



Именем  
Российской Федерации

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 1<sup>1</sup> 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

город Санкт-Петербург

17 мая 2021 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47<sup>1</sup>, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки И.А.Никифоровой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявительницей законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Гражданка И.А.Никифорова оспаривает конституционность следующих законоположений:

части 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»), согласно которой 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; указанное минимальное расстояние не может быть более пятидесяти метров; совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием;

части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, в соответствии с которой организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного

мероприятия, за исключением случаев, предусмотренных частью 7 данной статьи, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей, или обязательные работы на срок до пятидесяти часов, или административный арест на срок до десяти суток; на должностных лиц – от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц – от семидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.

1.1. 18 марта 2020 года в отношении И.А.Никифоровой был составлен протокол об административном правонарушении за то, что она организовала не согласованное с уполномоченным органом местного самоуправления публичное мероприятие (пикетирование), проведенное в период с 3 февраля по 26 февраля 2020 года напротив здания Кабинета Министров Республики Татарстан, целью которого являлось выражение несогласия со строительством завода по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов.

Данное публичное мероприятие состояло из серии пикетов, формально подпадавших под признаки одиночного. В то же время отраженные в протоколе об административном правонарушении обстоятельства их проведения, по мнению составившего его должностного лица, свидетельствовали, что хотя в каждый из дней проводился одиночный пикет, длившийся не более одного часа, указанные пикеты характеризовались единством целей и общей организацией, а также территориально тяготели друг к другу, а потому И.А.Никифорова в нарушение установленного законом порядка организовала коллективное пикетирование, требовавшее предварительного направления уведомления в уполномоченный орган местного самоуправления.

Постановлением судьи Вахитовского районного суда города Казани от 18 марта 2020 года (оставлено без изменения решением судьи Верховного Суда Республики Татарстан от 27 мая 2020 года и постановлением судьи Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 7 октября 2020 года) заявительница была признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 20.2 «Нарушение

установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» КоАП Российской Федерации, и ей было назначено наказание в виде обязательных работ на срок 30 часов. При этом наличие в деянии И.А.Никифоровой признаков состава административного правонарушения было аргументировано судами тем, что она своими действиями координировала проведение объединенной единой целью серии одиночных пикетов (распространяла на своей интернет-странице в социальной сети «ВКонтакте» информацию об организации соответствующего пикетирования, призывала неопределенный круг лиц поочередно участвовать в нем, согласовывала возможность получения необходимых средств наглядной агитации, оставляла для обратной связи с желающими принять участие в пикетировании абонентский номер своего мобильного телефона и т.п.), чем фактически организовала коллективное публичное мероприятие без предварительного направления уведомления о его проведении в компетентный орган местного самоуправления.

По мнению заявительницы, оспариваемые законоположения не соответствуют статьям 29 (часть 1) и 31 Конституции Российской Федерации, поскольку по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, позволяют признавать одиночные пикеты, проводимые различными лицами в одном месте, но в разное время, единым публичным мероприятием, требующим предварительной подачи уведомления, вследствие чего допускают привлечение к административной ответственности за нарушение установленного порядка организации такого публичного мероприятия.

1.2. В силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующих статью 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод нормативным актом, если придет к выводу, что имеются признаки нарушения прав и свобод гражданина в результате применения

оспариваемого нормативного акта в конкретном деле с его участием, при разрешении которого исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты, а также неопределенность в вопросе о том, соответствует ли оспариваемый нормативный акт Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов, не будучи связанным основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Если после вступления в законную силу судебного решения, основанного на оспоренной норме, в нее вносятся изменения (дополнения), тем более когда по смыслу статьи 54 (часть 1) Конституции Российской Федерации они не подлежат применению в деле заявителя (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2015 года № 2735-О и от 27 сентября 2016 года № 2017-О), такие изменения (дополнения) не могут являться предметом проверки на соответствие Конституции Российской Федерации.

Следовательно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу не является оценка конституционности внесенного Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 497-ФЗ в часть 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» дополнения, в соответствии с которым она была изложена в новой редакции, предусматривающей, что 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. При этом учитывая, что статьей 4.6 КоАП Российской Федерации установлен годичный срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, проверка конституционности примененной в деле заявительницы нормы в оспариваемой редакции не лишена практического конституционно-правового значения не только в ее отношении, но и в отношении неопределенного круга лиц, к которым она может быть применена в указанный срок, в том числе при их привлечении к административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу взаимосвязанные положения части 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 497-ФЗ) и части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации являются постольку, поскольку на их основании в системе действующего правового регулирования разрешается вопрос о возможности признания совокупности актов пикетирования, осуществляемого одним участником, одним публичным мероприятием в случае, когда такие акты пикетирования организуются одним и тем же лицом и проводятся в течение нескольких дней посредством ежедневного участия в них не более одного гражданина, и привлечения их организатора к административной ответственности за проведение такого пикетирования без подачи в установленном порядке уведомления.

2. Предусмотренное статьей 31 Конституции Российской Федерации право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование является – как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации

(постановления от 18 мая 2012 года № 12-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 10 февраля 2017 года № 2-П, от 17 марта 2017 года № 8-П, от 1 ноября 2019 года № 33-П, от 4 июня 2020 года № 27-П и др.) – одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в России как демократическом правовом государстве, в числе основ конституционного строя которого признаются идеологическое и политическое многообразие и многопартийность и на котором лежит обязанность обеспечивать защиту, включая судебную, прав и свобод человека и гражданина (статья 1, часть 1; статья 2; статья 13, части 1 и 3; статья 18; статья 45, часть 1; статья 46, части 1 и 2; статья 64 Конституции Российской Федерации).

Во взаимосвязи с иными правами и свободами, перечисленными в Конституции Российской Федерации, прежде всего в ее статьях 21, 28, 29, 30, 32 и 33, данное право обеспечивает гражданам реальную возможность через проведение публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования) оказывать влияние на деятельность органов публичной власти посредством поддержания цивилизованного мирного диалога между гражданским обществом и государством. Это не исключает протестного характера таких публичных мероприятий, который может выражаться в критике как отдельных действий и решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, так и проводимой ими политики в целом.

Соответственно, предполагается, что реагирование со стороны публичной власти на организацию и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований должно быть нейтральным и во всяком случае – независимо от политических, культурных и иных взглядов их инициаторов и участников – нацеленным на обеспечение условий (как на уровне законодательного регулирования, так и в правоприменительной деятельности) для правомерного осуществления гражданами и их объединениями права на свободу мирных собраний, в том числе путем выработки четких правил их организации и проведения, не выходящих за

рамки допустимых ограничений прав и свобод граждан в демократическом правовом государстве.

Природой гарантированного статьей 31 Конституции Российской Федерации права, заложенными в нем политическими и публично-правовыми началами обуславливается вытекающая из статей 2, 18, 71 (пункт «в») и 75<sup>1</sup> Основного Закона России обязанность государства осуществлять регулирующее воздействие на отношения, связанные с организацией и проведением мирных собраний, с тем чтобы на основе поддержания взаимного доверия государства и общества и соблюдения баланса частных и публичных интересов обеспечить гражданам и их объединениям разумную возможность путем организации и проведения публичных мероприятий заявлять и отстаивать свою позицию и выдвигать гражданские инициативы по значимым, с их точки зрения, общественно-политическим вопросам, чем оказывать влияние на деятельность органов государственной и муниципальной власти как непосредственно, так и через формирование общественного мнения в целях привлечения внимания к соответствующим проблемам и обсуждения различных способов своевременного и результативного реагирования на них со стороны публично-властных институтов.

Законодательные, организационные и иные меры, предпринимаемые органами публичной власти в целях надлежащего обеспечения права на свободу мирных собраний, не должны отступать от конституционного принципа взаимного доверия государства и общества и приводить к чрезмерному государственному вмешательству в деятельность организаторов и участников публичных мероприятий, сопряженному с необоснованными ограничениями данного права. Поскольку его реализация может быть связана с серьезными рисками (скоплением большого количества людей в месте проведения публичного мероприятия, возникновением конфликтных ситуаций, в том числе по не зависящим от их организаторов и участников обстоятельствам, и т.п.), как сами граждане в силу конституционного запрета осуществлять права и свободы человека



и гражданина с нарушением прав и свобод других лиц (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации), так и государство во исполнение своей конституционной обязанности по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина (статья 2 Конституции Российской Федерации) должны использовать все законные средства для предотвращения любых акций (действий), не отвечающих конституционной природе права на мирные собрания.

Принимая во внимание провозглашенную в преамбуле Конституции Российской Федерации цель утверждения гражданского мира и согласия и учитывая, что исходя из своей сути публичные мероприятия (собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование) могут затрагивать права и законные интересы широкого круга лиц – как участников таких мероприятий, так и лиц, в них непосредственно не участвующих, – государственная защита гарантируется лишь праву на проведение мирных публичных мероприятий. Это право тем не менее может быть ограничено федеральным законом, но только в соответствии с критериями, вытекающими из закрепленных в статьях 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципов недопустимости злоупотребления правами и свободами человека и гражданина, юридического равенства, обоснованности (необходимости) и соразмерности (пропорциональности). При этом вводимые федеральным законодателем ограничения свободы мирных собраний должны учитывать презюмируемую заинтересованность организаторов и участников публичных мероприятий в сохранении мирного характера их проведения и не могут посягать на само существо данного конституционного права и препятствовать открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством организации и проведения мирных публичных акций.

Из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в совокупности со статьями 15 (части 1 и 2), 75<sup>1</sup> и 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации вытекает, что при

определении правового режима реализации находящегося под конституционной защитой права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование федеральному законодателю не может быть отказано в полномочии устанавливать на основе разумного соотношения частных и публичных интересов, обеспечивающего сбалансированность прав и обязанностей гражданина, и с соблюдением конституционно значимых критериев (пределов) ограничения прав и свобод человека и гражданина нормы, направленные на воспрепятствование злоупотреблению правом на свободу мирных собраний, в том числе в форме пикетирования, и предусматривать юридическую ответственность за их нарушение.

3. Положения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», закрепляющие обязанность подачи организатором публичного мероприятия уведомления о его проведении, ранее были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который в постановлениях от 18 мая 2012 года № 12-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 13 мая 2014 года № 14-П и от 18 июня 2019 года № 24-П указал, что процедура предварительного уведомления органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления о проведении публичного мероприятия преследует цель заблаговременно довести до соответствующих органов публичной власти необходимую информацию о форме, месте (маршруте движения), времени начала и окончания публичного мероприятия, предполагаемом количестве его участников, способах обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, а также об организаторах и лицах, уполномоченных выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия. Иначе органы публичной власти, не имея достоверного представления о планируемом публичном мероприятии, его характере и масштабах, лишались бы реальной возможности исполнить возложенную на них статьями 2 и 18 Конституции Российской Федерации обязанность

по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина и принять необходимые меры, в том числе профилактические и организационные, направленные на обеспечение безопасных как для самих участников публичного мероприятия, так и для иных лиц условий проведения публичного мероприятия.

Вместе с тем установленный Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» правовой режим проведения публичных мероприятий не исключает и таких способов осуществления гражданами права на свободу мирных собраний, которые не требуют предварительного направления в компетентные органы государственной или муниципальной власти соответствующего уведомления. Из его положений (части 1 и 1<sup>1</sup> статьи 7, часть 1<sup>1</sup> статьи 8) следует, что уведомление о проведении публичного мероприятия не нужно, если оно осуществляется в форме собрания или одиночного пикетирования, проводимого без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции, либо организуется в специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественно значимых настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера местах (специально отведенных местах), определяемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Возможность организации и проведения одиночного пикетирования без предварительной подачи в установленном порядке уведомления существенно расширяет рамки правомерной реализации свободы мирных собраний, особенно в случаях, когда по тем или иным причинам граждане испытывают необходимость безотлагательного (немедленного) реагирования на отдельные действия (решения) конкретных субъектов публичной власти. С учетом же того, что одиночное пикетирование представляет собой особую форму публичного выражения мнений путем

размещения у пикетируемого объекта его участника, использующего плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации (пункт 6 статьи 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»), это *ipso facto* означает, что действующее законодательство наделяет граждан максимально возможными – в сравнении с иными формами публичных мероприятий – правомочиями в выборе места и времени проведения данного вида пикетирования.

Не случайно, оценивая в Постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П содержащееся в части 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» указание на то, что пикетирование, проводимое одним участником, не требует предварительного уведомления органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, Конституционный Суд Российской Федерации принципиально исходил из того, что как таковое оно не только не препятствует организации одиночных пикетов, но и позволяет без какого-либо вмешательства государства проводить их в любых местах и в любое время, если иное прямо не установлено законом.

Одновременно Конституционный Суд Российской Федерации счел оправданным введение федеральным законодателем – в целях предотвращения организации под видом пикетирования, проводимого одним участником, коллективных публичных акций – в отношении лиц, осуществляющих одиночное пикетирование, обязанности соблюдать установленное законом субъекта Российской Федерации минимальное допустимое (но не более пятидесяти метров) расстояние, с тем чтобы предупредить уклонение организатора такого публичного мероприятия, как пикетирование группой лиц, от процедуры уведомления о его проведении, которое, в свою очередь, препятствовало бы органам исполнительной власти и органам местного самоуправления своевременно принять адекватные меры по обеспечению надлежащего порядка реализации соответствующей гражданской инициативы, а также по

поддержанию общественной безопасности и охране прав и законных интересов участников публичного мероприятия и иных лиц.

Кроме того, как посчитал Конституционный Суд Российской Федерации, не было лишено конституционного обоснования и не выходило за рамки дискреционных полномочий законодательной власти закрепление частью 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» возможности признания совокупности актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием, поскольку даже при соблюдении минимального допустимого расстояния между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование, особенно в крупных городах, не могут быть полностью исключены случаи злоупотребления правом на свободу мирных собраний посредством организации под видом одиночных пикетов коллективных публичных акций. При принятии соответствующих решений судам надлежит иметь в виду, что лишь когда несколько пикетов, каждый из которых формально подпадает под признаки одиночного, с достаточной очевидностью объединены единством целей и общей организацией, проводятся одновременно и территориально тяготеют друг к другу, а их участники используют ассоциативно узнаваемые (или более того – идентичные) наглядные средства агитации и выдвигают общие требования и призывы, только тогда они могут восприниматься и оцениваться, в том числе с точки зрения соответствия установленному порядку организации и проведения публичных мероприятий, как пикетирование, осуществляемое группой лиц.

Признание совокупности актов одиночного пикетирования единым публичным мероприятием допускается, как это предусмотрено частью 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», исключительно в судебной процедуре, наиболее приспособленной для справедливого разрешения правовых

споров, в том числе в случаях, касающихся уяснения нормативного содержания оценочных понятий, устанавливаемых законодателем в рамках дискреционных полномочий, использование которой – по смыслу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в ряде решений (постановления от 16 октября 1997 года № 14-П, от 5 марта 2013 года № 5-П, от 8 декабря 2017 года № 39-П, от 18 июня 2019 года № 24-П и др.), – имманентно предполагает принятие соответствующего решения беспристрастным, независимым и объективным арбитром, что во многом предопределяет уровень юридической гарантированности конституционного права граждан на одиночное пикетирование.

Руководствуясь изложенными соображениями, Конституционный Суд Российской Федерации Постановлением от 14 февраля 2013 года № 4-П признал положения, содержащиеся в части 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и предусматривающие возможность признания совокупности актов пикетирования, проводимого одним участником, одним (коллективным) публичным мероприятием, требующим предварительной подачи уведомления, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они, будучи направленными на воспрепятствование злоупотреблением гражданами правом не уведомлять уполномоченные органы государственной власти или местного самоуправления о проведении одиночного пикетирования, не опровергают презумпцию правомерности действий гражданина, соблюдающего установленный порядок проведения одиночного пикетирования, а также подразумевают, что такое признание может иметь место только на основании судебного решения и только в случае, если судом будет установлено, помимо прочего, одновременное проведение одиночных пикетов, изначально объединенных единым замыслом и общей организацией.

В названном Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации также указал, что расширительная интерпретация данных законоположений недопустима, как противоречащая Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 31 и 55 (часть 3), вследствие чего акты, основанные на их истолковании, расходящемся с ограничительным конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации, не могут применяться и подлежат отмене как не соответствующие статье 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, статьям 6, 79 и 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Аналогичного толкования установленных законом правил признания совокупности актов пикетирования, осуществляемого одним участником, одним публичным мероприятием придерживается и Верховный Суд Российской Федерации, который в их трактовке также исходит из того, что несколько пикетов, каждый из которых формально подпадает под признаки одиночного, могут быть признаны судом, рассматривающим конкретное дело об административном правонарушении, в качестве пикетирования, проводимого группой лиц, если они с достаточной очевидностью объединены единством целей и общей организацией, проводятся одновременно и территориально тяготеют друг к другу, а их участники используют ассоциативно узнаваемые или идентичные наглядные средства агитации и выдвигают общие требования и призывы; данные обстоятельства могут подтверждаться, например, наличием одного организатора публичных мероприятий, единым оповещением возможных участников и проведением предварительной агитации, изготовлением и распространением средств наглядной агитации в отношении нескольких пикетов (пункт 31 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 года № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об

административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях»).

Таким образом, и Конституционный Суд Российской Федерации, и Верховный Суд Российской Федерации безальтернативно ориентируют суды общей юрисдикции на то, что часть 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не должна подлежать применению ими в истолковании, расходящемся с ее конституционно-правовым смыслом, предполагающим возможность признания совокупности одиночных пикетов, объединенных единым замыслом и общей организацией, только при условии их одновременного проведения.

4. Между тем судебные акты, принятые по делу о привлечении заявительницы к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное частью 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, свидетельствуют, что содержащемуся в части 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в оспариваемой редакции) указанию на возможность признания одним (коллективным) публичным мероприятием совокупности актов пикетирования, осуществляемого одним участником, было придано такое истолкование, которое позволило квалифицировать в качестве единого публичного мероприятия серию одиночных пикетов, хотя и объединенных общим замыслом и организацией, но проводившихся не одновременно, а поочередно в течение нескольких дней. При этом соответствующий вывод был сделан судами несмотря на то, что в каждый из указанных дней участниками организованной И.А.Никифоровой публичной акции проводился лишь один одиночный пикет, продолжавшийся не более одного часа.

При таких обстоятельствах Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 125 (часть 1) Конституции Российской Федерации и частью второй статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает



необходимым в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации оценить конституционность части 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в оспариваемой редакции) с учетом смысла, приданного ей судебным толкованием по конкретному делу заявительницы, в связи с которым она обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации.

4.1. Освобождая граждан, осуществляющих одиночное пикетирование, от обязанности предварительного уведомления компетентных органов государственной или муниципальной власти о месте, времени и иных его параметрах, федеральный законодатель *a priori* исходит из того, что одиночный пикет, по общему правилу, не требует заблаговременного принятия уполномоченными органами публичной власти каких-либо специальных мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности в месте его проведения. Однако, когда несколько актов пикетирования, осуществляемого одним участником, проводятся одновременно и территориально тяготеют друг к другу, они по характеру вызываемых последствий (сосредоточение значительного числа граждан, блокирование движения транспорта и пешеходов, дезорганизация нормальной работы коммунальных служб и т.п.) вполне могут быть сопоставимы с коллективными публичными мероприятиями, а потому наделение судебных органов полномочием признания решением по конкретному делу совокупности актов одиночного пикетирования одним публичным мероприятием в таком случае допустимо, если проведение объединенных единым замыслом и общей организацией пикетов действительно было сопряжено с реальными угрозами общественному порядку и общественной безопасности и (или) повлекло за собой необходимость принятия компетентными органами конкретных мер, направленных на их обеспечение.

Исходя из этого при принятии решений, предусмотренных частью 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», суды не вправе ограничиваться установлением того, что совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, на самом деле была объединена единым замыслом и общей организацией. Указанные факты, особенно в контексте привлечения организатора и участников таких актов пикетирования к административной ответственности на основании части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, не могут рассматриваться как исчерпывающие признаки проведения одного (коллективного) публичного мероприятия, требовавшего предварительного уведомления уполномоченного органа государственной власти или местного самоуправления.

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 публичного мероприятия. Иначе часть 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» обязывала бы суды при их выявлении всякий раз объявлять (признавать) совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, единым публичным мероприятием, что, в свою очередь, неминуемо влекло бы постановку вопроса о привлечении организаторов и участников этих пикетов к юридической, в том числе административной, ответственности.

Для признания совокупности актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, одним (коллективным) публичным мероприятием суды должны учитывать и другие обстоятельства (количество одиночных пикетов, территориальные границы и временные интервалы их проведения, наступившие последствия и т.п.), объективно свидетельствующие о необходимости распространения на указанную

совокупность актов одиночного пикетирования правового режима организации и проведения коллективного публичного мероприятия в форме пикетирования, осуществляемого группой лиц. Это требует от них, применяя оспоренное законоположение, достоверно устанавливать, что совокупность одиночных пикетов, объединенных единым замыслом и общей организацией, по существу представляла собой участие в пикетировании группы граждан, сопоставимое по своим характеристикам с проведением коллективного публичного мероприятия, и, как следствие, нуждалась в своевременном принятии компетентными органами публичной власти обеспечительных мер, направленных на охрану прав и свобод участников таких акций, а также неопределенного круга лиц, которые могли оказаться в месте их проведения.

Соответственно, согласованная реализация гражданами права на одиночное пикетирование, объединенная единым замыслом и общей организацией, предполагает распространение на нее правового режима организации и проведения коллективных публичных акций 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. Если же, как это имело место в правоприменительном деле заявительницы, организуемые акты одиночного пикетирования проводятся в течение нескольких дней и заключаются в ежедневном участии в них не более одного лица, признание совокупности таких пикетов одним (коллективным) публичным мероприятием не может рассматриваться как отвечающее принципам необходимости, соразмерности и пропорциональности ограничения конституционного права на свободу мирных собраний и вступает в противоречие с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 31 и 55 (часть 3).

4.2. При проверке конституционности части 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в оспариваемой заявительницей редакции) важно

учитывать также, что в соответствии с пунктом 6 статьи 2, статьей 4 и частью 1 статьи 5 данного Федерального закона каждое публичное мероприятие, в том числе одиночное пикетирование, может иметь одного или нескольких организаторов, обладающих правом оповещения возможных участников публичного мероприятия, проводить предварительную агитацию и распространять средства наглядной агитации, а также осуществлять в целях подготовки и проведения публичного мероприятия другие действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации. При этом в случае проведения публичного мероприятия, требующего предварительного направления уведомления, такое уведомление согласно частям 1 и 3 статьи 7 названного Федерального закона должно быть подано организатором в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 дней до дня проведения публичного мероприятия; причем в этом уведомлении, помимо прочего, обязательно должны быть указаны дата, время начала и окончания публичного мероприятия.

Такое правовое регулирование – исходя из того, что любое публичное мероприятие (за исключением публичных мероприятий, посвященных памятным датам России, и публичных мероприятий культурного содержания) не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 22 часов текущего дня по местному времени, – означает, что установленный действующим законодательством порядок не предусматривает правил подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, состоящего из актов одиночного пикетирования, рассчитанных на поочередное участие в них в течение нескольких дней не более одного лица.

Соответственно, признание в рассматриваемом случае совокупности актов одиночного пикетирования одним публичным мероприятием *post factum* приводит – вопреки правовой аксиоме *impossibilium nulla est obligatio* (невозможное не может вменяться в обязанность) – к возложению

на их организатора неисполнимого (по крайней мере, в системе действующего правового регулирования) требования о подаче в установленном законом порядке уведомления, а значит, истолкование части 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», данное судами в правоприменительном деле И.А.Никифоровой, еще и потому противоречит Конституции Российской Федерации, что в нарушение ее статей 19 (часть 1) и 31 не учитывает отсутствие у граждан надлежащей юридической возможности выполнить соответствующую обязанность.

4.3. Статья 20.2 КоАП Российской Федерации закрепляет административную ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. В ее диспозиции выделены несколько составов административных правонарушений, которые имеют общий объект посягательства (установленный порядок организации либо проведения публичного мероприятия), но существенно различаются по объективной стороне и по субъекту противоправных деяний, что находит отражение и в предусмотренных за их совершение административных наказаниях (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 года № 2-П).

Основанием административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, является организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, за исключением случаев, связанных с организацией либо проведением несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ либо с активным участием в таких публичных мероприятиях, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных

обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды.

Учитывая, что положения части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, равно как и большинства других норм Особенной части названного Кодекса, имеют бланкетный характер, их корректное уяснение и адекватное применение в общей системе правового регулирования, как уже неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, невозможно в отрыве от правил, установленных регулятивными законодательными и подзаконными актами (постановления от 16 октября 2020 года № 42-П и от 6 апреля 2021 года № 10-П), поскольку именно нарушение содержащихся в указанных правовых актах правил, касающихся порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, образует объективную сторону соответствующего административного правонарушения.

В силу этого признание в рамках предмета настоящего дела неконституционности части 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» автоматически означает, что на организатора совокупности актов одиночного пикетирования, не повлекших участие в них более одного человека в день, не может быть возложена обязанность подачи в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомления о проведении публичного мероприятия, а потому его привлечение к административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, также противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 31 и 55 (часть 3).

На основании изложенного и руководствуясь статьями 6, 47<sup>1</sup>, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

## п о с т а н о в и л :

1. Признать взаимосвязанные положения части 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях») и части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (часть 2), 19 (часть 1), 31 и 55 (часть 3), в той мере, в какой они по смыслу, приданному им судебным толкованием в решениях по конкретному делу, допускают возможность признания совокупности актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, одним публичным мероприятием в случае, когда такие акты пикетирования организуются одним и тем же лицом и осуществляются в течение нескольких дней посредством ежедневного участия в них не более одного гражданина, и привлечения их организатора к административной ответственности за проведение такого пикетирования без подачи в установленном порядке уведомления.

2. Правоприменительные решения по делу гражданки Никифоровой Ирины Анатольевны, принятые на основании законоположений, признанных в настоящем Постановлении не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

№ 19-П



Конституционный Суд  
Российской Федерации