоцирует других на шумное нарушение спокойствия»<sup>1</sup>.

Термин «право на публичные собрания» не использовался регулярно в парламентских дебатах до принятия законопроекта о второй избирательной реформе 1866–1877 гг., при этом радикальные народные движения продолжали цитировать вышеуказанную нами конституционалистскую идиому. Как указал Энтони Тейлор в своем исследовании агитации за реформы 1866 года, большинство радикалов предпочли использовать более эластичные и менее доказуемые а качестве призывов к мятежу образы англо-саксонских свобод, а не следовать более жесткому подходу лидера Лиги реформ, юриста Эдмонда Билза, который призывал к судебному оспариванию реформы и действующего законодательства, препятствующие встрече членов данной лиги в Гайд-парке.

С парой промежуточных пиков, связанных с фенийскими беспорядками в Ирландии в 1871 и 1882 гг., наибольшее количество речей, обсуждающих или явно упоминающих «право на публичные собрания», имело место в 1888 году (всего сорок четыре). Требования Социал-демократической федерации разрешить использование Трафальгарской площади и ряда других мест в столице в 1880-х гг. для проведения публичных собраний, привели к увеличению числа дебатов, публикаций, судебных процессов и судебных решений касающихся, вопроса о том существовало ли право на публичные собрания или были ли соответствующие прецеденты в прошлом.

---

<sup>1</sup> Острогорский М. Я Конституционная эволюция в Англии — Борьба за избирательное право // Вестник Европы. 1913. № 9. С. 115.

Лондон играет центральную роль в этих дебатах и их историографии, особенно в 1860–1880 гг. Пространство Трафальгарской площади и Гайд-парка, естественно, привлекает внимание, тем, что оно были предметом ключевых парламентских дебатов, изменений законодательства и усилий полиции. Политика Лондона в отношении народных собраний была уникальной из-за ее прямой связи с центром власти. Столичная полиция и специальные констебли находились под централизованным управлением Министерства внутренних дел, в отличие от систем лордов-лейтенантов и окружной полиции за пределами столицы. Чартизм в 1840-х годах и Лига реформ в 1866–1867 гг., как указывает Тейлор, «таким образом, прямо противостояли аппарату центрального правительства в месте его власти»<sup>1</sup>.

В лондонской ситуации было два ключевых поворотных момента. Во-первых, закон 1877 года уполномочил столичный совет работ контролировать и управлять парками и общественными местами, а также принимать подзаконные акты, в том числе направленные против публичных собраний.

Во-вторых, назначение сэра Чарльза Уоррена комиссаром столичной полиции в 1886 году привело к установлению более милитаристской формы полицейской деятельности, частью которой было соблюдение запрета на публичные собрания на Трафальгарской площади. Такая политика привела к репрессивным действиям против социалистов в ноябре 1887 года, которые вошел в историю как Кровавое воскресенье. Радикальная агитация в столице носила ярко выраженный конфронтационный характер. Социалисты, в частности, стремились превратить народные выступления в классовый конфликт, а не придерживаться вежливого либерального дискурса. Великая хартия вольностей или Билль о правах почти не упоминались в этих дебатах, хотя либералы регулярно ссылались на более общую *конституцию*, защищая право на собрания.

Парламентский ответ на социалистические и рабочие беспорядки 1880-х годов был направлен на то, чтобы раз и навсегда определить статус публичных собраний, наряду с конкретным законодательством, касающимся ответственности за поддержание общественного порядка на Трафальгарской площади. Каннингем Грэм, член парламента от Северо-Западного Ланаркшира, ставший социалистом, был одним из арестованных за незаконное собрание на Трафальгарской площади в Кровавое воскресенье. После выхода из тюрьмы 13 июля

---

<sup>1</sup> Там же. С. 123.

1888 г. он внес в Палату общин законопроект об общественных собраниях на открытых пространствах. Законопроект предлагал закрепить абсолютное и неотъемлемое право на публичные собрания на открытых пространствах, которые использовались для этой цели не менее двадцати лет. Местные власти могли регулировать порядок проведения таких собраний в подконтрольных им местах, но они не могли «ущемлять или запрещать общее право на публичные собрания или свободу слова»<sup>1</sup>. Таким образом, законопроект должен был стать первым законодательным актом, активно признающим общее право на публичные собрания. Это также неразрывно связывало его с другим заявленным правом — на свободу слова.

Однако законопроект «О публичных собраниях» 1888 года и сопутствующее ему Положение о собраниях так и не были приняты. Несколько запутанные парламентские дебаты не смогли решить вопрос о законности права на публичные собрания. В результате, вместо окончательного законодательного регулирования права граждан на мирные собрания, полиция и местные власти остались в прежнем положении, используя доктрины мира для полицейского регулирования публичных собраний.

Это выдвигает на первый план ключевой момент периода, начинающегося с 1839 года, — зависимость правительства от местных властей и делегирование принятия решений на местах магистратам и старшим констеблям полиции вплоть до 1908 года.

### **3.2. Конкурсные места для встреч**

В дебатах в палате общин от 12 мая 1887 г. Джеймс Стюарт, депутат-либерал от Шордич-Хокстон в Восточном Лондоне, не сочувствовал требованиям социалистов, но списывал проблему беспорядков по поводу права на собрания на тот факт, что «в Англии нет города, столь бедного средствами для проведения публичных собраний, как Лондон. Возьмите Брэдфорд с его большим залом Святого Георгия, способным вместить 5 000 или 6 000 человек и используемым в качестве большого места для встреч жителей этого города. Отправьтесь в лондонский Ист-Энд, и вы обнаружите, что, вероятно, самый большой зал — это зал Шордича, который может вместить только 2 000 человек»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Там же. С. 128.

<sup>2</sup> Острогорский М. Я Демократия ... С. 89.

Споры за право использовать общественные места и общественные здания для политических митингов продолжались в большинстве городов по всей Британии на протяжении всего девятнадцатого века. Во время забастовки шерстяных рабочих *Manningham Mills* в 1891 году, ставшей знаменательным событием в истории профсоюзов, забастовщикам было разрешено проводить митинги в Сент-Джордж-холле, но не в самой ратуше, где находились 150 полицейских, чтобы помешать собравшимся туда попасть.

В апреле 1891 года на Пековер-Уолкс, густонаселенной улице, прошла демонстрация с участием около 6 000 человек в знак протеста против «строгих правил полиции в отношении общественных зданий города»<sup>1</sup> и «с требованиями создания условий для свободного выражения мнений по всем вопросам, касающимся благосостояния общества»<sup>2</sup>. После этих событий, городской советник, являющийся социалистом, предъявил обвинение в нападении двум полицейским, арестовавшим его на Пековер-Уолкс, но магистраты закрыли дело, поскольку «они не сочли необходимым решать, был ли рассматриваемый участок местом, на котором имело место преступление против права на публичное собрание. Было ли это шоссе или нет, оно, несомненно, было общественным местом, и истец создавал препятствия, пытаясь провести собрание»<sup>3</sup>.

Некоторые группы протестующих, например безработные, которые не могли позволить себе арендовать Сент-Джордж-холл, собирались на пустыре на Морли-стрит, известном в местном масштабе как Форум. В 1913 году мужчина был привлечен к ответственности за создание препятствий на соседней Грейт-Хортон-стрит, и в ходе этого дела адвокат со стороны защиты просил судей предоставить законное место для митингов под открытым небом, что отражало продолжающуюся борьбу, за возможность реализации права на публичные собрания.

Пример Шеффилда также иллюстрирует ту неотъемлемую роль, которую политические собрания играли в народной политике на протяжении девятнадцатого века, и те спорные моменты, которые касались права народа собираться мирно. Как показывает анализ записей, извлеченных из текста ряда местных и политических газет, документов Министерства внутренних дел и протоколов местного совета, с 1788 по 1936 год было проведено 550 политических митингов.

---

<sup>1</sup> Там же. С. 112.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

Публичные собрания происходили почти постоянно на протяжении всего девятнадцатого века. Пик этих собраний приходился на время чартистской агитации: с 1839 по 1848 год было проведено 150 народных собраний, которые имели председателя и выдвигали определенные требования или резолюции/ Двадцать процентов всех собраний были официально созваны по требованию и согласованы представителями собрания ножовщиков или мэром, после учреждения местного самоуправления в 1843 году. Семь с половиной процентов были запрещены властями, а статус остальных неясен. Растущее количество собраний, проводимых с помощью рекламы или аплодисментов, повлияло на модель регулирования порядка созыва публичных собраний. Большинство собраний начинались с просьбой к мэру лично председательствовать на этом собрании или хотя бы просто его созвать. Чаще всего следовал отказ, но собрание все равно проводилось, так как прямого запрета от властей проводить его под другим председательством или с другой повесткой не было. Процесс просьбы, отказа и одобрения был почти ритуализирован по своей частоте.

При этом, только 18 % встреч завершились принятием зарегистрированной петиции или обращения<sup>1</sup>. Этот вывод ставит под сомнение о центральной роли петиций в народной политике девятнадцатого века. Также становится спорным и тезис Чарльза Тилли о прогрессии, согласно которому собрания преимущественно сосредоточивались на прямом общении с парламентом<sup>2</sup>.

Многие публичные собрания не стремились к прямому изменению расстановки сил в парламенте и старались либо добиться возмещения ущерба на местном уровне, либо были направлены на повышение осведомленности и выделение средств на международные цели. Например, на общественном собрании в Шеффилдском мюзик-холле в сентябре 1832 года были приняты резолюции в поддержку польского народа и обращение к королю с призывом повлиять на российского императора, чтобы он прекратил жестокое обращение с Польшей<sup>3</sup>. Собрание возглавил граф Плятер, «знатный польский дворянин». Было много собраний по восточному вопросу в 1850-х годах, созванных политическими партиями, но на которых было представлено большое количество различных мнений. Тема самоуправления доминировала в дебатах 1880-х гг.

---

<sup>1</sup> Медушевский А. Н. Острогорский М. Я. и политическая социология в XX веке // Социологические исследования. 1992. № 8. С. 62.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

Большинство митингов всех видов проходило под открытым небом на Райской площади. Её многопартийное использование было одной из наиболее необычных особенностей пространственной политики Шеффилда по сравнению с другими промышленными городами, такими как Манчестер, где встречи были более географически разделены между различными общественными местами. На массовом митинге в апреле 1848 года Исаак Айронсайд, пламенный чартист и местный советник-социалист, со ступеней Зала масонов на одной стороне площади заявил: «Эта лестница принадлежит народу, эта площадь принадлежит народу»<sup>1</sup>. Однако площадь не принадлежала народу, ею владели попечители больницы Шрусбери. Разрешение на использование площади для собраний требовалось от главного мастера Гильдии ножовщиков, которая доминировала в местном правительстве города. Споры велись не столько о праве на публичные собрания, сколько об их определении, а также о том, кто их должен организовать и созвать. Партийно-политическая напряженность внутри местных элит, особенно по поводу присоединения города, также повлияла на ход событий. На выборах 1852 года газета «Шеффилд Индепендент» прокомментировала разницу между публичными собраниями в помещении и на открытом воздухе – Райская площадь считалась более открытой, потому что «определенный круг лиц» не мог доминировать при проведении встреч<sup>2</sup>. Площадь была местом проведения демонстраций Лиги реформ в 1867 году и митингов безработных в 1880-х годах. Непрерывающиеся споры из-за площади показывают, что средний класс становился все более дисциплинированным, а регулирование порядка использования общественных пространств в промышленных городах никогда не осуществлялось и такие собрания действительно поощрялись партийной политической системой, реагирующей на расширяющееся избирательное право. В 1884 году Либеральная ассоциация попросила мэра возглавить публичное собрание на Райской площади, созываемое для обсуждения законопроекта о лицензировании в графстве. Мэр выразил готовность созвать публичный митинг, но указал, «что субботний день — самый неподходящий для массового митинга на Райской площади. Во-первых, имеется много лавочников и торговцев всех мастей, которые не могут покинуть свои места в субботний день. Также сами рабочие могли бы разумно возражать против субботнего дня, когда часть из них обычно отправляются в деревню на рыбалку

---

<sup>1</sup> Острогорский М. Я. Конституционная эволюция ... С. 181.

<sup>2</sup> Острогорский М. Я. Демократия и политические партии ... С. 118.

и по другим делам, в то время как другая часть находится со своими женами, занимаясь покупками и другими семейными делами»<sup>1</sup>. Мэр полагал, что требующие его председательства действительно хотели созвать представительное собрание, по факту являющееся городским собранием, и поэтому предложил, чтобы они не выбрали субботу<sup>2</sup>.

Таким образом, мэр провел различие между публичным собранием и действительно «представительным» городским собранием. Либералы обсудили дату, но все равно решили провести собрание в субботу.

Представление о том, что общественные места, создаются и используются в соответствии с обычаями, стало частью обоснования права на публичные собрания в этих местах. В июле 1907 года газета «Шеффилд Телеграф» опубликовала редакционную статью «Райская площадь — место для общественных собраний?»<sup>3</sup>, сообщая о конфликте по поводу того, кто имел право использовать данное место. Уэслианская центральная методистская миссия проводила воскресные вечерние собрания на площади с 1906 года. В июле 1907 года они попытались провести демонстрацию против азартных игр, однако возникла путаница по поводу того, кому принадлежит площадь, и было ли собрание разрешено. Попечители больницы Шрусбери, в чьем ведении находилась Райская площадь, возражали против проведения демонстрации. Газета отмечает, что «встречи Лейбористской партии также были запрещены и некоторое время назад приостановлены»<sup>4</sup>.

Как и в случае со многими городскими районами, принадлежащим частным лицам, возникло общее предположение, что такие места являются общественными, потому что исторически они использовались для публичных собраний. Газета отметила, что из-за этой долгой истории «люди привыкли обращаться к этому месту, как если бы это был общественный форум города»<sup>5</sup>. Одновременно, она предупредила, что «такие собрания проводились на Парадиз-сквер с разрешения, а не по общественному праву»<sup>6</sup>. Ни одно право никогда не приобреталось даже тем, кого юристы называют «долгосрочным пользователем», по очень веской причине, — по крайней мере, все формальные публичные собрания, проводившиеся на площади, были предметом денежного платежа попечителям, которые представляли интересы собственников площади.

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Острогорский М. Я. Конституционная эволюция в Англии ... С. 152.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Там же.

Попечители изначально запретили публичные собрания на площади, но это не стало проблемой из-за уменьшения ее популярности.

Причина — после избирательной реформы 1884 года политическая деятельность была децентрализована. У каждого подразделения есть свои дела, которыми нужно заниматься. Хотя представители левых движений использовали другие места, площадь по-прежнему использовалась, в частности, для митингов консерваторов. Газета отмечала политический сдвиг, произошедший в 1886 году: «С тех пор как площадь перестала быть радикальной и стала консервативной... оказалось, что «старый форум» не может вместить более 10 000 человек»<sup>1</sup>. Таким образом, возрождение публичных собраний методистов в 1906 году было новшеством и вызвало конфликт с уважаемыми обитателями площади, которым раньше не приходилось сталкиваться с неудобствами.

### 3.3. Два парадокса общих прав

Начиная с 1860-х годов право на публичные собрания все чаще сочеталось с двумя другими установленными правами или даже противоречило им: право на воздух и прогулки в общественных местах и право на свободный проезд по шоссе. Это то, что можно назвать *парадоксом парков* и *парадоксом шоссе*. Намерение Эдмонда Билза использовать Гайд-парк перед беспорядками вызванными протестами Лиги реформ обсуждалось в консервативной газете «Шеффилд Индепендент» в 1864 году Редактор отметил: «Никто не хочет вмешиваться в право «людей» г-на Билза проводить собрания под открытым небом; но, к сожалению, «люди» мистера Билза хотят, или, по крайней мере, он говорит, что хотят, вмешиваться в общие права людей находящихся в парках. Если слушание речи мистера Билза нельзя назвать общественным развлечением, парки не предназначены для того, чтобы он выступал на митингах»<sup>2</sup>.

Это противоречие между свободами и правами стало основой для споров об использовании открытых пространств и в XX веке.

Викторианское движение за общественные парки было отчасти благотворительной попыткой сохранить доступ к местам под открытым небом, но одновременное привело к введению в действие различных форм ограждений и регулирования поведения в общественных местах. Статус парка сразу же означал дополнительные ограничения

---

<sup>1</sup> Seymour C. Electoral Reform in England and Wales ... P. 531.

<sup>2</sup> Там же.

на использование места в соответствии с различными подзаконными актами и требованиями внутренней охраны. Кеннингтон-Коммон в Лондоне был огорожен и превращен в парк в 1852–1853 гг., что, вероятно, являлось косвенной реакцией на массовую демонстрацию там чартистов 10 апреля 1848 г. Таким образом, все политические собрания стали противоречить правилам парка.

В королевских парках также запрещались политические собрания, что вызвало агитацию по этому поводу со стороны Лиги реформ в 1866 году. Закон о регулировании парков 1872 года еще больше усилил запрет на митинги в парках. Эти ограничения были настолько серьезными, что в 1880 году неукротимый агитатор и защитник права на использование общественных мест для проведения собраний, Джон де Морган, организовал судебный иск против новых полномочий Столичного совета работ по обеспечению соблюдения подзаконных актов, направленных против политических собраний в парках и иных общественных местах.

Корпорации и местные органы управления по всей стране быстро последовали примеру столицы со своими собственными подзаконными актами и поправками к правилам посещения парков, хотя степень ограничений и была различной, некоторые решили полностью запретить собрания, а другие ввели процедуру получения разрешения. Таким образом, проблема парков, в частности через иск де Моргана, стала неразрывно связана с доступом к свободе слова, а также движением рабочего класса, направленном против ограждения открытых мест по всей стране.

Демонстранты, поднимая только что проложенные перила, использовали способы сопротивления, которые не вписываются в политическую схему исследованных ранее авторов — это тезис о прогрессе Тилли и ставка на акцент новой политической истории на господство либерализма в народной политике середины Викторианской эпохи<sup>1</sup>. В 1925 году в лондонских парках был заключен компромисс: для встреч были выделены специальные места, однако публичные собрания в Кеннингтон-парке были перенесены в место за пределами главного парка — на небольшой треугольник земли между трамвайными путями. Вероятно, такое решение было принято из-за того, что местные власти поняли, что разрешение социалистам и другим левым группам собираться в символическом месте чартистов, может повлечь за собой неприятные последствия.

---

<sup>1</sup> См.: Острогорский М. Я. Демократия и политические партии ... С. 89.

За пределами Лондона самым известным и политизированным спором о парках было дело *Боггарт Хоул Клаф* в Манчестере. Во-многом внимание всей страны к этому делу было привлечено благодаря Кейру Харди (бывшему лидеру лейбористской партии) и Независимой лейбористской партии (далее — НЛП). В 1895 году комитет парков Манчестерской корпорации приобрел *Boggart Hole Cloug*, лесистую долину к северу от города. В соответствии с ранее принятым подзаконным актом о нарушении общественного порядка, совет немедленно запретил проведение там публичных собраний и привлек к суду местных спикеров НЛП, обвинив их в нарушении запрета. Последовали массовые демонстрации в поддержку спикеров. На самой большой из них, в которой участвовало до 50 000 человек, 19 июля 1896 г. выступил лидер НЛП — Бен Тиллетта. Судебное дело против корпорации было возбуждено совместно союзом НЛП, социалистов и торгового совета. Запрет на митинги в парке широко использовался рабочим движением в пропагандистских целях. Кейр Харди резюмировал проблему использования парка как «вопрос прав гражданина против прав лиц, избранных для ведения бизнеса граждан»<sup>1</sup>. Исследовавший конфликт английский правовед Питер Герни, пришел к выводу, согласно которому эти речи представляли собой популизм. Однако мы склонны утверждать, что эти слова означали явный вызов рабочих классовым отношениям и представительству как в местных, так и в национальных органах власти во времена обострения классовой напряженности.

Общественные парки в Шеффилде были заложены позже, чем где-либо еще. Местные органы власти и корпорации разрешили публичные собрания в своих парках, но только по предварительному заявлению. Поэтому социал-демократическая федерация (далее — СДФ) начала использовать парки в Шеффилде в качестве поля боя относительно поздно. Во время избирательной кампании 1908–1909 гг. несколько ораторов СДФ, среди которых находились и женщины, были арестованы и оштрафованы за публичные выступления в парках. Газета СДФ «Справедливость» активно призывала добровольцев нарушать правила, выступая с речами. В июле 1908 года, например, Дейзи Холлинг выступила в парке Хай-Хейзелс перед толпой, которая, по утверждениям газеты, составляла около 8 000 человек, за что была привлечена к ответственности и оштрафована в суде на 3 фунта стерлингов<sup>2</sup>. Редакционная статья газеты «Справедливость»

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Seymour C. Electoral Reform in England ... P. 536.

прокомментировала, что конфликты происходили в: «*Metropolitan Parks, at Peckham Rye, the World's End, Dod Street* и бесчисленном множестве других мест, где мы боролись и завоевали право на свободу слова и публичные собрания. Мы не утверждаем, что имеем какое-либо право чинить препятствия или причинять кому-либо неудобство, но причин, по которым встречи не должны проводиться в парках Шеффилда, не больше, чем причин, по которым их не следует проводить в подобных местах в Лондоне»<sup>1</sup>.

Примечательно, что протесты были организованы как мероприятия за свободу слова, а не за право на публичные собрания. В 1910 году Шеффилдская корпорация сформировала новый Комитет по паркам. Заявки на использование парков регулярно подавались различными рабочими и коммерческими группами, социалистами и Женским общественно-политическим союзом, причем большинство из них, но не все, были одобрены. Свобода слова также была лозунгом СДФ и в другой битве — за использование мест общественного пользования, общественных собраний и улиц. Этот вопрос приобрел решающее значение, поскольку к концу XIX века формы и места публичных собраний изменились. Лишенные возможности использовать парки по закону, а общественные залы из-за высокой платы за аренду, социалисты, торговцы и безработные начали использовать перекрестки в качестве мест для встреч начиная с 1880-х гг.

Вообще сдвиг в сторону использования полицией понятия правонарушения по общему праву, для воспреещения протестных собраний, стал очевиден к 1830-м гг., когда обычный книготорговец Ричард Карлайл был привлечен к ответственности за то, что собирал большие толпы людей возле своего книжного магазина<sup>2</sup>.

Раздел 72, закона «О шоссе» 1835 года, дал полиции дополнительный инструмент для обеспечения соблюдения права на свободный проезд в случае возникновения препятствий<sup>3</sup>. При этом количество рассмотренных дел по данному правонарушению, не отражает частоту применения положений данного закона, поскольку большинство дел не регистрировались, рассматривались в местных судах или вообще не доходили до суда, а просто использовались полицией как предлог для разгона уличных демонстраций. Юридическое заключение суда по делу Карлайла также определило различие между неподвижными

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Острогорский М. Я. Демократия и политические партии Великобритании ... С. 121.

<sup>3</sup> Там же.

и движущимися толпами, которое стало еще более значимым по мере того, как шло время, и шествия получили преимущество перед обычными собраниями на улицах и площадях.

В августе 1843 года Томас Данкомб, радикальный член парламента от Финсбери, подал в Палату общин ходатайство относительно петиции, представленной в парламент чартистами Халла, с жалобой на действия полиции. Рассматривающие данное дело местные судьи оправдали использование полиции для разгона собрания чартистов на рыночной площади, утверждая, что оно являлось препятствием для движения по шоссе в соответствии с Законом «О шоссе» 1835 года. Данкомб заявил, что обвинение в воспрепятствовании «невозможно, потому что собрание происходило на рыночной площади, где, как он понял, они часто проводились, еще начиная с 1842 года, когда достопочтенный баронет (бывший премьер-министр Роберт Пил) протаскивал через парламент "Закон о зерне"»<sup>1</sup>. Министр внутренних дел Джеймс Грэм приказал властям Халла провести расследование, но утверждал, что, хотя «он не был расположен по определенным причинам вмешиваться в право на проведение народных собраний», это было препятствие, поскольку «к торговой площади сходились 4 улицы и она была полностью заблокирована»<sup>2</sup>. В позднейших спорах об использовании Трафальгарской площади, она была юридически классифицирована как проезжая часть, а не собственно, как площадь. Судебное решение в отношении основателя и первого президента Шотландской либеральной партии Каннингема Грэма, после его участия в беспорядках Кровавого воскресенья 1887 года, определило, что в соответствии с Законом «О Трафальгарской площади» 1844 года площадь является проезжей частью, и поэтому полиция была права, убирая протестующих, хотя постоянный запрет комиссара полиции на собрания на данной площади является недействительным<sup>3</sup>.

После этого члены СДФ перешли с площадей на улицы, штрафы в отношении данной федерации и других политических объединений за проведение лекций и митингов на перекрестках и в нелицензированных помещениях становились все более распространенной процедурой, к которой прибегали полиция и магистраты. Улица Дод-стрит в Лаймхаусе в Ист-Энде Логдона была ключевым местом для проведения собраний, где на тротуарах собирались тысячи людей, однако

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Острогорский М. Я. Конституционная эволюция в Англии ... С. 105.

такие улицы присутствовали почти в каждом городе Великобритании с 1880-х по 1914 гг.

Джозеф Чаттертон, кандидат от социалистов на выборах от Западного Лидса и два других члена СДФ были арестованы за то, что пытались читать лекции на рынке Лонгтона, в Стаффордшире, в сентябре 1897 года. В Колне, графство Ланкашир, в 1894 г. прокатилась волна дел против ораторов СДФ, большинство из которых, однако, было прекращено: «полиция дала заверения, что нашим товарищам не будут мешать нигде в Колне, если они будут держаться в стороне от тротуаров»<sup>1</sup>. Также в прессе поднимались и вопросы о том, могут ли митингующие загромождать площади, а также шоссе, как это было с Трафальгарской площадью.

В Шеффилде, местные дебаты в 1905 году были сосредоточены на том, могут ли политические и коммерческие объединения продолжать собираться у «монумента» – памятника королеве Виктории, установленного в 1877 году к её юбилею. Как и в случае с парками, собрания были организованы для поддержки свободы слова. В начале 1914 года городской совет Шеффилда запретил публичные собрания, которые регулярно проводились у памятника королеве, якобы из соображений безопасности из-за увеличения плотности движения транспорта. Против этого решения выступили все основные группы активистов – Шеффилдский совет по торговле и труду, независимая лейбористская партия, социалисты, фабианцы, Женский социальный и политический союз и Женская рабочая лига, которые организовали массовые шествия и демонстрации в марте 1914 года.

Полиция использовала составы, связанные с ответственностью за перекрытие шоссе, для пресечения массовых собраний, по нескольким причинам. Во-первых, это предоставило полиции широкие дискреционные полномочия в рамках расплывчатой и абстрактной концепции, в отличие от предыдущих конкретных определений публичных собраний на открытых местностях, которые пытался, но не смог предотвратить закон «О подстрекательских собраниях». Во-вторых, такой подход позволял властям заявить, что они защищают общее право на свободный проход, а не дискриминируют определенные группы или запрещают определенную модель поведения.

*Ожидание неприятностей и раздражение* являются ключевыми понятиями для понимания стремления и попыток упорядочения государством народных собраний в городах в конце девятнадцатого века.

---

<sup>1</sup> Там же.

В этом плане примечательна позиция историков полиции Дэвида Черчилля и Кристофера Хэмлина, которые бросили вызов устоявшимся представлениям о либеральном порядке управления в городах викторианской Англии. Вместо упомянутых Мишелем Фуко *каналов власти*, которые Джойс и Крис Оттер считали присущими институтам гражданского общества и охраны правопорядка, Дэвид Черчилль и Кристофер Хэмлин, скорее утверждают, что либеральный тип управления был фрагментарным и далеко не всегда применяемым для организации порядка внутри городов и в сельской местности. Ключевой проблемой всех дебатов, особенно по поводу использования мест общественного пользования и гражданского сосуществования, была защита частной собственности. Роль действий владельцев собственности и налогоплательщиков, направленных на защиту своего имущества, была первостепенной, в отличие от параллельного акцента на право свободного использования общественных дорог для собраний.

Чарльз Брэдло, инициатор большей части парламентских дебатов о праве на собрания, обвинил Армию Спасения в разжигании проблемы в статье газеты «Наш уголок» в 1885 году: «На углах улиц религиозные организации, защитники умеренности, свободомыслящие ораторы и другие в течение 30–40 лет привычно вели свою пропаганду в мегаполисе. Трудности, созданные бунтующей оппозицией, в последние годы усугубились возмутительными действиями Армии Спасения»<sup>1</sup>.

Прецеденты были созданы судебными делами с участием Армии Спасения, чьи парады подвергались преследованиям со стороны, выступающей против воздержания «Армии скелетов» трактирщиков во многих городах, особенно на южном побережье. Нападение на марш Армии Спасения в Уэстон-сьюпер-мэре, графство Сомерсет, привело к созданию прецедентного судебного дела *Beatty versus Gillbanks* в 1882 году, в результате которого процессии Армии спасения были разрешены, а полиция начала защищать их от нападения.

Все споры по поводу права на публичные собрания во второй половине XVIII века, проходили в более широком контексте ужесточения правил использования общественных мест. К 1880-м гг., множась правила и подзаконные акты, определяли использование дорог, запрещая собираться там проституткам, бродягам и другим людям, считающимся нежелательными, а также защищая общественные места от препятствий, сора и других форм загрязнения. Как показало

---

<sup>1</sup> Острогорский М. Я. Демократия и политические партии Великобритании ... С. 121.

исследование Констанс Бантман, посвященное борьбе с анархистами в Лондоне в 1880-х гг., в этом контексте политический протест был преобразован в антиобщественное поведение. Результатом такого подхода стало то, что, во-первых, марши и шествия все больше стали выделяться в отдельный вид, отличный от публичных собраний, а во-вторых, в отношении маршей имелось больше судебных прецедентов, поскольку осуществление права проезда по шоссе заслуживало отдельной правовой защиты.

### **3.4. Акты об общественном порядке**

На рубеже двадцатого века появление новых политических движений, использующих воинственную тактику, снова подняло ряд вопросов, касающихся права на собрания. Армия Спасения и даже СДФ были легкой мишенью для полиции, но они классифицировались как проблема местного общественного порядка и не представляли угрозу для существующей политической системы. Однако боевые активистки движения суфражисток пошли гораздо дальше уличных демонстраций социалистов и профсоюзов. Позже, в 1930-х гг., появление фашистского движения с его провокационными маршами и массовыми митингами также вызвало напряжение полицейских сил и указало на необходимость принятия нового законодательства, не в последнюю очередь для борьбы с подстрекательством к насилию на расовой почве.

Право на публичные собрания было испытано до этого уже в рамках общего права и в этой заключительной части исследования рассматривается предыстория Законов об общественном порядке, появившихся в ответ на захват общественных мест новыми движениями для проведения митингов и демонстраций.

Женский социальный и политический союз разработал специальную разрушительную тактику для прерывания публичных собраний и противодействию оппозиционным ораторам, которой, с другой стороны, была противопоставлена ответственность за создание препятствий. Во время предвыборного тура Уинстона Черчилля по северной Англии в декабре 1909 года суфражистки пытались проникнуть на публичные собрания с его участием. Газета данного союза «Голоса за женщин» в редакторской статье говорила: «Протесты были основаны на определенных принципах. Если женщин пускают на собрания, чтобы они могли поднять важные вопросы, как это сделала мисс Дора Марсден в Саутпорте, или задавать вопросы, как мисс Готорп в Манчестере, то использование крайних мер выражения протеста

не допускается, но если женщинам не разрешается выражать свой протест устно, то приходится использовать другие методы. В Престоне, например, женщинам не разрешалось входить в Общественный зал ... поэтому местные протестующие попытались выступить на митинге возле Общественного зала и за участие в нем три женщины были арестованы»<sup>1</sup>.

Рэйчел Форспан отмечает, что новизна агитации суфражисток в истории закона «О препятствии» заключалась в том, что они приняли на вооружение пикетирование, являющуюся обычно рабочей тактикой, как форму постоянного уличного протеста, особенно за пределами Палаты общин. Правительство и суды относились к пикетированию как к уличному митингу, таким образом, распространение понятия публичных собраний на пикетирование, позволило доктрине расширяться.

Законопроект «Об общественных собраниях» был представлен в парламент в декабре 1908 года депутатом-консерватором лордом Робертом Сесилом<sup>2</sup>. Законопроект стремился квалифицировать как нарушение общественного порядка на публичном собрании действия любого лица, намеревающегося воспрепятствовать ведению бизнеса. Реакция либералов на это была неоднозначной и заключалась в обсуждении того, будет ли эта мера защищать свободу слова на собраниях или подавлять ее.

Новое законодательство ознаменовало собой переход от нежелания английского правительства в девятнадцатом веке принимать конкретные законы против определенных протестующих социальных групп и делегирования рассмотрения данного вопроса местной полиции. Законы о воспрепятствовании теперь считались недостаточно эффективными против предполагаемой угрозы. Тем не менее, закон «О публичных собраниях» 1908 года не решил вопроса об обязанностях и действиях полиции на таких собраниях, которые различались в зависимости от их силы<sup>3</sup>. Неуверенность привела к тому, что депутат-либерал Остин Чемберлен уговорила Министра внутренних дел выдвинуть идею о создании специального ведомственного комитета. Он пришел к выводу, что со стороны полиции было бы неблагоразумно вмешиваться в политические митинги, и поэтому он, по-прежнему, не намерен поддерживать закон, который обязывал бы их делать это.

---

<sup>1</sup> Острогорский М. Я. Конституционная эволюция в Англии ... С. 171.

<sup>2</sup> См.: Матвеев В. Ф. Право публичных собраний // Очерк развития и современной постановки права публичных собраний во Франции, Германии и Англии. Санкт-Петербург: Общественная польза, 1909. 265 с.

<sup>3</sup> Seymour C. Electoral Reform in England ... P. 413.

После Первой мировой войны соперничающие митинги и марши, проводимые фашистами и коммунистами, стали главной проблемой в области поддержания общественного порядка. Возникновение расового вопроса в 1930-х гг. вызвало необходимость в более конкретном законодательстве, защищающем общественный порядок от высказываний на расовой почве. Битва на Кейбл-стрит между еврейскими жителями и полицией за право марша через лондонский Ист-Энд, на которое претендовали фашисты Освальда Мосли в 1936 году, ознаменовала пик напряженности, но снова реакция правительства была скорее запоздалой, нежели опережающей. Закон об общественном порядке 1936 года<sup>1</sup>, спешно проведенный через парламент, позволил полиции заранее запрещать шествия, запретил ношение политической униформы и объединил существующие меры, касающиеся ответственности за угрожающие слов и поведение. Однако он не распространялся на неподвижные публичные собрания. Вторя прежним аргументам, политики в правительстве и вне его стремились использовать закон для защиты ораторов, выступающих на политических собраниях и предотвращения организованного публичного срыва политических собраний. Закон ознаменовал собой еще одно изменение отношения к шествиям по сравнению с неподвижными собраниями, — было признано право на передвижение, а не только право на собрание в одном месте. В апреле 1848 года массовый митинг чартистов в Кеннингтон-Коммон был разрешен, но шествие к парламенту — нет. Это был возврат обратно к 1880-м и 1890-м годам, когда были разрешены шествия и парады Армии Спасения и СДФ, но не их собрания на перекрестках, а позже и пикетирования суфражисток у общественных залов. Фашистская и коммунистическая агитация 1930-х гг. привела к принятию нового законодательства, специально направленного против маршей и военизированных шествий.

Более проблематичным было определение публичных собраний, проводимых в частных помещениях. Комитет по обязанностям полиции в отношении охраны порядка на публичных собраниях, созданный как уже говорилось в 1909 году, отмечал, что «если общественное здание сдается внаем или в аренду коммерческой или другой общественной организации для целей собрания, по закону оно на некоторое время становится закрытым местом»<sup>2</sup>. Такое определение вызвало

---

<sup>1</sup> См.: Вышкварцев В. В. Реализация свободы собраний: теоретические и практические аспекты // Вестник Международного института экономики и права. 2013. № 2 (11). С. 78–87.

<sup>2</sup> Seymour C. Electoral Reform in England ... P. 411.

огромные проблемы в борьбе с фашистскими митингами Мосли в середине 1930-х гг., особенно в Эрлс-Корт, вызвав споры о том, имеет ли полиция право входить и вмешиваться. Проблема так и не была решена до принятия в 1967 году поправок к Закону «Об общественном порядке» 1936 года, в ответ на беспорядки на расовой почве и вызванное ими хулиганство. Данные поправки стремились расширить определение *общественного места*, включив в него закрытые частные места, такие как *танцевальные залы, кафе-бары, кафе, кинотеатры и залы для игры в бинго*. Тем не менее, хотя законодательство об общественном порядке теперь было национальным, оно всегда применялось фрагментарно, поскольку во многом, как и прежде, зависело от мнения отдельных начальников полиции на местах. То есть между буквой закона и его практической реализацией всегда существовало противоречие.

Законы «Об уголовном правосудии» и «Об общественном порядке» 1986 и 1994 гг. были дискриминационными в отношении права на публичные собрания в пространственном отношении и снова сосредоточивались на постоянном вопросе охраны права на свободный проезд по шоссе, а не права на собрания<sup>1</sup>. Консерваторы, находившиеся в правительстве, нацелили закон на определенные общественные группы, которые считались угрозой для государства, перекрывали дороги и занимали частные земли с помощью транспортных средств: бастующие рабочие на летучих пикетах во время забастовки шахтеров 1984–1985 гг.; цыгане, бездомные, путешественники движения *New Age*, устраивающие рейв-вечеринки, протестующие экологи, выступающие против строительства дорог. Законы квалифицируют собрания, устраиваемые данными лицами как нарушение владения при отягчающих обстоятельствах и наделяют местные власти и полицию более широкими полномочиями по предотвращению и не допущению проезда транспорта на дорогах и местах постоянной стоянки как на государственной, так и на частной земле. Следует отметить, что понятие права на публичные собрания не было определено в законе вплоть до принятия Закона о правах человека 1998 года<sup>2</sup>. Последующие после этого парламентские и общественные дебаты, по поводу репрессий столичной полиции против группы экологических активистов *Extinction Rebellion*, проводящей акции протеста во многих районах Лондона в 2019 году, правительственные ограничения на публичные собрания в соответствии с чрезвычайными санитарными правилами во время пандемии

---

<sup>1</sup> См.: Вышкварцев В. В. Указ соч. С. 78–87.

<sup>2</sup> Грищенко Т. А. Общественная безопасность и личные права ... С. 46.

*Covid* в 2020 году, принятия законопроекта «О полиции, преступности, вынесении приговоров и судах» в 2021 году вновь высветили противоречия между правом на публичные собрания и охраной общественного порядка.

#### **§ 4. Трансформации механизмов ограничения прав граждан на проведение митингов в странах континентального права**

Если некоторые основные законы государств, входящих в Евросоюз, уже содержат статьи, регламентирующие институт чрезвычайного положения, или дающие возможность наделить особыми полномочиями конкретные государственные учреждения, то правовые институты других государств-членов Европейского союза (далее — ЕС) этого не предусматривают, по определенным причинам, которые могут носить идеологический или исторический характер. В условиях чрезвычайной ситуации, которая приводит к ограничению прав и свобод человека, на первое место выступает парламентский контроль за легитимностью применяемых запретительных мер и их объемом.

Хотя меры, принимаемые государствами-членами ЕС в целом схожи, конституционные рамки, в которых эти меры были приняты, различаются. Как уже говорилось выше, ряд государств, входящих в Евросоюз, в своих конституциях уже предусматривают возможность введения чрезвычайного положения, при возникновении угроз, носящих как внутренний, так и внешний характер (к таким государствам, например, относятся Франция, Германия, Польша, Венгрия). Однако ряд других государств (к ним, прежде всего, относятся Италия и Бельгия), таких положений в своих конституциях не содержат, поэтому режим чрезвычайной ситуации в этих странах вводится с помощью специальных норм, который сдвигает обычный баланс между различными ветвями власти в сторону прежде всего исполнительной власти. Дальнейший анализ механизма реализации режима чрезвычайной ситуации в странах Европы показывает, что везде, за исключением Испании, правительства предпочитали не использовать чрезвычайные механизмы, даже если они были органической частью конституции и обходятся мерами, носящими больше законодательный характер. Причины, по которым исполнительная власть не пошла на такие меры являются дискуссионным вопросом, однако в общем можно сказать, что они носили исторический (например, в Германии), либо идеологический (например, во Франции) характер. Хотя большинству стран

Европы и удалось избежать введения чрезвычайного положения, но к всё равно, к мерам, принятым в рамках чрезвычайного законодательства, возникает слишком много вопросов. Эти вопросы касаются времени, в течении которого действуют ограничения основных прав и свобод человека (ярким примером тут является Венгрия), объёма этих мер и их пропорциональности возникающей угрозе (например, в Италии). Тем не менее, не смотря на экстраординарность возникшей угрозы, большинство стран ЕС сохранили определенный контроль со стороны парламента за применяемыми чрезвычайными мерами. Так как затронутая тема является очень обширной, в рамках данной статьи, будет предложен обзор мер реагирования на пандемию Covid-19 только в Бельгии.

Конституция Бельгии, принятая еще в 1831 году, не содержит конкретных положений, посвященных чрезвычайному положению в строгом смысле этого слова. Наоборот, ст. 187 Конституции четко указывает, что Конституция не может быть приостановлена полностью или частично<sup>1</sup>. Тем не менее, согласно ст. 105 механизм *особых полномочий* позволяет бельгийскому парламенту делегировать законодательные полномочия правительству, однако это должно происходить не на пустом месте. Законодательная секция Государственного совета разъяснила ряд принципов по данному поводу. К этим принципам, в частности, относится необходимость наличия веских причин, оправдывающих применение специальных полномочий, которые должны быть ограничены во времени<sup>2</sup>. Цель специальных полномочий состоит в том, чтобы обеспечить максимально оперативное реагирование в тех случаях, обычная законодательная процедура, необходимая для принятия нормативно-правового акта занимает слишком большое время, что снижает эффективность применяемых мер. Несмотря на необходимость действовать быстро, конституционная система Бельгии имеет систему специальных проверок. Акты (постановления), выдвигаемые в соответствии с особыми полномочиями, должны быть утверждены законодателем сравнительно быстро. Также следует отметить, что Конституционный суд Бельгии сохраняет за собой право соответствующего контроля над законом, предоставляющим исполнительной власти специальные полномочия остается предметом

---

<sup>1</sup> Грищенко Т. А., Когут В. Г. Указ. соч. С. 20.

<sup>2</sup> См.: Грищенко Т. А. Перспективы правового регулирования права граждан на проведение публичных мероприятий: монография. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России 2022. С. 88.

судебному контролю со стороны Конституционного суда, а Государственный совет может в судебном порядке пересмотреть подзаконные акты, принимаемые в соответствии с законом об особых полномочиях, за исключением случаев их ратификации парламентом.

В связи с приближением пандемии, 27 марта 2020 г., были приняты два уполномочивающих закона (далее — закон о Covid-19 № 1 и закон о Covid-19 № 2), которые позволяют королю<sup>1</sup> (т. е. правительству Бельгии) принимать меры по борьбе с распространением Covid-19 в течение максимального периода в три месяца, начиная со дня вступления законов в силу, т. е. с 30 марта.<sup>2</sup> Эти два закона касаются вопросов, охватываемых статьями 74 (закон о Covid-19 № 2) и 78 (закон о Covid-19 № 1) Конституции Бельгии. Уполномочивающие законы перечисляют меры, которые может принять правительство, включая, помимо прочего, меры по защите здоровья населения, поддержке экономической деятельности и обеспечению надлежащего функционирования судебной системы. Правительство также может определять административные, гражданские и уголовные санкции, применимые в случае нарушения принятых мер. Меры, принятые на основании постановлений, рассмотренных Советом министров, в исключительных случаях могли иметь обратную силу, но не ранее 1 марта 2020 г. Помимо процессуальных гарантий, т. е. необходимости преобразования в закон в установленный срок, упомянутые выше законы устанавливали и определенные ограничения — указы правительства не могли подрывать покупательную способность семей или существующую систему социальной защиты (ст. 3 закона о Covid-19 № 2).

Постановлением от 13 марта подписанным министром внутренних дел, был запрещен ряд культурных, развлекательных и спортивных мероприятий, а также, закрыты школы и рестораны. Еще более строгие меры были введены приказами министерства внутренних дел от 18 марта и 23 марта (они включали в себя социальное дистанцирование, дистанционное обучение и удаленную работу для второстепенных задач). Данные приказы были дополнительно уточнены 24 марта и изменены 17 апреля<sup>3</sup>.

При этом стоит отметить, что предпринимаемые в Европе мероприятия против Covid-19 часто противоречили различным правам

---

<sup>1</sup> Грищенко Т. А., Когут В. Г. Указ. соч. С. 21.

<sup>2</sup> Вообще, Конституция Бельгии допускает три различные процедуры принятия закона: обязательная двухпалатная процедура — статья 77, факультативная двухпалатная процедура — статья 78 и однопалатная процедура — статья 74 (прим. автора).

<sup>3</sup> Грищенко Т. А. Общественная безопасность и личные права ... С. 9.

человека и гражданским свободам и меры, принимаемые правительством Бельгии, не являются исключением. Введенные меры изоляции и крайние ограничения свободу передвижения препятствовали реализации свободы собраний, свободы вероисповедания, права на частную жизнь, и права на образование и т. д. В частности, комендантский час вызвал возмущение как суровая и неконституционная мера, несоразмерно ограничивающая свободы граждан. В ноябре 2020 года, например, муниципалитет Виллебрука ввел комендантский час с 22:00 по соображениям безопасности, связанными с проблемными подростками, доказав, что эти меры, какими бы благонамеренными они ни были в контексте Covid-19, могут быть легко использованы не по назначению.

Законы о Covid-19 № 1 и 2, направленные на сдерживание пандемии Covid-19, заметно ограничили право на свободное передвижение и другие основные права, поскольку многие учреждения были закрыты, а также ввели строгие ограничения на количество людей, которые могут собираться в одном месте (как внутри, так и снаружи помещения), что фактически свело на нет возможность реализации права на мирные собрания. Несоблюдение требования об ограничении количества людей, находящихся в одном месте, наказывается административным штрафом — инструментом бельгийских правоохранительных органов, применяемым на уровне муниципалитетов, который в прошлом уже подвергался критике за игнорирование принципа разделения властей и правовой определенности<sup>1</sup>. Расширение сферы действия этого типа штрафа на меры, направленные против пандемии Covid-19, вызвало волнения в ряде муниципалитетов, поскольку это решение было принято правительством меньшинства, без участия парламента или Государственного совета.

Все вышеупомянутые министерские постановления касались принципа предосторожности, изложенного в ст. 191 Договора о функционировании Европейского Союза (*TFEU*)<sup>2</sup>. Стоит отметить, что использование министерских, а не королевских указов считается целесообразным правовыми основами, на которых основаны данные указы и которые прямо наделяют министра внутренних дел прерогативами, связанными с общественным порядком. На первый взгляд можно сделать вывод, что Конституция Бельгии специально предусматривает, что ограничение основных прав человека возможно только на основании закона. Однако дополнительные ограничивающие меры были

---

<sup>1</sup> Грищенко Т. А., Когут В. Г. Указ. соч. С. 19.

<sup>2</sup> Там же.

приняты на различных уровнях, например, отдельных общин и регионов, поскольку Бельгия является федеративным государством, в котором полномочия распределены между федеральным, региональным и местным уровнями. Таким образом, регулирование ограничительных мер, вызванных чрезвычайной ситуацией в связи с начавшейся пандемией, не может быть ограничено исключительной компетенцией только одного уровня.

В соответствии с положением об особых полномочиях, указы должны быть утверждены законом в установленные сроки. В конкретном случае, — пандемии Covid-19, указы должны были быть преобразованы в законы в течении года после их вступления в силу, что и было сделано 24 декабря 2020 г. При отсутствии этого, они стали бы недействительными. Кроме этого, следует сказать, что Палата представителей бельгийского парламента, на фоне действия чрезвычайных мер, направленных на борьбу с пандемией, приняла решение о создании особого комитета, в чью компетенцию входит контроль за правительством и надзор за мерами, принимаемыми в соответствии с положением об «особых полномочиях». Также стоит отметить, что Бельгийское правительство уже использовало особые полномочия в условиях чрезвычайной ситуации в 2009 году, вызванной угрозой пандемии вируса *N<sub>1</sub>H<sub>1</sub>*. Тогда эти полномочия, хотя и более ограниченные, по сравнению с нынешней пандемией, были переданы королю Бельгии, например, в отношении порядка регулирования распространения и доставки лекарств.

Юридические коллизии, выявленные в ходе обзора судебной практики во втором параграфе настоящей работы, а также отсутствие определённости и полноты в содержании некоторых положений федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» говорят о несовершенстве российского законодательства в части обеспечения свободы мирных собраний. По этой причине представляется целесообразным изучить зарубежный опыт правового регулирования данного вопроса.

Из множества стран романо-германской правовой семьи остановимся на Германии и сравним механизм обеспечения свободы мирных собраний, применяемый в нашей стране и в ФРГ. Отметим, что немецкое конституционное законодательство подробно описывает все стадии реализации права на проведение публичных мероприятий. Указанная высокая детализация стала главной причиной рассмотрения правовой системы именно этого государства для сравнения с отечественным

законодательством. Также на выбор повлияло то, что Германия, как и Россия, является федеративным государством, при этом с высоким уровнем централизации в обоих случаях.

Первая линия сравнения — *адресат уведомления о проведении публичного мероприятия*. В России уведомление направляется «в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления»<sup>1</sup>. Однако на местах структурное подразделение или должностное лицо, осуществляющие приём, рассмотрение и учёт уведомлений, нормативно не определены, они назначаются руководителем соответствующего органа региональной власти или муниципалитета самостоятельно. Данная правовая неопределённость может привести к злоупотреблениям и произволу в процессе согласования проведения публичных мероприятий.

В ФРГ уведомление о проведении публичного мероприятия направляется в органы полиции, что является объективно более эффективным и удобным вариантом.

Во-первых, полиция обязана обеспечивать соблюдение общественного порядка при проведении публичного мероприятия, а значит логично, что именно сотрудники ОВД должны незамедлительно получать информацию обо всех планирующихся массовых акциях.

Во-вторых, данная мера позволит избежать множество возникающих межведомственных согласований (например, запрос о наличии (отсутствии) судимости у организатора публичного мероприятия, направляемый органами местного самоуправления в органы МВД; согласование с ГИБДД необходимости перекрытия улиц и (или) изменения, в связи с этим маршрутов движения общественного и частного транспорта, в соответствии с условиями проведения публичного мероприятия)<sup>2</sup>.

Наконец, в-третьих, это изменение позволит свести к минимуму субъективизм при согласовании публичных мероприятий. Органы местного самоуправления имеют политический характер, поскольку формируются в результате выборов и объединяют представителей определённых политических партий, которые могут прямо или косвенно препятствовать согласованию акций, организуемых их политическими соперниками. Полиция же в Российской Федерации не имеет

---

<sup>1</sup> О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ.

<sup>2</sup> См.: Когут В. Г., Немова Н. Ю., Тулаев А. Н Конституционное право зарубежных стран: США, КНР, ФРГ: учебное пособие. Санкт-Петербург: СПбУ ГПС МЧС России, 2022. 76 с.

права состоять в тех или иных политических партиях, сотрудникам ОВД запрещено принимать участие в их деятельности, а значит, введение указанного порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия позволит обеспечить дополнительные гарантии реализации свободы мирных собраний человеком и гражданином безотносительно к его политическим воззрениям.

Следующая линия сравнения — *способ уведомления о проведении публичного мероприятия*. Отечественное законодательство о свободе собраний (ч. 1 ст. 7 ФЗ № 54-ФЗ) закрепляет необходимость подачи уведомления организатором публичного мероприятия «в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления» (кроме случаев организации собраний или пикетирований, проводимых одним участником без использования быстровозводимых сборно-разборных конструкций). То есть в России предусматривается лишь один возможный вариант подачи уведомления — посредством личного обращения в компетентный орган и подачи письменного уведомления.

В Германии также предусмотрена обязанность организатора акции уведомить полномочные органы о проведении публичного мероприятия. Однако форм для исполнения данной обязанности в законе ФРГ указано гораздо больше, нежели в российском законодательстве: помимо классического варианта (личное обращение и рукописное уведомление, поданное в органы полиции) уведомление можно отправить по почте, факсом, с помощью электронной почты, а также через телефон службы спасения. Кроме того, предусмотрен вариант подачи онлайн-уведомления: данная государственная услуга доступна на официальном сайте полиции. Там же организатор, указав адрес проведения готовящейся акции, может получить детальную информацию о подразделении полиции, на которое впоследствии будет возложена обязанность по обеспечению общественного порядка на публичном мероприятии. Следовательно, в Германии процедура согласования проведения публичных мероприятий осуществляется с активным использованием информационных технологий.

Отметим исключительную простоту и доступность процесса подачи уведомления в ФРГ: гражданин должен лишь заполнить унифицированный бланк и выбрать предпочтительный вариант отправки его в орган полиции. Представляется целесообразным для Российской Федерации перенять положительный опыт Германии по данному вопросу и разработать свой единообразный официальный бланк для упрощения

и стандартизации процедуры уведомления о проведении публичного мероприятия. На основе изучения требований отечественного законодательства о свободе собраний был разработан вариант подобного унифицированного бланка.

Сравним *сроки подачи уведомления о проведении публичного мероприятия*. В ФЗ № 54-ФЗ определено: не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. Исключения из общего правила — это публичные мероприятия, организуемые депутатами представительного органа государственной власти или муниципального образования, проводимые для их встречи с избирателями — для них установлен иной срок (не ранее 10 и не позднее 5 дней до дня проведения публичного мероприятия). Сокращенные сроки также предусмотрены для пикетирований, осуществляемых группой лиц либо одним участником, но с использованием «быстровозводимой сборно-разборной конструкции, создающей препятствия для движения пешеходов и транспортных средств» (ст. 7 ФЗ № 54-ФЗ). В данном случае необходимо подать уведомление не позднее 3 дней до дня проведения акции (если этот срок совпадает с воскресеньем и (или) нерабочими праздничными днями — не позднее 4 дней до дня проведения). При полном совпадении срока подачи уведомления с нерабочими праздничными днями его можно подать в последний рабочий день накануне нерабочих.

В отечественном законодательстве также предусмотрен вариант, когда уведомление вовсе не требуется: пикетирование, осуществляемое одним участником, без использования быстровозводимых сборно-разборных конструкций.

В законодательстве Германии предусмотрен принципиально иной способ исчисления сроков подачи уведомления о проведении публичного мероприятия. Часть 1 § 14 Закона ФРГ о собраниях определяет срок уведомления компетентного органа: «не позднее, чем за 48 часов до объявления о проведении собрания или демонстрации и шествия»<sup>1</sup>. То есть законодатель Германии ключевым считает момент начала распространения информации о предстоящем публичном мероприятии.

Однако если цели мероприятия не могут быть достигнуты при соблюдении установленного 48-часового срока, собрание считается срочным, и у его организатора отпадает обязанность уведомлять

---

<sup>1</sup> Закон ФРГ о Собраниях и Демонстрациях и Шествиях (Закон о собраниях) от 24 июля 1953 г. URL: <https://www.legislationline.org/ru/documents/id/14340> (дата обращения: 08.01.2022).

органы полиции. В таком случае полицию необходимо оповестить о срочном массовом мероприятии одновременно с распространением приглашений.

Законодатель ФРГ также закрепляет возможность подачи уведомления намного заранее: в федеральной земле Бавария, например, за 2 года до проведения мероприятия (ч. 1 ст. 13 Баварского закона о свободе собраний)<sup>1</sup>. Фактически это возможность зарезервировать конкретные дату и время для проведения акции на максимально ранних сроках.

Наконец, если речь идёт о спонтанных собраниях, то есть которые возникают стихийно и организаторов которых установить невозможно, немецкий законодатель допускает проведение публичного мероприятия без уведомления.

Таким образом, представляется целесообразным использовать в российском законодательстве о свободе мирных собраний отдельные юридические техники правового регулирования данного вопроса в ФРГ. Особенно это касается процесса подачи уведомления, который в Российской Федерации эффективно было бы связать с Единым порталом государственных услуг. Указанная мера позволит сэкономить время, затрачиваемое ранее на проверку данных об иностранных агентах и судимых гражданах, а также будет соответствовать требованиям информационного общества.

---

<sup>1</sup> Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) vom 22. Juli 2008 (GVBl. S. 410). URL: <http://gesetze-bayern.de> (дата обращения: 08.01.2022).

# ГЛАВА 3

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### § 1. Понятие и структура конституционно-правового механизма ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Современное понимание прав и свобод человека основывается на общем понятии свободы, рассматриваемой как особое состояние бытия и одновременно одно из существенных качеств человека. При этом понятия *право* и *свобода* (в связи с понятиями *человек*, *гражданин*, *личность*) в научной литературе, действующем международном и российском законодательстве часто используются как равнозначные понятия.

Не ставя цели специального и глубокого изучения возможностей и необходимости дифференцирования этих понятий, в данной работе будет достаточно и оправданно использовать основные положения общей теории прав человека, которая в целом отвечает потребностям науки и практики. В соответствии с этой теорией права человека чаще всего понимаются как *определенные нормативно структурированные свойства и особенности бытия человека, которые выражают его свободу и являются неотъемлемыми и необходимыми способами и условиями ее жизни, ее взаимоотношений с обществом, государством и другие лица*.

Аналогичное определение дано в Большом юридическом словаре: «Права человека — это понятие, характеризующее правовой статус человека по отношению к государству, его возможности и требования в экономической, социальной, политической и культурной сферах»<sup>1</sup>.

Под понятием «свобода (свобода) человека» подразумевается, по мнению Е. А. Лукашевой, «чтобы подчеркнуть более широкие (чем термин «права человека») возможности индивидуального выбора, не очерчивая его конкретный результат, в то время как термин «право» определяет конкретные человеческие действия (например, участие в управлении государственными делами, право избирать и быть избранным)»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М., 2003. С. 217.

<sup>2</sup> Лукашева Е. А. Права человека: учебник. Москва: НОРМА – ИНФРА, 1999. С. 223.

Свобода, по мнению М. В. Баглая, это те же « права людей и народов, которые присущи природе, а не предоставлены государством, которое не может их регулировать, вмешиваться в их, но только обязан принимать их как должное, заявлять об их существовании вне их воли и силы и защищать их»<sup>1</sup>. Что касается юридического аспекта прав и свобод, то они чаще всего понимаются как «наиболее важные права человека и гражданина, и свободы, раскрывающие естественное состояние свободы и пользующиеся высшей правовой защитой»<sup>2</sup>.

Следует отметить, что признание естественно-правового понимания происхождения прав человека отнюдь не отвергает их позитивное выражение. И естественно-правовые, и позитивистские доктрины в современном мире выступают не как антиподы, а как дополняющие друг друга философские и правовые доктрины.

Известно, что в качестве основополагающего принципа прав человека правовая доктрина признает его неотчуждаемые и неотчуждаемые свойства. Авторы фундаментального труда «Общая теория прав человека» подчеркивают, что эта «доктрина ставит права человека выше государства, ее пафос направлен на ограничение тоталитарных притязаний государства правами человека»<sup>3</sup>. В то же время, не находя подтверждения в позитивном законодательстве, права человека очень расплывчаты, расплывчаты, и это затрудняет выполнение государством функции их обеспечения и защиты».

Ряд международных правовых и внутренних документов допускает ограничения определенных прав и свобод человека и гражданина. При этом установлены строгие основания и порядок их выполнения. Конституции обычно предусматривают возможность ограничения основных прав только законом и на основании закона.

В мировой практике считается законным ограничение прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения (эпидемии, международные конфликты, стихийные бедствия, беспорядки и т. д.). Это признано Международным пактом о гражданских и политических правах<sup>4</sup>, который, однако, требует, чтобы чрезвычайное положение было официально объявлено и доведено до сведения других государств.

Чрезвычайное положение может повлечь за собой индивидуальные ограничения прав и свобод с обязательным указанием пределов

---

<sup>1</sup> См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 14-е изд., изм. и доп. Москва: Норма, 2023. 514 с.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Лукашева Е. А. Общая теория прав человека. Москва: НОРМА – ИНФРА, 1996. С. 113.

<sup>4</sup> Статья 4 Международного пакта о гражданских и политических правах.

и срока их действия. При этом некоторые права и свободы человека и гражданина не подлежат ограничению даже в условиях чрезвычайного положения. Это право на гражданство, право на уважение личного достоинства, право на правосудие, право на оказание квалифицированной юридической помощи (абсолютные права).

Набор этих прав, изложенных в Международном пакте о гражданских и политических правах, отражает стремление защитить те права и свободы, реализация которых никоим образом не может помешать достижению властями целей в связи с декларацией. чрезвычайное положение, которое необходимо соблюдать при любых обстоятельствах.

В Российской Федерации конституционное регулирование вопроса ограничения прав и свобод начинается с установления неприкосновенности этих прав.

Ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации гласит: «В Российской Федерации не принимаются законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

Но, следуя ст. 29 Всеобщей декларации прав и свобод человека, Конституция Российской Федерации вводит институт ограничения прав и свобод. Права и свободы могут быть ограничены в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и государственной безопасности.

При этом не подлежат ограничениям права и свободы, предусмотренные статьями Конституции Российской Федерации, особо отмеченными в ч. 3 ст. 56. При этом следует отметить возможность таких ограничений, добровольно принимаемых гражданином по согласованию с государством.

Примером такого ограничения является служба по контракту в Вооруженных Силах, органах внутренних дел, когда, поступая на службу и принимая присягу, гражданин ограничивает свое право на жизнь, принимая присягу выполнять служебные функции, *сохраняя свою жизнь*.

Ограничения — это меры, направленные на реализацию позитивных прав и свобод человека и гражданина, исключающие незаконные способы их реализации.

Ограничения — это форма осуществления положительных действий и исключения отрицательных действий. Ограничения можно разделить на экономические, политические, социальные и правовые.

По форме закона, устанавливающего ограничение, можно выделить конституционные и правовые ограничения, ограничения,

установленные законами, подзаконными актами и судебными решениями. По субъекту: ограничения прав физических и юридических лиц, а также общие (действуют для всех лиц) и индивидуальные (для конкретных лиц). По времени действия: постоянный или временный (на определенный период или в экстренных условиях).

В зависимости от правового статуса действуют ограничения прав: иностранцев; государственные служащие; чиновники и др.<sup>1</sup>

По форме выражения способы (формы) ограничения прав и свобод могут быть следующими:

- запрет на определенный вариант реализации права или свободы, т. е. установление границ поведения (относительный запрет);
- запрет на реализацию права в целом (абсолютный запрет);
- вмешательство в право уполномоченными государственными органами (характеризуется активными действиями государственных органов и пассивным поведением личности);
- обязанность;
- ответственность.

В философско-правовом смысле общие основания ограничения прав и свобод человека и гражданина можно определить как причины, определяемые политико-правовым понятием свободы личности, которые предопределяют закрепление в Конституции Российской Федерации и других правовых актах ограничивать права человека и обеспечивать необходимый баланс интересов личности, общества и государства.

Использование прав всегда связано с ответственностью человека, с возможными ограничениями, определяемыми мерой и границами свободы, установленными законом, принципами гуманности, солидарности и морали.

Этот постулат сформулирован в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 года: «При осуществлении своих прав и свобод каждый должен подвергаться только таким ограничениям, которые установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворение справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Гревцов Ю. И. Очерки теории и социологии права. Санкт-Петербург: Юридический центр-Пресс, 2017. С. 56.

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека.

Правовые ограничения содержатся в ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>1</sup>, который предусматривает право человека свободно придерживаться своего мнения, выражать это мнение в письменной, устной, печатной форме или другими способами по своему выбору.

В п. 3 ст. 19 отмечает, что осуществление этих прав налагает особую обязанность и особую ответственность. Таким образом, это может быть связано с определенными ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и необходимы:

- уважать права и репутацию других,
- для защиты государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения.

Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает возможность запрета бесчеловечных, аморальных действий — пропаганды войны, любых высказываний в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, которые представляют собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию<sup>2</sup>.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах допускает ограничение прав в той мере, в какой это совместимо с характером такого отношения, и исключительно с целью содействия общему благосостоянию в демократическом обществе<sup>3</sup>.

Часть 2 ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод гласит: «Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного порядка. в целях предотвращения беспорядков и преступлений, защиты здоровья и нравственности или защиты нравственности и свобод других»<sup>4</sup>.

В статье 55 Конституции Российской Федерации также устанавливает основания для ограничения прав и свобод: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственность, здоровье, характер и законные интересы других лиц, обеспечение обороны страны и государственной безопасности».

---

<sup>1</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах.

<sup>2</sup> Там же. Статья 20.

<sup>3</sup> Статья 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

<sup>4</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

В других статьях Конституции Российской Федерации эти положения конкретизируются, запрещая пропаганду или агитацию, разжигающие социальную, расовую, национальную ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального, религиозного или иного превосходства.

Законодательство Российской Федерации устанавливает ответственность за нарушение этих запретов.

Например, ст. 136 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее — УК РФ) предусматривает уголовную ответственность за нарушение национального и расового равенства.

Запрет на пропаганду религиозной ненависти или религиозного превосходства основан на ст. 14 Конституции Российской Федерации, согласно которой никакая религия не может быть признана государственной или обязательной.

Российское законодательство содержит запреты, связанные с ограничением свободы слова, которые полностью соответствуют вышеуказанным международным стандартам. Итак, ст. 242 УК РФ предусматривает ответственность за незаконное распространение порнографических материалов и предметов, представляющих угрозу нравственности общества<sup>2</sup>.

Необходимое ограничение свободы слова в целях защиты чести, достоинства и деловой репутации граждан введено ч. 1 ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>3</sup> (далее — ГК РФ), согласно которой гражданин вправе требовать в суде опровержения сведений, порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию, если лицо, распространившее такие сведения, не докажет их достоверности. Если в средствах массовой информации распространяются сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию гражданина, они должны быть опровергнуты в тех же средствах массовой информации<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 05.04.2021). // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2020).

<sup>2</sup> Нуркаева Т. Н. Личные (гражданские) права и свободы человека и их охрана уголовно-правовыми средствами: вопросы теории и практики. Санкт-Петербург: Юридический центр-Пресс, 2018. С. 127.

<sup>3</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2020).

<sup>4</sup> Часть 2 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Статья 62 закона о средствах массовой информации<sup>1</sup> гласит, что моральный (неимущественный) вред, причиненный гражданину в результате распространения информации, не соответствующей действительности, порочащей честь и достоинство гражданина либо причинение ему иного неимущественного вреда, по решению суда возмещаются средствами массовой информации, а также виновными должностными лицами и гражданами в размере, определяемом судом.

Итак, есть законные основания для ограничения прав и свобод с целью снятия угрозы важнейшим ценностям — общественной безопасности государства, здоровью и нравственности населения, чужим интересам.

Следует отметить, что, помимо этих универсальных оснований, права человека могут быть ограничены законом в условиях чрезвычайного или военного положения.

Так, ст. 56 Конституции Российской Федерации предусматривает, что в условиях чрезвычайного положения в целях обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут применяться отдельные ограничения нравственности и свобод, быть установленным с указанием пределов, и срок их действия.

Причем в третьей части этой статьи сказано: «Права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46–54 Конституции Российской Федерации не подлежат никаким ограничениям»<sup>2</sup>.

Прежде всего, права граждан защищены Основным законом страны – Конституцией Российской Федерации.

Глава 2 гласит, что человеку в России гарантируются право на жизнь, достоинство, безопасность, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту его чести и доброго имени, тайну переписки, телефонных разговоров, почтовых отправлений, телеграфные и другие сообщения, ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, неприкосновенность жилища, определение и указание своей национальности, использование родного языка, право свободного передвижения, выбора места

---

<sup>1</sup> О средствах массовой информации: Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 30.12.2020) // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2020).

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации.

пребывания и проживания, свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться. Гарантируются: свобода совести и религии, мысли и слова, а также право на информацию.

Также граждане Российской Федерации имеют право на объединение (свобода объединений, партий гарантируется), на собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, участие в управлении государственными делами, право избирать и быть избранным, а также право обращаться в государственные органы.

Кроме того, Конституция гарантирует социальные, экономические и культурные права — полный перечень прав и свобод содержится в соответствующей главе Основного закона.

Отдельно права и свободы охраняются кодексами и отдельными законами.

Так, в частности, трудовые права граждан охраняются Трудовым кодексом Российской Федерации. Статья 3 гласит: «Каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав»<sup>1</sup>. Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах.

Семейный кодекс защищает права детей и семьи: «семья, материнство, отцовство и детство в Российской Федерации находятся под защитой государства»<sup>2</sup>.

ГК РФ гласит, что «гражданское законодательство основано на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы заключения договоров, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданские права, обеспечение восстановления нарушенных прав и их судебная защита»<sup>3</sup>.

Закон «О защите прав потребителей»<sup>4</sup> устанавливает права потребителей на приобретение товаров, работ и услуг надлежащего качества и безопасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, на получение информации о них и об их производителях, подрядчиках и продавцов, владельцев агрегаторов

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 30.04.2021). Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2020).

<sup>2</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 04.02.2021) Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2020).

<sup>3</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ.

<sup>4</sup> О защите прав потребителей: Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (ред. от 22.12.2020). Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2020).

информации о товарах и услугах, образовании, государственной и общественной защите их интересов.

В России есть уполномоченный по правам человека. В Российской Федерации уполномоченный по правам человека обеспечивает гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Уполномоченный, в частности, рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России, и принимает необходимые меры по защите прав человека по собственной инициативе в случае получения информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, или случаи особой общественной значимости или связанные с необходимостью защиты интересов лиц, которые не могут самостоятельно использовать средства правовой защиты.

В зависимости от содержания права граждан России подразделяются на личные, политические, экономические, социальные и культурные.

Личные права и свободы граждан играют особую роль и занимают первое место в системе конституционных прав и свобод (на международно-правовом уровне соответствующая группа прав определяется как «гражданские»).

Основная цель прав личности состоит в том, чтобы:

– гарантировать человеческую жизнь и обеспечить защиту от всех форм насилия, жестокого или унижающего достоинство обращения;

– индивидуализировать гражданина, создавать условия для его личной неприкосновенности и невмешательства в частную и семейную жизнь;

– гарантировать индивидуальную свободу, возможность свободного выбора различных вариантов поведения в сфере национальных, нравственных, религиозных и иных отношений, где индивид выступает как биосоциальное существо.

Эта группа прав принадлежит каждому человеку независимо от его гражданства, национальности и другой принадлежности и может быть реализована только самим человеком.

К личным правам и свободам Конституция Российской Федерации относит следующие:

1) право на жизнь (ст. 20) — первое фундаментальное право человека, без которого все остальные права теряют ценность;

2) право на достоинство личности (ст. 21) — предполагает, что государство создает для человека такие условия жизни, которые бы не умаляли его достоинство;

3) право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22);

4) право на неприкосновенность частной жизни (ст. 23), под которой закон понимает переписку, телефонные переговоры, телеграфные и иные сообщения, сведения медицинского, интимного характера и другую информацию, касающуюся исключительно данного человека и могущую в случае разглашения нанести ему моральный ущерб;

5) право на неприкосновенность жилища (ст. 25);

6) право свободно определять и указывать свою национальную принадлежность и пользоваться родным языком (ст. 26);

7) право на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства (ст. 27);

8) право на свободу совести (ст. 28).

Важное место в общей системе конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации принадлежит политическим правам и свободам. Наряду с личными (гражданскими) правами, политические права принадлежат к так называемому первому поколению прав человека.

Именно эти две группы прав были провозглашены буржуазно-демократическими революциями и получили юридическое признание в первых конституционных актах США, Франции и других государств как естественные и неотъемлемые права человека.

Особенности данных прав:

1) они тесно связаны с личными правами, поскольку последние наполняют их конкретным содержанием (например, свобода манифестаций невозможна без права каждого индивида на свободу и личную неприкосновенность, свободу передвижения и т. п.; в то же время сами политические права выступают гарантией и условием реализации отдельных личных прав и свобод граждан);

2) в отличие от личных, которые могут принадлежать каждому человеку как биосоциальному существу и члену гражданского общества, политические права, как правило, принадлежат только гражданам данного конкретного государства и могут быть реализованы в обществе, в объединении граждан друг с другом;

3) они самым непосредственным образом связаны с организацией и осуществлением политической власти в государстве,

характеризуют положение личности в политических отношениях и обладают политическим содержанием;

4) политические права являются способом привлечения каждого гражданина к политическому народовластию (на уровне участия в реализации как государственной власти, так и местного самоуправления).

К политическим правам граждан Российской Федерации Конституция Российской Федерации относит следующие права и свободы:

- свобода мысли и слова (ст. 29);
- право на информацию (ч. 2 ст. 24, ч. 4 ст. 29);
- право на объединение (ст. 30);
- право граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий (ст. 31);
- право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства (ст. 32);
- право граждан Российской Федерации на обращения (ст. 33).

Если говорить о победах реформ в современной России, то в большей степени они связаны с «прорывом» в установлении и частичной реализации политических прав и свобод. Главным гарантом их наиболее полной реализации должна стать складывающаяся новая система политической демократии демократической российской государственности.

Экономические, социальные и культурные права олицетворяют второе поколение прав человека, возникшее на основе социалистических учений в результате классовой борьбы трудящихся за улучшение своего положения (впервые они были закреплены в Конституции РСФСР в 1918 г.)<sup>1</sup>.

Особенности данных прав:

- 1) для них характерно такое общее свойство, как единство материального (экономического и социально-культурного) содержания;
- 2) они нередко выступают как права-гарантии, ибо обеспечивают реализацию других прав и свобод;
- 3) имеют общесоциальную направленность, ибо выступают инструментами утверждения гуманизма и справедливости;
- 4) требуют в отношении себя более детальной конкретизации в текущем (трудовом, жилищном, гражданском и т. д.) законодательстве;
- 5) одни права претерпели существенное изменение (право на труд, на образование и т. п.), другие оказались принципиально новыми

---

<sup>1</sup> Астафичев П. А. Конституционное право России: учебник. 2-е изд. Москва: РИОР, 2018. С. 45.

для российской правовой системы (это прежде всего такие фундаментальные для развития рыночной экономики права, как право на свободу предпринимательской деятельности и право частной собственности).

В обобщенном плане все главные изменения в содержании экономических, социальных и культурных прав можно проследить на основе анализа общей системы данной группы прав и свобод, получивших закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 года. Она позволяет представить социально-экономические права в виде системного единства (совокупности) следующих групп прав.

1. Рыночно-экономические права и свободы, обеспечивающие свободу предпринимательской и иных форм экономической, трудовой деятельности:

а) право частной собственности (ч. 1 ст. 35) и ее наследования (ч. 4 ст. 35);

б) право свободного владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами (ст. 36);

в) право на свободу предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34);

г) право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37);

д) право на труд и на вознаграждение за труд (ч. 3 ст. 37).

2. Социально-культурные права и свободы, способствующие духовному развитию граждан:

а) право на образование (ч. 1 ст. 43), на общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования (ч. 2 ст. 43);

б) право на бесплатное получение на конкурсной основе высшего образования (ч. 3 ст. 43);

в) свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества (ч. 1 ст. 44);

г) свобода преподавания (ч. 1 ст. 44);

д) право на доступ к культурным ценностям, на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры (ч. 2 ст. 44);

е) право на охрану интеллектуальной собственности (ч. 1 ст. 44).

3. Социальные права, гарантирующие человеку достойную жизнь, защиту от негативного воздействия рынка:

а) право на гарантированный минимальный размер оплаты труда (ч. 2 ст. 7);

б) право на защиту от безработицы (ч. 3 ст. 37);

в) право на государственную защиту материнства, детства и семьи (ч. 1 ст. 38);

г) право на государственную поддержку отцовства, инвалидов и пожилых граждан (ч. 2 ст. 7);

д) право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей (ст. 39);

е) право на жилище (ч. 1 ст. 40), на получение жилища малоимущими гражданами бесплатно или за доступную плату (ч. 3 ст. 40);

ж) право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), включая бесплатную медицинскую помощь в государственных учреждениях здравоохранения (ст. 41).

4. Социальные права-гарантии, обеспечивающие нормальное физиологическое развитие личности:

а) право на отдых (ч. 5 ст. 37);

б) право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42).

5. Социальные права, способствующие достижению социального партнерства в обществе:

а) право создавать профессиональные союзы, иные общественные объединения для защиты социальных и экономических интересов (ст. 13, 30);

б) право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая право на забастовку (ч. 4 ст. 37).

## **§ 2. Механизмы ограничения митингов**

В силу того, что право на публичные мероприятия — это не абсолютное право становится очевидным неизбежность вмешательства государства в его реализацию. Невзирая на это вмешательство государства должно быть правомерным и соответствовать принципам Конституции и международным стандартам. В связи с этим вопрос об абсолютных и относительных пределах реализации права на публичные мероприятия, и соответственно вопрос о допустимых пределах ограничения данного права — становится особенно актуальным. Особенно это актуально в свете последних событий, происходящих в нашей стране, в частности в свете ареста лидера оппозиции Алексея Навального и публикации ротика о фактах коррупции вызвавших новую волну протестных мероприятий.

Также в нашей стране немало граждан, активно выступающих за отставку президента Российской Федерации. Наш Президент

возглавляет Российскую власть уже более 20 лет, а с принятием в 2020 году новых поправок в Основной Закон, российский президент может побить со временем рекорды пребывания у власти. Многие считают, что поправки в конституцию были внесены непосредственно ради положения об обнулении сроков президентства. Немало россиян поддерживают Путина, считая его хранителем государственной целостности и гарантом стабильности, сильным политическим лидером. Многие боятся, что с уходом ныне действующего Президента в российскую действительность будет воплощен украинский сценарий, повторится кризис 90-х гг., произойдет государственный переворот, а Россия будет находиться под внешним управлением Запада. Однако существует и иная группа граждан. Такие граждане, организуя публичные мероприятия, критикуют В. В. Путина за жестокую борьбу с оппозицией, закрытие отечественных предприятий, коррупционный произвол, несправедливое правосудие, низкий уровень жизни и недальновидную внешнюю политику, дестабилизацию международных отношений и пр. В связи с чем, количество массовых мероприятий, направленных на критику власти ежедневно возрастает

Таким образом, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день наша страна является эпицентром протестных движений Москва. Здесь сконцентрированы не только оппозиционные структуры, но и все властные и силовые ведомства, регулирующие и ограничивающие право граждан на публичные мероприятия.

Ограничение этого конституционного права возможно только в соответствии с федеральным законом, и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации)<sup>1</sup>. Таким федеральным законом и является ФЗ № 54-ФЗ. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации № 14 указывается, что государство имеет право и обязательство регулировать проведение мирных собраний. Это необходимо, чтобы сохранить баланс между частными и общественными интересами. При этом у граждан сохраняется возможность для отстаивания собственной позиции или выдвижения значимых инициатив, касающихся разных вопросов. Своими действиями россияне могут влиять на решения, которые принимают представители власти.

---

<sup>1</sup> Грищенко Т. А. Общественная безопасность и личные права ... С. 51.

Выведенная в решениях Европейского Суда по правам человека презумпция в пользу проведения публичных мероприятий выступает в качестве специальной гарантии права на публичные мероприятия, которую необходимо учитывать при оценке допустимости ограничений этого права.

Презумпция публичного мероприятия, и, в частности, предпосылка в пользу его проведения, предполагает, что организатор публичного мероприятия является добросовестным лицом, а само мероприятие не противоречит закону, имеет законные цели, не угрожает правам и интересам других граждан, не нарушает общественный порядок, иными словами, является мирным, а, следовательно, не подлежит преследованию, если обратное не доказано.

В России данное право подвергается множеству ограничений.

Они находят свое выражение в следующем:

1) требования подачи уведомления о проведении публичных мероприятий (наряду с этим к уведомлению предъявляются довольно жесткие требования, относительно реквизитов и прочего);

2) обязательном получении разрешения;

3) запрете или ограничении определенной тематики;

4) широком круге обязанностей лиц, реализующих данное право;

5) в мерах юридической ответственности за нарушение этих обязанностей и требований.

Рассмотрим их более подробно.

Что касается российского законодательства, то любая деятельность по проведению публичных мероприятий является незаконной, если в ней участвует более одного человека. О таких событиях необходимо заранее предупредить органы власти (необходимо подать уведомление), которые обязаны обеспечить безопасность и помочь реализовать гражданам данное право. Однако и такого уведомления, но на самом деле его недостаточно, чтобы организовать публичное мероприятие, поскольку нужно еще и получить согласие на это со стороны властей. Муниципальные образования Российской Федерации часто придумывают абсурдные предлоги, чтобы запретить людям выражать свое мнение. В отсутствие разрешительного документа со стороны органов власти, суды постановляют арестовывать участников мирных демонстраций. Законодателям грозят более суровые наказания за участие в мероприятиях, которые не были санкционированы властями. В заголовках новостей такие не получившие разрешения —

мероприятия называются *несогласованными, незаконными* и в большинстве случаев *несанкционированными*.

Уведомительная процедура, предполагающая также последующее получение специального разрешения со стороны органов власти, представляет собой некое скрытое средство ограничения публичных мероприятий со стороны властных структур. Будучи законодательно установленной, она полностью контролирует процесс проведения публичного мероприятия, как о тех или иных мероприятиях выскажутся СМИ, а иногда и вершит судьбы некоторых граждан, привлекая их к ответственности. Таким образом уведомление о массовых мероприятиях и получение разрешения справедливо отснят к ограничительным инструментам данного права, при том не всегда правомерным.

Закон также устанавливает, что определенные ограничения для организаторов.

Так, организатором публичного мероприятия могут быть: один или несколько граждан Российской Федерации (для демонстраций, шествий и митингов — гражданин Российской Федерации, которому исполнилось 18 лет, а для собраний и митингов — 16 лет), политические партии и иные общественные объединения, религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения.

Не могут быть организаторами публичного мероприятия:

1) недееспособные или ограниченно дееспособные по решению суда — граждане, а также лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы;

2) религиозные отделения, политические партии, общественные объединения и пр., ликвидированные в установленном законом порядке или те, деятельность которых запрещена или приостановлена.

Организатор публичного мероприятия не вправе проводить публичное мероприятия, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

Это также означает, мероприятие должно проводиться в специально отведенных местах и не представлять угрозы общественному порядку и безопасности. Запрет может быть реализован, если место проведения публичных мероприятий: рядом с объектами обороны; опасными производственными объектами, железнодорожными путями;

вблизи высоковольтных линий; рядом с резиденцией Президента России; зданиями, занятыми федеральными судьями; в приграничной зоне; закрытом административно-территориальном образовании и пр.

Ранее мы уже говорили о том, что право определения мест для проведения мероприятий принадлежит также и органам власти субъектам Российской Федерации.

Указанные запреты и ограничения, существующие в механизме реализации данного права, призваны не допустить причинения вреда обществу, в частности и самим участникам публичных мероприятий.

Как мы уже говорили ранее, ст. 31 гласит: «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». ФЗ № 54-ФЗ призван обеспечить гражданам реализацию их конституционного права. Согласно закону, целью всех перечисленных выше видов акций может быть свободное выражение мнений и выдвижение требований по политическим, экономическим и другим вопросам. То есть закон не ограничивает перечень тем, относительно публичных мероприятий. Правда, по некоторым вопросам власти запрещают устраивать публичные мероприятия в принципе: в частности, ЛГБТ-активистам из года в год не дают проводить акции в защиту своих прав — это началось еще до того, как у чиновников появилась возможность ссылаться на закон о запрете на «пропаганду нетрадиционных отношений». Также запрещается проведение мероприятий, направленных на пропаганду терроризма, наркотиков и прочих негативных угроз нашему обществу.

При проведении массовых акций не допускается привлечение для участия в них экстремистских организаций, использование их символики или атрибутики, а также распространение экстремистских материалов. Экстремистская организация — это общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете в связи с осуществлением экстремистской деятельности. Экстремистские материалы — это предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистической рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство

либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

В случае обнаружения названных выше обстоятельств организаторы массовой акции или иные лица, ответственные за ее проведение, обязаны незамедлительно принять меры по устранению указанных нарушений.

Несоблюдение данной обязанности влечет за собой прекращение массовой акции по требованию представителей органов внутренних дел Российской Федерации и ответственность ее организаторов по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

Проведение публичного мероприятия в соответствии со ст. 3 ФЗ № 54-ФЗ должно основываться на указанных в этой статье принципах. Соблюдение принципов проведения публичного мероприятия обязательно для всех организаторов и участников публичного мероприятия, поскольку это является одним из неперемных условий заявки на проведение публичного мероприятия (п. 4 ст. 7 ФЗ № 54-ФЗ).

Примечательно, что ограничение в проведении мероприятия может налагаться, например, период действия военного или чрезвычайного положения, пандемий и пр. В связи с этим актуальным становится вопрос о том, как коронавирусная инфекция повлияла на право граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий, какие ограничения были введены.

В марте 2020 года российские власти начали массово вводить ограничительные меры для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19. Ограничения касались и публичных мероприятий (именно к ним относятся демонстрации, шествия, митинги и пикетирования). Нередко под запретом оказывались даже одиночные пикеты, тоже определяемые законом как публичное мероприятие, что приводило к массовым задержаниям

Ограничения для публичных мероприятий действовали с марта 2020 года в 35 регионах.

В 26 регионах были запрещены любые публичные мероприятия, в независимости от числа участников. Таким образом, под запрет попали даже одиночные пикеты. Такие запреты действовали, в частности, в Санкт-Петербурге и в Москве.

Также были введены ограничения относительно количества участников публичных мероприятий. Представим некоторые из них.

1. В Пермском крае было ограничено количество участников публичных мероприятий до 400 человек.

2. В Смоленской области было ограничено количество участников публичных мероприятий до 250 человек.

3. В Башкирии, Карелии, Калужской области было ограничено количество участников публичных мероприятий до 50 человек.

Во многих регионах были ограничены только некоторые формы публичных мероприятий.

1. В Пермском крае были разрешены некоторые виды пикетирования, в частности с использованием быстровозводимой конструкции.

2. В Магаданской области разрешено было проводить митинги, на специально отведенных для этого площадках.

3. В Псковской области в августе 2020 года были разрешены одиночные пикеты.

В других регионах нашей страны или была усложнена согласовательная процедура или ограничены места для проведения публичных мероприятий или же ограничения были рекомендательными.

Говорить об ослаблении карантинных ограничений для публичных мероприятий в целом по России явно рано. Мы можем дать только ориентировочную оценку динамики запретов, ориентируясь на приблизительные данные об ограничениях, введенных в марте.

В 16 регионах, в конце марта вообще не было действующих запретов непосредственно для публичных мероприятий, они были введены лишь к началу сентября. В четырех регионах в марте было ограничено число участников мероприятий, а в сентябре они полностью запрещены.

На сегодняшний день во многих регионах такие ограничения постепенно убираются, жизнь входит в привычное русло. Однако, в некоторых городах до сих пор действует запрет на проведение публичных мероприятий, так, в Санкт-Петербурге запрет на проведение публичных мероприятий продлили до 30 апреля.

Также в связи со сложившейся сегодня политической обстановкой, в частности с митингами по Навальному, интерес вызывают последние законодательные изменения, коснувшиеся ограничений права на проведение публичных мероприятий.

Несколько законов, направленных на существенное ограничение данного права, были приняты Госдумой в декабре 2020 года, в частности:

1. Был значительно сокращен перечень субъектов, которые могут финансировать публичные мероприятия. Так, теперь запрещено финансировать публичные мероприятия из иностранных источников (исключение составляют иностранные лица, проживающие в Российской Федерации); за счет анонимных, и не достигших совершеннолетия субъектов-жертвователей и зарегистрированных менее чем за год до дня объявления сбора средств — юридических лиц.

2. Изменения коснулись и порядка участия журналистов в публичных мероприятиях. Ныне, освещая какие-либо события, журналисты не могут одновременно с этим, выступать в качестве распорядителей мероприятия, участвовать в принятии решений, собирать подписи, использовать в своей деятельности средства наглядной агитации, в частности разного рода символику и другие инструменты, посредством которых граждане выражают мнение; также запрещается скрывать отличительные признаки (знаки) работников СМИ, в частности теле-радио компаний, радиостанций, печатных изданий и пр.

3. Также был введен запрет на проведение публичных мероприятий на, прилегающих к зданиям экстренных оперативных служб — территориях.

4. Была ограничена агитация к участию в публичном мероприятии.

5. Суду была предоставлена возможность признать постфактум пикетную очередь несогласованным публичным мероприятием.

6. В федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» была введена обязанность для владельцев соцсетей мониторить и ограничивать доступ к *информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка.*

Кроме того, в декабре прошлого года в ч. 1.1 ст. 7 ФЗ № 54-ФЗ были внесены изменения, которые позволяют квалифицировать пикетную очередь в качестве массового мероприятия. Поправки к *митинговому* законодательству также включают запрет на проведение митингов на территориях, прилегающих к зданиям экстренных служб (например, МВД и ФСБ России), разрешают властям переносить или отменять акции при наличии угрозы чрезвычайной ситуации или теракта, По данным правозащитного портала «ОВД-Инфо», только в 2020 году во время проведения одиночных пикетов в России было задержано 799 человек. Подчеркивается, что пикетчиков с каждым годом задерживают все чаще. В 2017 году в Москве и Санкт-Петербурге были

задержаны 157 человек, в 2018 году — 290, в 2019 году — 349, а в 2020 году — 621, в 2021 году — 711.

Таким образом, ограничение этого конституционного права возможно только в соответствии с федеральным законом, и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации). Таким федеральным законом и является ФЗ № 54-ФЗ. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации № 14 указывается, что государство имеет право и обязательство регулировать проведение мирных собраний. Это необходимо, чтобы сохранить баланс между частными и общественными интересами. Однако наряду с этим, государство не должно превышать своих полномочий в решении данных вопросов и слишком широко трактовать их.

### **§ 3. Проблемы ограничения прав граждан**

Хотя право на участие в публичных акциях закреплено в важнейших нормативно-правовых документах Российской Федерации, их организация по-прежнему обусловлена множеством проблем. Изучив нормы и требования всех уровней нормативно-правовых актов (международных, федеральных, региональных) мы также рассмотрели особенности их реализации на практике.

Из доклада по правам человека стало известно, что уровень отказов в согласовании мероприятий варьируется от 8,5 до 23 %. Где нижний предел зарегистрирован в Екатеринбурге, а верхний в Самаре.

Эти фрагментарные официальные данные показывают, что не все мероприятия, о которых уведомили организаторы органы власти, могут быть согласованы и приведены в жизнь<sup>1</sup>.

Более наглядно проблемы, связанные с согласовательной процедурой, демонстрируются при подготовке к протестным акциям, всероссийского масштаба, когда организаторы заинтересованы в проведении мероприятия в определенный день, а власти заинтересованы в том, чтобы эти мероприятия не состоялись. Выводы о частой практике отказов мы обосновали на примере таких акций, как: антикоррупционные протесты в марте 2017 года (26 марта) и *антикризисная весна* 2015 года (1 марта).

---

<sup>1</sup> Шилкин А. М. Проблемы применения законодательства о митингах, шествиях, демонстрациях и пикетировании // Управление в современных системах. 2017. № 4. С. 136.

Таким образом, *антикризисную весну* отменили из-за убийства, накануне этого 27 февраля Бориса Немцова (председателя партии РПР Парнас).

Во время антикоррупционных протестов в марте 2017 года, задержаниям подверглось более 1 500 человек по всей России. Непосредственно этим событиям предшествовало множество отказов в согласовании данных акций во многих городах России.

Только в Москве лишь за пару дней после акции 2017 года по обвинению в неповиновении полицейским 64 задержанным демонстрантам были присуждены административные аресты. Примечательно, что общий суммарный срок таких арестов составил 646 суток, сумма штрафов за первый месяц после проведения акции составила около 5 млн. Наряду с этим против десяти 10 протестующих были возбуждены уголовные дела.

Как правило главной причиной проблем, связанных с реализацией данного права, являются, так называемые *лазейки*, существующие в российских нормативно-правовых актах, относительно публичных мероприятий. Именно они, в большинстве случаев мешают гражданам проводить публичные мероприятия и учувствовать в них, а также порождают вседозволенность госорганов в решении данных вопросов.

Начать следует с уведомления, практически каждый пункт которого может стать причиной отказа в проведении публичного мероприятия. Рассмотрим эту проблему на примере некоторых пунктов.

### **3.1. Дата подачи уведомления**

Журналистами одного из екатеринбургских изданий в 2016 году был проведен эксперимент, в рамках которого было подано 18 уведомлений о пикетах в разных городах области, на разные темы. При этом, ни одно мероприятие не было согласовано с первого раза. Так, например, в ответах Департамента общественной безопасности Свердловской области, указывалось следующее: «в поданном вами уведомлении отсутствует дата подачи уведомления»<sup>1</sup>.

Однако, по словам журналистов, дата в этих уведомлениях должна была быть указана чиновниками, принимавшими и регистрировавшими данное уведомление. Но этого по каким-то причинам не произошло.

---

<sup>1</sup> См.: Грищенко Т. А. Перспективы правового регулирования права граждан ...160 с.

Также многие чиновники неправильным сочли и сам шаблон уведомлений, который тем не менее был опубликован на официальном сайте департамента, как официальный<sup>1</sup>.

### 3.2. Цель мероприятия

Опять же вернемся к событиям 26 марта 2017 г. Таким образом, среди документов по данному мероприятию было обнаружено примечательное решение Ворошиловского районного суда Волгограда. Так, данный суд рассматривал жалобу по отказу согласования мероприятия, в части, где указывались аргументы сторон, говорилось о том, что представитель Комитета взаимодействия с гражданским обществом администрации Волгограда (ответчика по делу) — просил суд учесть, что в ходе слушания Комитету стало известно о том, что заявленное истцом публичное мероприятие было приурочено к общероссийским протестным акциям, проводимым А. Навальным, направленным на пропаганду идей, подрывающих экономическую стабильность и, основы конституционного строя.

Московская мэрия в декабре 2011 года сочла, что тема акции «Не допустим самозванцев в парламент» противоречит Конституции Российской Федерации. В октябре 2012 года префектура Центрального округа Москвы отказалась согласовать пикет в поддержку *профсоюзных и рабочих активистов в Республике Казахстан*, заявив, что целью публичного мероприятия может быть только «обсуждение гражданами Российской Федерации различных вопросов в соотношении с деятельностью своей страны»<sup>2</sup>.

Проблемный аспект заключается в том, что в законе подобных ограничений нет, а есть определение цели публичного мероприятия как «свободного выражения и формирования мнений, выдвижения требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики»<sup>3</sup>.

В 2017 году та же префектура запретила пикет с целью «выражения отношения к отдельным и системным случаям противоправных действий и бездействий правоохранительных, следственных, судебных и иных органов власти, а также к связанным с ними актуальным аспектам внутренней и внешней политики Российской Федерации,

---

<sup>1</sup> Шилкин А. М. Указ. соч. С. 137.

<sup>2</sup> Трофимова Е. О. Проблема отказа в проведении публичных мероприятий в России // Вопросы российской юстиции. 2019. № 30. С. 170.

<sup>3</sup> Там же. С. 172.

в т. ч. недопустимости преследований и лишения свободы по политическим мотивам», объявив, что его цель носит *неконкретный характер*.

Таким образом, при рассмотрении данных примеров мы смогли прийти к выводу о том, что в ФЗ № 54-ФЗ полномочия властных органов относительно цели мероприятия, в части признания ее законности или незаконности сформулированы так, что позволяют органам власти использовать их для запрета или ограничения публичных мероприятий без объяснения причин отказа.

### **3.3. Формат мероприятия**

Обратимся к событиям 26 марта, происходившим в г. Орле, где представитель администрации отказал сразу по шести уведомлениях о пикетах, отметив, что отказ обоснован отсудившем указание об использовании звукоусиления. Если обратиться к нормам закона, можно обратить внимание на то, что от митинга пикет отличен наличием пикета и главным образом отсутствием звукоусиления. Тем не менее, главные отличия между этими мероприятиями можно обнаружить не в определениях, а непосредственно в согласовательном механизме. Формат мероприятия предопределяет два главных с элемента, особенно важных для мероприятия — это сроки согласования и место проведения. Если говорить о местах для пикетов, то в данном случае, можно отметить, что на них вообще не действует множество региональных и федеральных запретов, существующих для других мероприятий. В связи с этим отказ в проведении данного пикета можно рассматривать скорее, как «придирку» органов власти, а не обоснованный отказ.

Отличаются и сроки подачи уведомления — это можно сделать существенно позже, за три-четыре дня до акции, а не за десять дней, как для мероприятий других форматов<sup>1</sup>.

### **3.4. Место проведения мероприятия**

Формальные ошибки были обнаружены в одной из первых заявок в г. Ижевск на акцию «Весны» 2015 года. Таким образом, власти сочли, что указанный маршрут следования: от вечного огня до площади был недостаточно подробно описан. Наряду с этим, пока организаторы редактировали данный маршрут, место для проведения мероприятия было уже кем-то занято.

---

<sup>1</sup> Там же. С. 172.

Недостаточно подробно описанные маршруты могут явиться причиной отказа со стороны органов власти на проведение мероприятия. Следствием этого становится то, что организаторы вынуждены заново подавать уведомления, теряя время. Наряду с ФЗ № 54-ФЗ не содержит пояснений относительно того, насколько подробно должен быть описан маршрут, а значит организаторы попросту не осведомлены в этом вопросе по вине законодателя. Следовательно, подобные отказы также являются необоснованными. Интересно, что многие организаторы, столкнувшись с подробной ситуацией подают новые уведомления с преувеличенно-детальной информацией. Так, например, один из организаторов мероприятия 2017 года, рассмотренного нами ранее — начал описание места со слов *Солнечная система, планета Земля* с указанием географических координат места проведения мероприятия.

### **3.5. Дата мероприятия**

В теории организатор может назначить акцию на любой день. На практике все оказывается несколько сложнее. Например, надо иметь в виду, что именно от этого дня будут отсчитываться сроки, когда можно подавать уведомление.

Но даже если организатор учтет все эти нюансы, не исключено, что в назначенную дату акцию провести не удастся из-за самых неожиданных обстоятельств. Заметный случай произошел в Волгограде: городская администрация отказала в согласовании акции 26 марта 2017 г., объяснив, что с 18 марта до 30 апреля *на всей территории Волгограда* будет проводиться *весенний месячник санитарной уборки, очистки и благоустройства*. *«Уборка и благоустройство территорий, — говорилось в ответе на уведомление, — будет осуществляться с привлечением специализированной крупногабаритной коммунальной техники, чем создается угроза безопасности участников заявленного Вами митинга».*

Следовательно, при помощи этого местным властям удалось ограничить дни проведения мероприятий и запретить их проводить по всему городу в течение полутора месяцев.

### **3.6. Время мероприятия**

Нормы Федерального закона, посвященные публичным мероприятиям, ограничивают время проведения таких мероприятий в рамках 7–22 часов. Исключение составляют культурные мероприятия,

приуроченные к памятным для России датам. Такие мероприятия не ограничиваются по времени. Временное ограничение, главным образом затрагивает бессрочные массовые мероприятия, обусловленные установкой палаток и прочего.

Намного чаще проблемы возникают не столько из-за поздних часов, сколько из-за неготовности власти идти на компромиссные решения. Так, в марте 2017 года в администрацию г. Вологда организатор подал уведомление о проведении мероприятия количественным составом 500 человек на Кремлевской площади с 14:00 до 16:00. Наряду с этим администрация сделала запрос о том, какие мероприятия были запланированы на этом объекте. От управления культуры и культурного наследия был получен ответ о том, что в указанный день с 12:00 до 15:30 там будет проходить выставка народных художественных промыслов, на тему весны. Спустя двое суток администрация ответила организаторам, что в указанный день на Кремлевской площади будет проходить другое мероприятие, при том не было указано ни названия, ни время его окончания. Как следствие органы власти не разрешили провести мероприятие на этом -заранее выбранном, хотя представители власти могли обратиться с предложением о том, чтобы перенести данное мероприятие лишь ее на несколько часов. Чего сделано не было.

Проблемам о запрещенных местах приурочен отдельный блок проблем, мешающих реализации данного права. На региональном уровне дело с запретами обстоит хуже всего, поскольку эта система в силу своего недавнего появления еще не успела окончательно сформироваться.

Введение дополнительных региональных ограничений происходило в рамках поправок федерального закона о публичных мероприятиях в июне 2012 года.

Согласно этим поправкам, региональные законодатели должны определить места, где «в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности» запрещено проводить «собрания, шествия, митинги, демонстрации»<sup>1</sup>. Что как мы видим, не распространяется на пикетные мероприятия.

Определенных критериев для запрета поправки не содержат — в них приводится только открытый список возможных причин для запрета:

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ.

«в том числе, если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной, или социальной инфраструктуры»<sup>1</sup>.

Субъекты Российской Федерации в течении последующих лет начали принимать и дорабатывать старые законодательные акты, устанавливая территории, где проводить публичные мероприятия запрещается. Такие запреты также могут распространяются на определенные улицы и площади в различных городах России. Например:

- 1) в Санкт-Петербурге — на Невский проспект, Исаакиевскую и Дворцовую площади;
- 2) в Нижнем Новгороде — территорию Кремля;
- 3) в Курске — Красную площадь;
- 4) в Сыктывкаре — Стефановскую площадь;
- 5) в Костроме — Сусанинскую и Советскую площади и пр.

Тем не менее, речь идет о категориях объектов, в которых запрещается проведение публичных мероприятий их текстов региональных законов не всегда ясно, что именно имеется ввиду под теми или иными категориями объектов. Таким образом, чтобы понять, что является *объектом жизнеобеспечения, объектом связи, придомовой территорией* и пр. добросовестные организаторы вынуждены обращаться к нормативным актам за разъяснениями, которые можно найти далеко не всегда.

Рост правовой неопределенности является косвенным следствием таких региональных запретов. В связи с увеличением количества нормативно-правовых актов, посвященных реализации данного права, организаторы теперь не могут просто прочитать федеральный закон и выяснить все интересующие подробности, необходимо изучать региональные законы и иные нормативные акты. Что как следствие затрудняет реализацию данного права.

Однако если же организатору все же удалось найти все необходимые акты, он навряд ли сможет сделать из них правильные выводы, соответствующие позиции органов власти.

Запреты и ограничения, формулируются так, что текст не позволяет сделать вывод о том, можно ли в каком-то конкретном месте

---

<sup>1</sup> Там же.

проводить публичные мероприятия. Иными словами, отсутствуют перечни разрешенных для этого мест с указанием точных данных.

Согласно статистическим данным, в больших мегаполисах запреты распространяются на 20–30 % и более территорий. Наибольшие показатели были установлены в г. Новосибирск (59 %) и Нижний Новгород (74 %).

Многие объекты, невзирая на отсутствие об этом законодательного установления относятся к объектам, в которых нельзя проводить публичные мероприятия. Иными словами, запрет существует негласно.

Также запрету подлежат мероприятия определенной тематики — и это еще одна проблема, на пути к реализации данного права.

Так, например, запрет *пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений* среди несовершеннолетних, от 2013 года, регулярно становится основанием для пресечения акций на ЛГБТ-тематику, где бы они ни проводились. В 2014 году Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что запрет на *пропаганду*, не должен препятствовать проведению публичных мероприятий, однако практика отказов в согласовании на сегодняшний день по-прежнему сохраняется.

Непосредственно *прозрачность согласования* публичных мероприятий также становится причиной множества сомнений и выступает в качестве фактора, мешающего реализовать право на публичные мероприятия.

В частности, сомнения возникают из-за того, что в открытом доступе хоть сколько-нибудь полная информация о поданных на проведение публичных мероприятий — уведомлениях не разглашается. В том числе это касается вопросов относительно обоснованности и сроков ответов.

Однако в некоторых регионах подобного рода возможность все же предусмотрена. Так, например, получение гражданами и другими субъектами — сведений о количестве поступивших уведомлений, а также сведений о согласованных и не согласованных мероприятиях предусмотрено в административном регламенте согласования акций г. Санкт-Петербурга.

Однако и этим регламентом предусматривается получение подобной информации не более чем за 1,5 года до даты поступления запроса. Также интересно отметить, что ни в г. Ярославле, ни в г. Москве в регламентах подобных положений нет.

Обжалование решений, действий и бездействий органов власти в отношении публичных мероприятий также вызывает много проблем.

Теоретически у организаторов есть два пути для обжалования пропущенных сроков, необоснованных отказов или предложений изменить условия проведения мероприятия. Это обратиться с жалобой в те же органы государственной и муниципальной власти либо подать в суд административный иск. При этом в обоих случаях предмет обжалования является практически одинаковым, однако сроки установлены так, организаторы вынуждены выбрать только один способ обжалования. Таким образом, рассмотрение жалобы непосредственно в органах власти может занять более месяца, в то время как обратиться в суд можно в течение 10 дней после обнаруженных нарушений, однако если организатор избрал способ обращения в суд разрешить эту проблему во внесудебном порядке он уже не может.

Согласно регламенту, г. Ярославля, по общему правилу внесудебные жалобы рассматриваются в течение 15 рабочих дней или 5 рабочих дней, если обжалуется нарушение при исправлении опечатки или отказ в регистрации уведомления.

В Санкт-Петербурге регламент не устанавливает каких-либо конкретных сроков рассмотрения в принципе, что подразумевает общий для всех срок рассмотрения — 1 месяц. Таким образом, при подобного рода условиях использовать внесудебный порядок до дня проведения мероприятия совершенно бессмысленно.

Иначе, все обстоит с рассмотрением в судах административных исков.

В соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14.02. 2013 г. «жалобы на отказы в согласовании или необоснованные предложения изменить условия проведения публичных мероприятий должны рассматриваться судами в максимально короткие сроки до дня, на который намечена акция»<sup>1</sup>.

Позже эта правовая позиция была выдвинута Верховным Судом Российской Федерации и расширена для рассмотрения апелляций. Добавляя еще, как фиксированный срок, так и присутствие процессуальных гарантий в ходе судебного разбирательства, мы полагаем, что обращаться в суд, куда выгоднее нежели обращаться с жалобами

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.02.2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2020).

во властные структуры. К тому же рассматривая жалобы *практически на самих себя* — органы управления вряд ли будут объективны. К тому же неоспоримым плюсом права на судебную жалобу является дополнительная возможность привлечь внимание к ресурсам средств массовой информации и общественности, а также возможность в дальнейшем использовать международные механизмы защиты прав и свобод, такие как обращение в ЕСПЧ и пр.

Однако и обращение в суд – не является сто процентной гарантией защиты интересов граждан при реализации данного права. Таким образом, нами были рассмотрены мероприятия марта 2017 года в разных городах России и было выявлено, что среди всех существующих судебных дел лишь в нескольких из них были удовлетворены требования организатора. В других случаях, а их большая часть, суды встали на сторону властных органов.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что проблемы реализации данного права обусловлены чрезвычайно широкими полномочиями властей по вопросам реализации права на публичные мероприятия, а также неточностью и лазейками законодательного регулирования вопросов, связанных с данным первым, позволяющими органам власти отвечать на спорные вопросы по собственному усмотрению, что является следствием дополнительных ограничений и запретов.

#### **§ 4 Реализация права на одиночный пикет в условиях ужесточения законодательства (проблемы практики)**

Одиночный пикет — это самая доступная форма публичного выражения мнения для граждан, не требующая согласований или разрешений. Однако только в Москве и Санкт-Петербурге в период с 2018 года по конец 2021 года было привлечено к административной ответственности 1 427 человека.

Обосновывая подобную практику, правоприменитель ссылается на региональные ограничения на массовые мероприятия в связи с противоковидными мерами, из заключений суда следует: «проведение одиночного пикета направленно на привлечение общественного внимания к общественно-политическим проблемам, т. е. ставит своей целью массовое скопление граждан, недопустимое в период пандемии»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Там же.

С такой позицией принципиально не согласен ЕСПЧ, все обращения, за исследованный период, связанные с восстановлением нарушенных прав пикетирующих были удовлетворены, несмотря на пандемию.

Порядок реализации данного конституционного права, гарантируется ст. 31 Конституции и регулируется ФЗ № 54-ФЗ устанавливая принципы проведения публичных мероприятий, порядок их организации и гарантии реализации прав граждан<sup>1</sup>.

Так же напомним, что пикет в целях предвыборной агитации или агитации по вопросам референдума регулируется законодательством о выборах и референдумах.

В настоящее время на законодательном уровне, пикетированию дается следующее определение. Пикетирование — форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации. Одиночное пикетирование осуществляется одним человеком.

Уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется, за исключением случая, если этот участник предполагает использовать быстровозводимую сборно-разборную конструкцию. Минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими указанное пикетирование, определяется законом субъекта Российской Федерации, в Санкт-Петербурге составляет 50 метров. Указанное минимальное расстояние не может быть более пятидесяти метров. 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.

Важно знать, что одиночное пикетирование имеет отличительные признаки от других публичных мероприятий:

во-первых, участвует один совершеннолетний гражданин Российской Федерации — со своим паспортом гражданина Российской Федерации (ст. 5, п. 1);

во-вторых, если на этой же территории осуществляется другое подобное одиночное пикетирование, необходимо чтобы пикетчики

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ.

находились на достаточном расстоянии друг от друга (вне зоны видимости), например, на углах здания, при условии того, чтобы участники не видели друг друга;

в-третьих, рядом с пикетчиком не должно стоять людей, выражающих аналогичные мнения или поддерживающих ваши любимым способом — например, общаться с участником пикетирования. Помните о возможных провокациях — к пикетчику подходит человек и начинает его активно и публично — словом или действием — поддерживать. С точки зрения полиции, это уже массовый пикет, для проведения которого необходимо уведомление органов власти;

в-четвертых, пикетчик выражает своё мнение (выражаемое мнение не должно нарушать закон);

в-пятых, осуществляется без передвижения;

в-шестых, осуществляется без использования звукоусиливающих технических средств;

в-седьмых, осуществляется путем размещения у пикетируемого объекта одного гражданина, использующего плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

При пикетировании:

а) *разрешается*: стоять, сидеть у пикетируемого объекта, использовать средства наглядной агитации, раздавать проходящим прохожим листовки, давать интервью СМИ для объяснения цели и мотивов пикетирования и своей позиции по пикетируемому вопросу, с этой же целью отвечать на вопросы прохожих, выкрикивать краткие лозунги, слоганы по теме пикета с использованием возможностей своего голоса. Но по выкрикам мнения чиновников разошлись, некоторые считают, что надо молчать, но есть и такие которые считают, что можно выкрикивать краткие лозунги. Так что лучше, советуем проводить пикет молча.

б) *запрещается*: передвигаться по месту пикетирования, танцевать, делать акробатические трюки, использовать звукоусиливающие средства (свистки, дуделки, микрофоны, мегафоны и т. п.), музыку, иные звукозаписи, агитировать путем бесед с прохожими, произносить речи, петь песни, стучать чем либо по чему-либо, нарушать общественный порядок, мешать движению прохожих и транспорта, распивать спиртные напитки, мусорить, повреждать и уничтожать чужое имущество, не выполнять законные требования сотрудников правоохранительных органов, оказывать им сопротивление.

Стоит заметить, что в соответствии с федеральным законом от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>1</sup> участники публичных мероприятий не вправе скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности<sup>2</sup>.

Данная норма вступала в противоречия с требованиями о ношении медицинских масок в общественных местах в период пандемии, на момент сдачи работы в печать, данные ограничения сняты только в ряде субъектов России. За 2019–2022 гг. в правоприменительной практике накопились многочисленные коллизии, вызванные данным противоречием.

Время и место проведения пикета определено общими правилами применимыми для всех публичных мероприятий, были подробно рассмотрены в первых главах.

Для понимания допустимых правил поведения полиции, важно рассмотреть основания приостановления или прекращения публичного мероприятия:

Ст. 15. Основания и порядок приостановления публичного мероприятия

1. Если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение.

2. В случае невыполнения требования об устранении нарушения, указанного в ч. 1 настоящей статьи, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе приостановить публичное мероприятие на время, установленное им для устранения

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ г. // Доступ из справ.-правовой системы «Pravo.gov». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2020).

<sup>2</sup> Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ.

нарушения. При устранении нарушения публичное мероприятие по согласованию между его организатором и соответствующим уполномоченным представителем может быть продолжено.

3. Если нарушение не было устранено по истечении времени, установленного уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, то публичное мероприятие прекращается в порядке, предусмотренном ст. 17 настоящего ФЗ № 54-ФЗ.

Ст. 16. Основания прекращения публичного мероприятия:

1) создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц;

2) совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований ФЗ № 54-ФЗ, касающихся порядка проведения публичного мероприятия.

Ст. 17. Порядок прекращения публичного мероприятия

1. В случае принятия решения о прекращении публичного мероприятия уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления:

– дает указание организатору публичного мероприятия прекратить публичное мероприятие, обосновав причину его прекращения, и в течение 24 часов оформляет данное указание письменно с вручением организатору публичного мероприятия;

– устанавливает время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия;

– в случае невыполнения организатором публичного мероприятия указания о его прекращении обращается непосредственно к участникам публичного мероприятия и устанавливает дополнительное время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия.

2. В случае невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники полиции принимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия, действуя при этом в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Порядок прекращения публичного мероприятия, предусмотренный частью 1 настоящей статьи, не применяется в случае возникновения массовых беспорядков, погромов, поджогов и в других случаях, требующих экстренных действий. В этих случаях прекращение публичного мероприятия осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. Неисполнение законных требований сотрудников полиции или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников публичного мероприятия влечет за собой ответственность этих участников, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Факты, подлежащие проверке при оценке законности проводимого пикета:

1) наличие у пикетчика гражданства Российской Федерации, достижение 18-летнего возраста (ч. 1 ст. 5 № 54-ФЗ);

2) плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, должны содержать информацию, не запрещенную законодательством:

– ч.2.ст. 29 Конституции Российской Федерации: не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

– ст. 205.2. УК РФ: публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма;

– ст. 280 УК РФ: публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности;

– ст. 282 УК РФ: возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства;

– ст. 354 УК РФ: публичные призывы к развязыванию агрессивной войны;

– ст. 5.60 Кодекса КоАП РФ: клевета;

– ст. 5.61 Кодекса КоАП РФ: оскорбление;

– ст. 5.62 Кодекса КоАП РФ: дискриминация;

– ст. 20.1 Кодекса КоАП РФ: мелкое хулиганство;

– ст. 20.3 Кодекса КоАП РФ: пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики;

– ст. 20.29 Кодекса КоАП РФ: производство и распространение экстремистских материалов.

В связи с вышеизложенным стоит отметить увеличение количества задержаний из-за содержания плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.

Однако, возникает дилемма о допустимости вменения за ассоциативные и двусмысленные плакаты. Так 23 февраля 2022 г. на Невском проспекте Санкт-Петербурга был задержан гражданин Любимов, державший в руках репродукцию картины Верещагина «Апофеоз войны»,

фактически здесь речь идет о субъективном сличении смыслов, а не о объективной оценке публичной акции.

Для устранения подобных противоречий в правоохранительной практике и защиты прав граждан, представляется разумным ввести возмездную услугу: предварительная правовая экспертиза плакатов и других средств наглядной агитации. В качестве экспертов могут выступать адвокаты. При наличии соответствующей экспертизы, гражданин не будет нести ответственности за содержание плаката.

Как справедливо отмечает А. В. Саленко: «одиночное пикетирование по своей конституционно-правовой природе представляет собой в первую очередь способ реализации свободы мысли, слова, выражения мнения, права на свободное распространение информации, а также права на свободное развитие личности»<sup>1</sup>.

Михаил Емельянов подчеркнул, что у каждого пикета есть свой адресат, и люди хотят, чтобы их услышали именно чиновники либо депутаты, кто может решить их вопрос, поэтому пикетировать где-то далеко от присутственных мест тоже было бы неправильно<sup>2</sup>.

В Конституционный Суд Российской Федерации за последние несколько лет по поводу одиночных пикетов обращались уже не один десяток раз. В Конституционном Суде Российской Федерации напомнили, что уже изучали закон о митингах и противоречий в нём одном не увидели. Возможность в конкретном деле приравнять совокупность одиночных пикетов к требующему согласования публичному мероприятию обоснована. Граждане, как отмечено в документе, порой злоупотребляют своим правом и собираются де-юре стоять в одиночном пикете, а де-факто пикетируют группой лиц. Однако только единство замысла и общей организации нельзя считать достаточным доказательством того, что за пикетом прячется коллективная акция. Требовать согласования можно лишь тогда, когда *совокупность одиночных пикетов выражается вовне в одновременном и, как правило, непрерывном участии в ней группы лиц, объективно требующем принятия необходимых обеспечительных мер*. Приравнивать к мероприятиям, требующим уведомления властей, одиночные пикеты, которые проводятся в течение нескольких дней и заключаются в ежедневном участии в них не более одного лица, означает несоразмерно ограничивать право на свободу собраний, указали в Конституционном Суде Российской

---

<sup>1</sup> Саленко А. В. Свобода мирных собраний и дети: ... С. 81.

<sup>2</sup> Депутат Государственной думы Российской Федерации II–VII созывов, в Государственной Думе с 1995 по 2021 год (прим. автора).

Федерации. Судам общей юрисдикции надлежит применять нормы только так и не иначе.

Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации признал неконституционной практику считать одиночные пикеты, проходящие в разные дни, одним коллективным мероприятием. Суд посчитал также, что привлечь к административной ответственности организатора, когда тот не подает уведомление о таком мероприятии, нельзя. Постановление с соответствующим решением опубликовано на сайте суда. Теперь, если одиночные пикеты проходят в течение нескольких дней и каждый день в них участвует не более одного человека, такие пикетирования больше не могут считаться единым публичным мероприятием.

Зимой 2020 года Никифорова организовала одиночные пикетирования против строительства мусоросжигательного завода в Казани; через социальные сети активистка призывала жителей принять участие в пикетах. Чтобы избежать необходимости согласования, Никифорова составила расписание пикетов так, чтобы в любой день в пикете принимал участие только один человек. На пикетах никого не задержали. Позднее суд посчитал такое мероприятие «одним публичным мероприятием», а Никифоровой вменили организацию публичного мероприятия без уведомления (ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ). По мнению суда, хотя пикеты проходили в одиночном формате, все они были объединены общими целями, требованиями и схожими средствами агитации, а значит — это было массовое мероприятие. Вахитовский районный суд Казани признал Никифорову виновной и назначил ей 30 часов обязательных работ.

Активистка обжаловала постановление суда в Верховном Суде Татарстана и Шестом кассационном суде общей юрисдикции, но те оставили решение в силе. Тогда Никифорова обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение ее конституционных прав на проведение пикетирования (ст. 31 Конституции Российской Федерации) и свободу мысли и слова (ст. 29 Конституции Российской Федерации).

КС не согласился с выводами судов и отметил, что суды должны учитывать обстоятельства проведения пикетов и не могут ограничиваться только критериями общего замысла пикетирования. По мнению суда, переqualифицировать одиночного пикета в публичное мероприятие, требующее согласования, можно только когда одиночные пикеты проходят одновременно и непрерывно.

Приравнивание же одиночных пикетов к массовым публичным мероприятиям нарушает установленные Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 55) принципы необходимости, соразмерности и пропорциональности ограничения прав, в частности, права на свободу собраний (ст. 31).

#### **4.1. Одиночные пикеты до и во время пандемии**

В период с марта 2020 по март 2022 года в России действовали ограничительные меры в связи с распространением коронавирусной инфекции. Уже к концу марта 2020 года ограничения ввели более чем в 40 российских регионах.

Активистов, которые нарушали запрет, штрафовали за нарушение самоизоляции по ст. 20.6.1 КоАП РФ (Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения). На данной гистограмме представлены данные о количестве задержаний до пандемии и во время неё<sup>1</sup>.

Серьезные сомнения вызывает вопрос о том, были ли у региональных властей полномочия запрещать публичные мероприятия и перемещение граждан в целом. Даже в условиях эпидемии ограничивать конституционные права человека (к которым относится и право на свободу собраний) разрешается только федеральным законом. Федеральные законодатели наделили глав субъектов некоторыми полномочиями в этой сфере только с 1 апреля: им разрешили устанавливать *обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации*. Однако многие ограничения и запреты на уровне регионов были введены еще до этого, в марте.

Первые ограничения на число участников публичных мероприятий московские власти ввели с явным нарушением процедуры. Во-первых, проект указа следовало опубликовать заранее для независимой антикоррупционной экспертизы. Во-вторых, указы мэра по вопросам защиты прав и свобод человека, в том числе права на охрану здоровья, должны вступать в силу через 10 дней после опубликования, а не сразу, как это произошло на практике.

Ограничения, введенные в регионах после требования главного государственного санитарного врача (начало действовать с 17 марта,

---

<sup>1</sup> Задержания на одиночных пикетах по годам 2013–2020. URL: [https://public.flourish.studio/visualisation/3371641/?utm\\_source=showcase&utm\\_campaign=visualisation/3371641](https://public.flourish.studio/visualisation/3371641/?utm_source=showcase&utm_campaign=visualisation/3371641) (дата обращения 07.02.23)

не распространяется на Москву), во многих субъектах распространили не только на массовые, но и на публичные мероприятия, к которым относятся и одиночные пикеты.

На конец марта как минимум в 58 регионах при введении ограничений, распространяющихся на публичные или массовые мероприятия, не обозначался конкретный срок окончания их действия. В документах можно встретить такие формулировки, как *до особого распоряжения, до особого указания, в зависимости от развития ситуации, на срок до ликвидации угрозы распространения коронавирусной инфекции*. Это усложняет контроль за продлением ограничений и создает потенциальный риск того, что они не будут сняты в будущем.

Из-за того, что в нормативную базу, регулирующую публичные мероприятия, во второй половине марта постоянно вносятся изменения, возникают проблемы с проведением уже согласованных акций или тех, о которых ранее было подано уведомление. В условиях резкого увеличения скорости изменения правил, сроки уведомления и скорость его рассмотрения органами власти остались прежними.

Скорость и строгость нормативного ограничения публичных мероприятий опережают ограничения иных массовых мероприятий. Например, в тот момент, когда в Москве и Московской области уже запретили любые публичные мероприятия (в том числе одиночные пикеты), досуговые мероприятия до 50 человек в этих субъектах проводить еще разрешалось. При этом общественный транспорт, где также возможно скопление людей, продолжал функционировать.

В целом мы наблюдаем разные подходы местных администраций к согласованию публичных мероприятий. В одних городах власти запрещают акции, в том числе уже согласованные ранее или не подпадающие под введенный в регионе нормативный запрет. Одновременно в других городах даже в конце марта удается провести пикеты — в крайнем случае, власти предлагают снизить число участников. В результате увеличивается непредсказуемость и создаются разные условия для жителей разных городов.

Не всегда используется возможность обеспечить безопасность участников без полного запрета на проведение акций: рекомендации сохранять дистанцию между демонстрантами, использовать медицинские маски и антисептики. Более того, власти не сделали дополнительных разъяснений о возможности носить маски на акциях в условиях пандемии. Закон о митингах запрещает участникам публичных мероприятий скрывать лица. Конституционный и Верховный суды

отмечали, что ношение медицинских масок не всегда должно рассматриваться как правонарушение, в каждом конкретном случае следует учитывать обстоятельства. Однако во время эпидемии уже как минимум в одном случае это привело к задержанию.

Представляется, что задержание на публичных мероприятиях, особенно на одиночных пикетах, в условиях эпидемии несет больше угрозы заражения, чем сам факт проведения таких акций. Задержание предполагает близкий контакт с сотрудниками полиции и другими задержанными, доставленными в тот же отдел, в то время как уличную акцию можно проводить с сохранением социальной дистанции<sup>1</sup>.

Одиночный пикет — это базовый метод политического влияния общества на власть, важнейший термин словаря современной демократии. В истинно демократических странах эта форма гражданской активности является естественным и гарантированным правом свободного человека. Но в чём же его, какой политический смысл имеет это явление? Чего хотят пикетирующие и каких итогов добиваются в конечном счёте?

Наличие транспарантов, плакатов и баннеров в руках участников акции – лучшая трансляция требований протестующих.

Одиночный пикет является классическим и потенциально мощным способом выражения общественного мнения по тому или иному остросоциальному или политическому вопросу. Эта форма гражданской активности является инструментом, при грамотном использовании которого, возможно оказывать влияние на политический режим, вплоть до его свержения.

Кадры с одиночных пикетов часто впечатляют решительностью граждан высказывать свое мнение и отстаивать свои права в любых условиях, ошеломительно и само осознание того, что люди из разных мест нашей необъятной родины требуют одного – перемен. Но не меньшее удивление вызывают результаты подобных акций: часто бывает так, что политическая энергия народных масс не имеет ничего общего с практическими результатами этих демонстраций.

Конечно, существуют и случаи успешных одиночных пикетов, например, в январе 2021 года, восемь семей из разных городов России вышли на одиночные пикеты<sup>2</sup>. Они просят ускорить начало

---

<sup>1</sup> Свобода собраний в России на фоне пандемии. URL: <https://ovdinfo.org/reports/svoboda-sobraniy-v-rossii-na-fone-pandemii#7> (дата обращения 07.02.23)

<sup>2</sup> Семьи детей со СМА просят ускорить закупку лекарств. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2021/01/12/sma-nachalo-raboty-fonda-krug-dobra/> (дата обращения 07.02.23)

работы нового фонда «Круг добра», чтобы получить дорогостоящие и не зарегистрированные в России лекарства. Сразу же после этого, 5 января, В. В. Путин объявил о создании фонда «Круг добра». В 2021 году фонд получит порядка 60 млрд руб. «Круг добра» будет финансироваться за счет повышенного НДС, введенного с 1 января 2021 г. для людей с доходом более 5 млн руб. в год. Но стоит признать, что к существенным изменениям в государственной политике, большинство даже самых крупных серий одиночных пикетов привести не способны.

Тем не менее, это не повод не выражать своего гражданского недовольства, если у общества накопилось достаточно претензий к государству. Если митингующая сторона отчётливо заявляет свои требования, а протестные акции имеют регулярный характер, власть, скорее всего, рано или поздно, будет вынуждена прислушиваться к мнениям протестующих граждан.

Также современные одиночные пикеты часто связывают с так называемым *эффектом Стрейзанд*. Эффект Стрейзанд — социальный феномен, выражающийся в том, что попытка изъять определённую информацию из публичного доступа приводит лишь к её более широкому распространению (обычно посредством интернета).

В случае же с одиночным пикетом это эффект носит немного другой характер. Иногда участники пикетов специально нарушают установленные правила его проведения. Нарушение правил влечет за собой задержание пикетирующих, сотрудниками органов внутренних дел. Всё дело в том, что правильно проведенный пикет может обратить на себя внимание максимум 100 проходящих мимо людей, а если пикетирующего задержат за нарушение правил проведения, факт его задержания сразу появится в СМИ и социальных сетях, и тогда содержание данного пикета увидят миллионы людей. Цель данного пикета будет достигнута, очень большое количество людей заметят его и возможно поддержат идею этого пикета, а платой за такую массовость будет являться всего лишь административная ответственность.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Право на проведение публичного мероприятия неразрывно связано со свободой слова и свободой собраний. Оно традиционно признавалось базовым стандартом демократического государства.

Провозгласив права человека высшей ценностью, обязав государства обеспечить незыблемыми гарантиями институт *личных прав*, ООН закрепила эгоцентрическую (либеральную) модель конституционно-правовых отношений на 70 лет.

В большинстве демократических стран, принимавших конституции после 1948 года предусмотрены схожие гарантии для развития эгоцентрической модели, ставящей права и свободы личности в приоритет над общественными и государственными интересами. В Конституции Российской Федерации 1993 года данные гарантии получили следующую интерпретацию: признание человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2); приоритет норм международного права (п. 4 ст. 15); при введении чрезвычайного положения не подлежат ограничению важнейшие права и свободы (перечень предусмотрен п. 3 ст. 56).

Подобный либеральный подход за 70 лет *оброс* комплексом международных конвенций и решений международных судов, став, фактически фундаментальной концепцией.

Пандемия, вызванная COVID-19, заставила многие государства пересмотреть эгоцентрическую концепцию в пользу общественных интересов.

Так всего за два года пересмотру подверглись:

### 1. Свобода слова.

С самого начала распространения COVID-19, политические соображения столкнулись с правом на свободу слова. В результате власти многих стран заблокировали веб-сайты, приказали удалить нежелательный контент. Сверхмерой в череде этих действий стала полная блокировка сети интернет в отдельных государствах. В ряде стран был усилен контроль над прессой, была введена цензура различных категорий публичных дискуссий о новой болезни и санкции на активистов.

В отдельных европейских странах, в частности в Венгрии, в законодательство введено положение о «состоянии опасности». Данное положение предписывает пятилетний тюремный срок за публикацию ложных или искаженных материалов о пандемии<sup>1</sup>.

### 2. Свобода собраний, свобода передвижений.

---

<sup>1</sup> Грищенко Т. А. Общественная безопасность и личные права ... С. 42.

За период пандемии 192 страны ввели ограничения на свободу передвижения или на право на мирные собрания, шествия и демонстрации приуроченные к вопросам COVID-19. Характер и сроки введения ограничений менялись (и продолжают изменяться) в зависимости от страны.

Ряд стран не стали делать акцент на демонстрациях и протестах, а ввели ограничения на любые публичные собрания. Среди таких стран: Бельгия, Болгария, Кипр, Финляндия, Франция, Израиль и др.

Стоит отметить, что Финляндия проводит различие между *публичными мероприятиями* и *публичными встречами*, но подводит под одинаковые ограничения и те и другие.

Накладывая данные ограничения на конституционные права человека, правительства предполагали сдержать распространение новой инфекции. Однако вопрос об эффективности таких мер остается открытым. В ноябре 2020 года Европейский парламент провел опрос ряда стран. Цель опроса — выявить влияние ограничительных мер на распространение коронавирусной инфекции. Большинство из опрошенных стран указали, что у них нет данных о показателях инфицирования среди граждан, принимавших участие в демонстрациях, протестах или собраниях на открытом воздухе. Норвегия заявила, что мало кто заразился в результате массовых мероприятий, но не предоставила подробной статистики. Чешская Республика сообщила об отсутствии данных, сославшись на малое количество публичных мероприятий за интересующий период<sup>1</sup>

Сложно переоценить последствия пандемии, повлиявшие на институт прав и свобод человека. До недавнего времени большинство государств инициировали введение ограничений исключительно посредством принятия подзаконных актов, что привело к многочисленным судебным разбирательствам о конституционности введенных ограничений<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Url: [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226108/No.30\\_Restrictions\\_on\\_the\\_right\\_to\\_demonstrate\\_in\\_the\\_context\\_of\\_the\\_fight\\_against\\_Covid-19.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226108/No.30_Restrictions_on_the_right_to_demonstrate_in_the_context_of_the_fight_against_Covid-19.pdf) (дата обращения 07.02.23)

<sup>2</sup> Так, например, в США суды были буквально завалены исками от различных заведений, которые пытались оспорить ограничения, налагаемые правительством. В Луизиане ряд владельцев ресторанов и таверн возражали против временного закрытия их заведений и обязанности носить маски внутри помещений. В Колорадо ночной клуб пытался оспорить требование государственного департамента общественного здоровья об установлении минимальной дистанции между посетителями. В Техасе несколько владельцев баров возражало против приказа Губернатора штата о временном закрытии всех заведений подобного рода. URL: [https://ballotpedia.org/Lawsuits\\_about\\_state\\_actions\\_and\\_policies\\_in\\_response\\_to\\_the\\_coronavirus\\_\(COVID-19\)\\_pandemic,\\_2020-2021](https://ballotpedia.org/Lawsuits_about_state_actions_and_policies_in_response_to_the_coronavirus_(COVID-19)_pandemic,_2020-2021) (дата обращения 07.02.23).

Международное сообщество нуждалось в универсальных позициях, которые могли бы заложить основы для пересмотра эгоцентрической концепции. Первым шагом на этом пути стало Постановление ЕСПЧ от 8 апреля 2021 г. *Case of Vavříčka and others v. the Czech Republic*. Данное постановление и его влияние на обеспечение гарантий на проведение публичных мероприятий в европейских странах подробно рассмотрено автором в четвертой главе. Буквальная имплементация данного постановления может сделать практику введения ограничения конституционных прав посредством подзаконных актов постоянной.

В России, с учетом новой редакции ст. 79 Конституции Российской Федерации, подобные риски исключены.

Учитывая три года ограничений, вызванных пандемией, массовый характер несанкционированных митингов в 2021 году и сложившуюся к марту 2022 года внешнеполитическую обстановку реализация права на проведение публичных мероприятий в Российской Федерации приобретает особую злободневность. Безусловно, до окончания специальной военной операции обсуждать либерализацию института публичных мероприятий не представляется возможным. Однако следует принять во внимание, что ужесточение административного законодательства и введение уголовной ответственности посредством принятия Федерального закона от 4 марта 2022 г. № 32-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup> могут привести к радикализации части населения, расколу в обществе, потере доверия к демократическим институтам.

Участие граждан в публичных мероприятиях является не просто правом, но и одним из главных принципов, который лежит в основе конституционного строя. Данный принцип — ведущее начало политической системы России.

Основным регулятором исследованного института являются: Конституция и специальный федеральный закон. Сущность публичного мероприятия раскрывается через понятия: митинг, демонстрация, шествие и пикетирование. Самого термина «публичное мероприятие», как базового кодификационного понятия, в данном институте не содержится.

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 4 марта 2022 г. № 32-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «Consultant». Url: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_410887/?ysclid=lnuc5pduos267942585](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_410887/?ysclid=lnuc5pduos267942585) (дата обращения 07.02.2023).

Следует отметить, что отношение к праву на публичные мероприятия в каждой отдельно взятой стране обусловлено, прежде всего, той правовой системой, к которой данная страна относится (подробно данный вопрос рассмотрен в параграфе 2 главы 1). В большинстве стран, которые мы рассмотрели, при формально установленном уведомительном порядке проведения массовых мероприятий, на практике действует порядок разрешительный. И в этом их правовой механизм подобен российскому.

Говоря о природе публичных мероприятий, следует остановиться на таких характеристиках как: санкционированные и несанкционированные мероприятия. Именно такой подход чаще всего встречается при анализе правоприменительной практики правоохранительных органов.

Вместе с тем, в ряде стран до пандемии широко применялись концепции *срочных и спонтанных публичных мероприятий*. Они считались допустимой массовой реакцией граждан на значимые общественно-политические события. Ключевое условие данного института — спонтанность. В таких мероприятиях отсутствует планирование, оргкомитет или какая-либо инициативная группа. Участие в подобных публичных мероприятиях не предполагает привлечения к ответственности.

Стоит подчеркнуть, что защите подлежат только мирные публичные мероприятия — т. е. те, которые не предполагают применения насилия и возникновения общественного беспорядка. Кроме того, право на свободу собраний предполагает запрет дискриминации по какому-либо признаку.

Международные стандарты не освещают вопросы относительно обязательного порядка проведения массовых мероприятий (уведомительного или разрешительного). В различных резолюциях более благоприятным называется уведомительный характер, но на практике лишь малая часть стран закрепила такой порядок в своем законодательстве. Однако и в этих странах в период пандемии уведомительный порядок регулярно пресекался сотрудниками полиции.

Повсеместной международной практикой стало расширение понятия *участия* в публичном мероприятии и на интернет-активность. *Защита права на мирные собрания распространяется и на удаленное участие, включая онлайн-встречи* — это разъяснение Комитета ООН стало чрезвычайно актуальным во время пандемии COVID-19. Останется оно таковым и до окончания международного обострения, вызванного специальной военной операцией на Украине. За время пандемии ограничения на передвижение и обязательное соблюдение

социального дистанцирования создали беспрецедентные проблемы для реализации права на собрания. В этой связи Интернет стал универсальным средством публичного выражения мнений и площадкой для консолидации граждан.

В каждой стране установлена своя система запретов, ограничений, меры юридической ответственности за нарушения правил реализации публичных мероприятий. Подробно автор раскрыл их в параграфе 4 «Ограничение прав и свобод в условиях пандемии».

Сопоставляя ограничения, введенные в ряде стран в период пандемии, с ограничениями на свободу слова и собраний в России, автор делает вывод о разумном, сбалансированном подходе отечественного правоприменителя. При этом автор делает акцент на необходимости исключения законодательства субъектов России из правового регулирования института публичных мероприятий. В реализации конституционных прав важно обеспечить прямое действие федерального законодательства, устранив региональные особенности.

Так же требуют пересмотра правила уведомления, в частности порядок подачи уведомления и сроки ответа уполномоченных органов. На данный момент власти обязаны ответить на запрос организаторов в течение трех дней, в ответе они могут предложить альтернативные варианты. В таком случае организаторы должны предоставить ответ на полученное от властей предложение не позднее, чем за 3 дня до мероприятия, указав, принята ли альтернатива или нет. После всей процедуры следует решение властей: согласование заявки или же отклонение и предложение иных вариантов.

Технически согласование акций — не самая легкая и понятная процедура. Федеральный закон предоставил регионам право самим решать, с какими органами власти организаторам необходимо согласовывать действия. В результате возникло многообразие вариантов. В некоторых регионах все действия согласовываются с муниципальными властями, в других — с муниципальными и региональными властями, а в городах федерального значения — только с региональными властями. В то же время разные действия организаторам публичного мероприятия необходимо согласовывать с разными органами власти, причем в каждом регионе регламент отличается. Однако и в таком сложном порядке есть исключения. В Санкт-Петербурге для согласования всех процедур существует специально созданный орган.

Автор приходит к выводу, что возможность субъектов устанавливать свои правила подачи уведомлений, определять специальные

места для проведения мероприятий, регулировать допустимое расстояние между участниками мероприятия, регулировать особенности проведения мероприятий в специально отведенных местах, устанавливать особенности использования транспорта и прочее исключает прямое действие конституционных гарантий.

Региональные власти часто придумывают абсурдные предлоги для запрета реализации права граждан на публичные мероприятия. Из-за отсутствия разрешительного документа, выданного органами власти, суды постановляют арестовывать участников мирных, но несогласованных (несанкционированных) мероприятий.

Уведомительная процедура представляет собой скрытое средство ограничения публичных мероприятий. Будучи законодательно установленной, она полностью контролирует процесс проведения публичного мероприятия, поскольку предполагает получение специального разрешения от органов власти. Вполне справедливо относят к инструментам, ограничивающим право на публичные мероприятия, подачу уведомления о массовых мероприятиях и последующее получение разрешения.

Такую организацию процесса автор считает неприемлемой и предлагает внедрить универсальный автоматизированный метод подачи заявки через сайт «Госуслуги». Так же, для защиты прав граждан, представляется разумным ввести возмездную услугу: предварительная правовая экспертиза плакатов и других средств наглядной агитации. В качестве экспертов могут выступать адвокаты. При наличии соответствующей экспертизы, гражданин не будет нести ответственности за содержание плаката.

О необходимости дальнейшего совершенствования российского законодательства говорят и следующие факты — уровень отказов в согласовании мероприятий в России варьируется от 8,5 % до 23 %. Где нижний предел зарегистрирован в Екатеринбурге, а верхний в Самаре. Эти показатели стали известны из доклада по правам человека.

В последнее десятилетие Россия стабильно занимает первые места в списке стран Совета Европы по числу жалоб, а с 2021 года стала первой по общему числу решений ЕСПЧ.

Выход из ЕСПЧ с 1 января 2023 г. может иметь негативные последствия на реализацию права на публичные мероприятия, Конституционному Суду Российской Федерации необходимо будет компенсировать данный недостаток. Важнейшей рекомендацией ЕСПЧ касательно реализации в России права на публичные мероприятия можно

назвать следующую: «Власти не проявляют *требуемой степени терпимости* к различным мирным несогласованным мероприятиям». Учитывая размытую формулировку данной рекомендации, ее реализация в отечественной правоприменительной практике возможна только через определения Конституционного Суда Российской Федерации. Подробно данная проблема рассмотрена в параграфе 3 «Право на публичные мероприятия: практика взаимодействия Европейского Суда по правам человека и российских судов».

До 1 января 2023 г. Европейская хартия является составной частью правовой системы России. Суды Российской Федерации нередко делают ссылки на практику ЕСПЧ и на Конвенцию, в части права на реализацию публичных мероприятий. Необходимо обеспечить закрепление важнейших гуманитарных положений посредством постановлений пленума Верховного суда и определений Конституционного Суда Российской Федерации.

Ниже приведены положения, требующие скорейшего пересмотра, по мнению автора.

Следует исключить квалификацию *пикетных очередей* как массового мероприятия. Одновременно с этим необходимо рассмотреть возможность полного исключения из административного законодательства ответственности за одиночный пикет (при этом ответственность за распространение экстремистских материалов посредством публичной их демонстрации должна сохраниться). Для сокращения количества случаев привлечения к ответственности за содержание публичных материалов — рассмотреть возможность введения возмездной услуги *предварительная экспертиза публичных материалов*; а также пересмотреть положения, регулирующие публичную активность в сети Интернет.

Высказанные автором положения были основаны на многолетнем анализе отечественной и международной практики, а также учитывали опыт пандемии и последствия Конституционной реформы. Однако автор представляет труд к изданию в разгар специальной военной операции. В этот период в отношении Российской Федерации введено более 6 000 международных санкций, начата процедура выхода из Совета Европы, в качестве ответных мер 4 марта 2022 г. принят федеральный закон № 32-ФЗ. В таких условиях реализация обоснованных автором положений не представляется возможной.

Выражаю надежду на скорейшую нормализацию внешнеполитических отношений и создание социальных и экономических условий к либерализации отечественного законодательства о публичных мероприятиях.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативные правовые акты и иные официальные документы\*

1. Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.].
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.
3. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ.
4. О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы : федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ.
5. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ.
6. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ.
7. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ.
8. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ.
9. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17, ст. 291. – Текст : непосредственный.
10. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. с изм. от 13.05.2004 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 2, ст. 163. – Текст : непосредственный.
11. Всеобщая декларация прав человека [принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН] // Российская газета. – 1995. – 5 апреля. – № 67. – Текст : непосредственный.

---

\* Представляется в соответствии с официальным интернет-порталом правовой информации «Pravo.gov» и справочно-правовой системой «КонсультантПлюс».

12. О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19): постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 г. № 121.

13. О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-2019 : постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 марта 2020 г. № 9.

14. Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019 : постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18 марта 2020 г. № 7.

15. О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019 : постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 13 марта 2020 г. № 6.

16. О дополнительных мерах по снижению рисков завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) : постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 2 марта 2020 г. № 5.

#### **Монографии и иные научные издания**

17. Грищенко, Т. А. Проблемы обеспечения национальной безопасности в современной России : монография / Т. А. Грищенко, Э. Х. Грипп, Е. А. Дрогавцева [и др.]. – Санкт-Петербург, 2021. – 165 с. – ISBN 978-5-91837-488-7. – Текст : непосредственный.

18. Ильин, И. А. Свобода собраний и народное представительство. – Москва : Труд и воля, 1906. 30 с. – Текст : непосредственный.

19. Караханов, Н. В. Управление горрайорганами внутренних дел при проведении массовых мероприятий : учебное пособие. – Москва : Без издательства, 1992. – 52 с. – Текст : непосредственный.

20. Матвеев, В. Ф. Право публичных собраний: Очерк развития и соврем. постановки права публ. собр. во Франции, Германии и Англии. Санкт-Петербург : Общественная польза, 1909. – 395 с. – Текст : непосредственный.

21. Скобельцына, Ю. Д. Свобода собраний и союзов // Очерк Ю. Скобельцыной. – Санкт-Петербург: тип. С. М. Проппера, 1906. – 32 с. – Текст : непосредственный.

## Научные статьи

22. Бланкенагель, А. Свобода собраний и митингов в Российской Федерации – сделано в СССР?: «Лучше мы не можем» или «Подругому не хотим»? / А. Бланкенагель, И. Г. Левин. – Текст : непосредственный // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 2 (93). – С. 55–62. – Библиогр.: с. 61–62 (19 назв.).

23. Вышкварцев, В. В. Реализация свободы собраний: теоретические и практические аспекты / В. В. Вышкварцев. – Текст : непосредственный // Вестник Международного института экономики и права. – 2013. – № 2 (11). – С. 78–87. – Библиогр.: с. 86–87 (16 назв.).

24. Грищенко, Т. А. Общественная безопасность и личные права – смена приоритетов в конституционном и международном праве в контексте пандемии / Т. А. Грищенко, Т. Т. Ляшенко, А. А. Смольяков – Текст : непосредственный // Современное общество и право. – 2021. – № 5/2021. – С. 21–32; – Библиогр.: с. 31–32 (12 назв.).

25. Грищенко, Т. А. Теоретико-правовой анализ обеспечения гарантий неприкосновенности частной собственности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / Т. А. Грищенко, Н. И. Уткин, А. Н. Тулаев – Текст : непосредственный // Ленинградский юридический журнал. – 2021. – № 2 (64). – С. 92–104. – Библиогр.: с. 102–103 (12 назв.).

26. Грищенко, Т. А. Некоторые проблемы соотношения государственного суверенитета и международного права в контексте новой редакции ст. 79 Конституции Российской Федерации / Т. А. Грищенко, Т. Т. Ляшенко Т. Т. Ляшенко. – Текст : непосредственный // Государственная власть и местное самоуправление. – № 4. – С. 21–26. – Библиогр.: с. 25–26 (12 назв.).

27. Грищенко, Е. В. Новеллы законодательства о свободе публичных мероприятий: режим конституционной свободы / Е. В. Грищенко, С. В. Елисеева, А. О. Иванов, О. А. Кудряшова – Текст : непосредственный // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 1. – С. 22–31. – Библиогр.: с. 30–31 (16 назв.).

28. Гусев, А. В. К вопросу об определении категории «массовое мероприятие» в контексте охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности / А. В. Гусев. – Текст : непосредственный // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2017. – № 3. – С. 37–41. – Библиогр.: с. 41 (4 назв.).

29. Зенин, С. С. Народовластие в конституционной системе демократического государства / С. С. Зенин. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 10 (59). – С. 78–81. – Библиогр.: с. 81 (3 назв.).

30. Кабышев, В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение / В. Т. Кабышев. – Текст : непосредственный // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № 85. – С. 39–45. – Библиогр.: с. 44–45 (12 назв.).

31. Колмаков, С. Ю. Международные стандарты свободы собраний / С. Ю. Колмаков. – Текст : непосредственный // Вестник Удмуртского университета. Серия : экономика и право. – 2017. – Т. 27. – № 6. – С. 84–92. – Библиогр.: с. 91–92 (24 назв.).

32. Колмаков, С. Ю. Особенности законодательства субъектов Российской Федерации о публичных мероприятиях: проблемы перспективы решения / С. Ю. Колмаков. – Текст : непосредственный // Вестник Удмуртского университета. – 2018. – Т. 28. – № 4. – С. 581–590. – Библиогр.: с. 587–590 (54 назв.).

33. Колмаков, С. Ю. Свобода собраний в практике Конституционного Суда Российской Федерации / С. Ю. Колмаков. – Текст : непосредственный // Вестник РУДН. Серия : Юридические науки. – 2018. – Т. 22. – № 2. – С. 215–248. – Библиогр.: с. 244–247 (20 назв.).

34. Ларин, В. В. Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. – Москва : Академия МВД СССР, 1985. – С. 53–54. – Текст : непосредственный.

35. Максимов, А. А. Онлайн-митинг как способ реализации политических прав человека / А. А. Максимов. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – Т. 16. – № 2 (123). – С. 30–38. – Библиогр.: с. 38 (10 назв.).

36. Патюлин, Г. С. Свобода собраний и объединений и ее реализация: Конвенция о защите прав человека и основных свобод и законодательство Российской Федерации / Г. С. Патюлин. – Текст : непосредственный // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2013. – № 2. – С. 7–25. – Библиогр.: с. 7–25 (34 назв.).

37. Прокофьев, К. Г. К вопросу о классификации публичных мероприятий в Российской Федерации / К. Т. Прокофьев. – Текст :

непосредственный // Юридический вестник Самарского университета. – 2017. – Т. 3. – № 1. – С. 21–29. – Библиогр.: с. 27–28 (17 назв.).

38. Риэскинен, М. А. О понятии «мирный протест» в практике Европейского суда по правам человека / М. А. Риэскинен. – Текст : непосредственный // Теория и практика общественного развития. – 2017. – № 12. – С. 139–142. – Библиогр.: с. 142 (22 назв.).

39. Риэскинен, М. А. Право на мирные собрания: сравнительно-правовой анализ законодательства России и Финляндии / М. А. Риэскинен. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 12 (73). – С. 32–39. – Библиогр.: с. 38 (10 назв.).

40. Саленко, А. В. Свобода мирных собраний в России и Германии: сравнительный анализ процедуры уведомления / А. В. Саленко. – Текст : электронный // Электронное приложение к российскому юридическому журналу. – 2018. – № 5. – С. 63–72. – Библиогр.: с. 71 (17 назв.).

41. Саленко, А. В. Свобода мирных собраний и дети: законодательство и опыт России и Германии / А. В. Саленко. – Текст : непосредственный // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2018. – Т. 18. – № 1. – С. 79–93. – Библиогр.: с. 88–90 (32 назв.).

42. Серебренникова, А. В. Уголовно-правовая защита свободы собраний по законодательству Германии / А. В. Серебренникова. – Текст : непосредственный // Вестник Омского университета. Серия : Право. – 2012. – № 2 (31). – С. 178–183. – Библиогр.: с. 182–183 (15 назв.).

43. Симонова, С. В. Риски в сфере принятия и реализации норм законодательства о публичных мероприятиях: проблемы выявления и оценки / С. В. Симонова. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 8 (57). – С. 41–46. – Библиогр.: с. 45 (4 назв.).

### **Авторефераты и рукописи диссертаций**

44. Гаглюев, Д. В. Конституционно-правовое регулирование института публичных мероприятий в Российской Федерации и странах Европы на современном этапе: сравнительно-правовое исследование : специальность 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Гаглюев Давид Владимирович ; Российский Университет дружбы народов. – Москва, 2015. 26 с. – Место защиты : Российский Университет дружбы народов. – Текст : непосредственный.

45. Князева, И. И. Органы внутренних дел в механизме обеспечения конституционного права граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий : специальность 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Князева Ирина Игоревна ; Дальневосточного юридического института МВД России. – Москва, 2013. – 26 с. – Место защиты : Московского университета МВД Росси. – Текст : непосредственный.

46. Симонова, С. В. Конституционно-правовое регулирование публичных мероприятий в Российской Федерации : специальность 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Симонова Снежана Владимировна ; Московская государственная юридическая академия им. О. Е. Кутафина. – Москва, 2017. – 36 с. – Место защиты : Московская государственная юридическая академия им. О. Е. Кутафина. – Текст : непосредственный.

### **Материалы судебной практики**

47. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.06.2018 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях».

48. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.06.2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней».

49. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.05.2021 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1.1 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" и части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки И. А. Никифоровой».

50. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 04.06.2020 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 3.4 Закона Самарской области "О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных

мероприятий в Самарской области" в связи с жалобой граждан Н. П. Барановой, А. Г. Круглова и Д. И. Сталина».

51. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.11.2019 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми "О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми" в связи с жалобами граждан М. С. Седовой и В. П. Терешонковой».

52. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.06.2019 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с жалобой гражданина В. А. Тетерина».

53. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.05.2014 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 7 Федерального закона «"О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с жалобой гражданина А. Н. Якимова».

54. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02.04.2009 г. № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"».

55. Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 26.11.2020 г. по делу № 66а-6242/2020 (в ред. от 11.06.2020 и 19.06.2020) «Об оставлении без изменения решения Калининградского областного суда от 28 августа 2020 года об отказе в оспаривании пунктов 2, 5 постановления правительства Калининградской области от 16 марта 2020 года № 134 "О введении на территории Калининградской области режима повышенной готовности для органов управления и сил территориальной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Калининградской области и некоторых мерах по предотвращению распространению в Калининградской области новой коронавирусной инфекции"».

56. Постановление ЕСПЧ от 17.10.2017 г. «Дело Навальные (Navalnyye) против Российской Федерации».

## Интернет-ресурсы

57. Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) vom 22. Juli 2008 (GVBl. S. 410). URL: <http://gesetze-bayern.de>.

58. Case of Elvira Dmitriyeva v. Russia. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-192771>.

59. Case of Frumkin v. Russia. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-159762>.

60. Case of Navalnyy and Gunko v. Russia. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-205817>.

61. Case of Obote v. Russia. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-198482>.

62. Case of Zakharov and Varzhabetyan v. Russia. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-205060>.

63. The website of the European Court of Human Rights. Statistics. URL: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=>.

64. Violations by Article and by State. Statistics. URL: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=>.

65. Агентство правовой информации. URL: <http://stat.xn----7sbqk8achja.xn--p1ai/stats/adm/t/31/s/1>.

66. В Европе усомнились в независимости ЕСПЧ. URL: [http://www.ridus.ru/news/348343?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyan-dex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D](http://www.ridus.ru/news/348343?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyan-dex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D).

67. В Риме протестующих против ковид-сертификатов разогнали водометами. URL: <http://www.ntv.ru/novosti/2617088/>.

68. ЕСПЧ отклонил требование «желтых жилетов» запретить резиновые пули. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5929057>.

69. Закон ФРГ о Собраниях и Демонстрациях и Шествиях (Закон о собраниях) от 24 июля 1953 г. URL: <https://www.legislationline.org/ru/documents/id/14340>.

70. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 11.01.2022).

71. Обзор наиболее значимых постановлений Европейского Суда по правам человека против России с 1 октября по 31 декабря 2019 года. URL: <http://upch.mosreg.ru/>.

72. По России проходит волна первых цифровых митингов. URL: <http://roskomsvoboda.org/57520/>.

73. Полиция взялась за онлайн-митинги. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/4335807>.

74. Полиция Швейцарии применила водометы для разгона противников «ковид-паспортов». URL: [http://lenta.ru/news/2021/09/24/protest\\_bern/](http://lenta.ru/news/2021/09/24/protest_bern/).

75. Статистика по решениям Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Statisticses/Pages/default.aspx>.

76. Экстремистские материалы. Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/extremist-materials/>.

## ДЛЯ ЗАМЕТОК



Научное издание

**Грищенко** Тарас Алексеевич,  
*кандидат юридических наук;*  
**Тарасов** Алексей Васильевич,  
*кандидат юридических наук*

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ  
ПРАВА НА ПРОВЕДЕНИЕ МИТИНГОВ**

Монография

Редактор *Артамонов Р. Е.*  
Компьютерная верстка *Артамонов Р. Е.*  
Дизайн обложки *Шеряй А. Н.*

ISBN 978-5-91837-772-7



EDN XLTZFD



---

Подписано в печать 25.10.2023. Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Печать цифровая. Объем 9,75 п. л. Тираж 50 экз. Заказ № 64/23

---

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России  
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1