

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ¹

По состоянию на декабрь 2021 года

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СТАТЬЯ 31

«Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование».

Постановление КС РФ от 18 мая 2012 года № 12-П/2012

Пункт 2, абз. 2:

[...] в силу своей природы публичные мероприятия (собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования) могут затрагивать права широкого круга лиц – как участников публичных мероприятий, так и лиц, в них непосредственно не участвующих, государственная защита гарантируется только праву на проведение мирных публичных мероприятий, которое, тем не менее, может быть ограничено федеральным законом в соответствии с критериями, предопределяемыми требованиями статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, на основе принципа юридического равенства и вытекающего из него принципа соразмерности, т.е. 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.

¹ Настоящее информационно-тематическое собрание правовых позиций подготовлено Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации и не является исчерпывающим. Решения КС РФ, в которых содержатся правовые позиции, даны в хронологическом порядке.

Пункт 2, абз. 6:

[...] право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования [...] не является абсолютным и может быть ограничено федеральным законом в конституционно значимых целях. [...] такой федеральный закон должен обеспечивать возможность реализации данного права и одновременно – соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности без ущерба для здоровья и нравственности граждан на основе баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и третьих лиц – с другой, исходя из необходимости гарантировать государственную защиту прав и свобод всем гражданам (как участвующим, так и не участвующим в публичном мероприятии), в том числе путем введения адекватных мер предупреждения и предотвращения нарушений общественного порядка и безопасности, прав и свобод граждан, а также установления публично-правовой ответственности за действия, их нарушающие или создающие угрозу их нарушения.

Пункт 3, абз. 5:

[...] орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления не может запретить (не разрешить) проведение публичного мероприятия, – он вправе лишь предложить изменить место и (или) время его проведения, причем такое предложение обязательно должно быть мотивированным и вызываться либо необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, либо необходимостью поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в определенное для этого время), либо иными подобными причинами; если проведение публичного мероприятия в заявленном месте невозможно в связи с необходимостью защиты публичных интересов, орган

исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления обязан предложить его организатору для обсуждения такой вариант проведения публичного мероприятия, который позволял бы реализовать его цели.

Пункт 3, абз. 8:

[...] процедура предварительного уведомления органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления о проведении публичного мероприятия, в том числе о предполагаемой численности его участников, имеет целью реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на мирное проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований в условиях, обеспечивающих соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности, достижение баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и иных лиц – с другой, а также позволяющих органам публичной власти принять адекватные меры по предупреждению и предотвращению нарушений общественного порядка и безопасности, обеспечению защиты прав и свобод как участников публичных мероприятий, так и лиц, в них не участвующих.

Пункт 4.1, абз. 5, 6:

[...] участие в публичном мероприятии большего, чем было заявлено его организатором в уведомлении, количества участников само по себе еще не является достаточным основанием для привлечения его к административной ответственности, равно как и само по себе превышение нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия. Административная ответственность за нарушение установленного порядка проведения публичных мероприятий – если речь идет именно о проведении публичного мероприятия – может наступать только в том случае, когда превышение заявленного в уведомлении количества участников публичного мероприятия и создание тем самым реальной угрозы общественной безопасности и правопорядку было

обусловлено деянием организатора этого публичного мероприятия или когда организатор публичного мероприятия, допустив превышение количества его участников, не принял меры, которые обязан был принять в соответствии с Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", направленные на ограничение доступа граждан к участию в публичном мероприятии, обеспечение общественного порядка и безопасности, что повлекло возникновение реальной угрозы их нарушения, нарушения безопасности как участников публичного мероприятия, так и лиц, в нем не участвовавших, а также причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц.

Иное означало бы возможность необоснованного привлечения к административной ответственности организатора публичного мероприятия за действия иных лиц – участников публичного мероприятия, правомерно реализующих свое конституционное право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, противоречило бы закрепляющей это право граждан Российской Федерации статье 31 Конституции Российской Федерации, целям, задачам и принципам Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", понятию административного правонарушения, целям и задачам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, закрепленному им принципу личной ответственности физических лиц за совершаемые административные правонарушения.

Пункт 4.2, абз. 4:

[...] привлечение организатора публичного мероприятия к административной ответственности за нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в случае участия в этом публичном мероприятии большего, чем было указано в уведомлении о его проведении, количества участников возможно только при наличии вины непосредственно организатора публичного мероприятия. Иной подход к оценке его действий (бездействия) противоречил бы принципу

презумпции невиновности, приводил бы к объективному вменению и тем самым – к вынесению несправедливых судебных решений.

Постановление от 14 февраля 2013 года № 4-П/2013

Пункт 2.1, абз. 5:

[...] запрет быть организатором публичного мероприятия лицу, два и более раза привлекавшемуся к административной ответственности за соответствующие административные правонарушения в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, является мерой административного принуждения обеспечительного характера, направленной на предотвращение нарушений общественного порядка и безопасности граждан при организации и проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. Как таковая эта мера не сопряжена с повторным наказанием гражданина за совершенные им административные правонарушения, и, следовательно, ее применение не может свидетельствовать об отступлении от требования статьи 50 (часть 1) Конституции Российской Федерации, по смыслу которого никто не должен дважды нести ответственность за одно и то же правонарушение.

Пункт 2.1, абз. 8:

[...] подпункт "а" пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года N 65-ФЗ – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – предполагает, что запрет быть организатором публичного мероприятия может иметь место в отношении конкретного лица только в случае, когда повторное привлечение его к административной ответственности за соответствующее административное правонарушение состоялось в пределах срока административной наказанности, т.е. в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию за ранее совершенное им административное правонарушение, и повлекло назначение административного наказания. Иное приводило бы к не отвечающему требованиям необходимости,

соразмерности и пропорциональности ограничению права на свободу мирных собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования и тем самым противоречило бы статьям 31 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Пункт 2.2, абз. 3:

Возложение на организатора публичного мероприятия обязанности подать предварительное уведомление о проведении публичного мероприятия преследует цель заблаговременно довести до соответствующих органов публичной власти необходимую информацию о форме, месте (маршруте движения), времени начала и окончания публичного мероприятия, предполагаемом количестве его участников, способах (методах) обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, а также об организаторах и лицах, уполномоченных выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия. В противном случае органы публичной власти, не имея адекватного представления о планируемом публичном мероприятии, его характере и масштабах, лишаются реальной возможности исполнить возложенную на них Конституцией Российской Федерации, прежде всего ее статьей 2, обязанность по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина и принять необходимые меры, в том числе профилактические и организационные, направленные на обеспечение безопасных как для самих участников публичного мероприятия, так и для иных лиц условий проведения публичного мероприятия.

Пункт 2.2, абз. 7, 8:

При согласовании публичного мероприятия уполномоченные представители публичной власти должны привести веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время не просто нежелательно, а невозможно в связи с необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей, и предложить организаторам публичного мероприятия такой вариант, который

позволял бы реализовать его цели, включая свободное формирование и выдвижение участниками публичного мероприятия своих требований, в том числе политических, и их доведение до соответствующих адресатов. Организаторы публичного мероприятия, в свою очередь, должны предпринимать разумные и достаточные усилия по достижению возможного компромисса на основе баланса интересов, с тем чтобы реализовать свое конституционное право на свободу мирных собраний. Аналогичного подхода при оценке процедуры согласования публичного мероприятия и обязанностей сторон такого согласования придерживается Европейский Суд по правам человека, по мнению которого в ситуации, когда власти не запрещают публичное мероприятие, а предлагают альтернативное место проведения, его организаторы не могут отвергать без каких-либо убедительных причин предложение властей, позволяющее им провести свое мероприятие в другом месте, в особенности если оно находится в центре города и явно больше по размерам (постановление от 10 июля 2012 года по делу "Берладир и другие против России").

При недостижении согласия с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления относительно места и (или) времени проведения публичного мероприятия организаторы публичного мероприятия вправе защитить свои права в судебном порядке. Разрешая такой спор, суд – исходя из критериев, закрепленных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, – оценивает соответствующие решения и действия органа публичной власти с точки зрения их правомерности и обоснованности, с тем чтобы в каждом конкретном случае не допустить несоразмерного ограничения права, гарантируемого статьей 31 Конституции Российской Федерации; при этом судебное рассмотрение должно быть осуществлено на основании действующего процессуального законодательства в максимально короткий срок, как это предусмотрено для рассмотрения споров в сфере избирательных прав, т.е. до даты проведения планируемого публичного мероприятия [...].

Пункт 2.5, абз. 5:

Признание совокупности актов одиночного пикетирования одним публичным мероприятием может иметь место [...] только в рамках судебной процедуры, использование которой при решении данного вопроса [...] с необходимостью предполагает участие суда как беспристрастного и независимого арбитра и тем самым во многом предопределяет уровень защищенности конституционного права граждан на одиночное пикетирование.

Постановление от 13 мая 2014 года N 14-П/2014

Пункт 2, абз. 5:

[...] государство вправе и обязано осуществлять регулирующее воздействие на отношения, связанные с организацией и проведением мирных собраний, с тем чтобы на основе соблюдения баланса частных и публичных интересов гарантировать гражданам, их объединениям реальную возможность заявлять и отстаивать свою позицию и выдвигать гражданские инициативы по значимым, с их точки зрения, общественно-политическим вопросам и тем самым оказывать влияние на деятельность органов публичной власти как непосредственно, так и путем формирования общественного мнения в целях привлечения внимания к соответствующим проблемам и обеспечения своевременного адекватного реагирования на них со стороны публично-властных институтов.

Пункт 2, абз. 8:

[...] принимая во внимание, что для достижения целей публичного мероприятия дата (число определенного месяца) его проведения может иметь особое значение, если данное публичное мероприятие неразрывно связано с этой датой или годовщиной определенного события (притом что на практике существуют достаточно широкие возможности для согласования альтернативных вариантов, касающихся времени и места его проведения в

течение того или иного дня), исключение как таковой возможности провести публичное мероприятие в избранный его организатором день – при отсутствии для этого достаточно веских оснований, обусловленных требованиями статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, – может рассматриваться как несовместимое с Конституцией Российской Федерации умаление права на свободу мирных собраний.

Пункт 3.3, абз. 3:

[...] предполагается, что законодатель субъекта Российской Федерации при выполнении возложенного на него федеральным законом полномочия по урегулированию порядка подачи уведомления о проведении публичных мероприятий – принимая во внимание разнообразие жизненных ситуаций и особую значимость, которую для целей публичного мероприятия может в конкретных условиях приобретать дата его проведения, а также с учетом недопустимости установления помимо явно выраженной воли федерального законодателя каких-либо изъятий в отношении дат проведения публичных мероприятий – не может не вводить для случаев, когда установленный федеральным законодательством срок подачи уведомления полностью приходится на нерабочие праздничные дни, те или иные гарантии своевременной подачи организатором публичного мероприятия уведомления о его проведении. В частности, это может обеспечиваться на основе привлечения гражданских служащих соответствующих органов публичной власти к исполнению служебных обязанностей в нерабочие праздничные дни в целях гарантирования реализации гражданами права на свободу мирных собраний.

[Определение от 7 июля 2016 года № 1428-О/2016](#)

Пункт 2, абз. 1, 2:

[...] Во взаимосвязи с иными правами и свободами, гарантированными Конституцией Российской Федерации, прежде всего ее статьями 29, 30, 32 и 33, конституционное право собираться мирно, без оружия, проводить

собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование обеспечивает гражданам реальную возможность посредством проведения публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования) оказывать влияние на деятельность органов публичной власти и тем самым способствовать поддержанию мирного диалога между гражданским обществом и государством, что 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. Как следствие, предполагается, что реагирование публичной власти на организацию и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования должно быть нейтральным и во всяком случае – независимо от политических 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 закрепленного в статье 31 Конституции Российской Федерации права, заложенными в нем политическими и публично-правовыми началами предопределяется обязанность государства осуществлять регулирующее воздействие на отношения, связанные с организацией и проведением мирных собраний, с тем чтобы на основе соблюдения баланса частных и публичных интересов гарантировать гражданам и их объединениям реальную возможность заявлять и отстаивать свою позицию и выдвигать гражданские инициативы по значимым, с их точки зрения, общественно-политическим вопросам и тем самым оказывать влияние на деятельность органов публичной власти как непосредственно, так и путем формирования общественного мнения в целях привлечения

внимания к соответствующим проблемам и обеспечения своевременного и адекватного реагирования на них со стороны публично-властных институтов.

[Постановление от 10 ноября 2017 года № 27-П/2017](#)

Пункт 2, абз. 3-6:

К числу организационно-правовых основ, предназначенных для налаживания и поддержания устойчивой взаимосвязи депутатов с гражданами, чьи интересы они представляют, относится институт проведения встреч депутатов с избирателями, характеризующий конституционно-правовую природу депутатского мандата с точки зрения как возложенных на депутата полномочий, так и гарантий эффективного осуществления депутатской деятельности, в рамках которой посредством проведения таких встреч депутаты имеют возможность информировать избирателей о своей работе, а избиратели – возможность довести до сведения депутата свои пожелания относительно его деятельности и деятельности представительного органа, в состав которого он входит.

Принимая во внимание комплексный характер этого института, сочетающего публичные начала, обусловленные его принадлежностью к системе мер обеспечения представительной демократии, и частные начала, связанные с реализацией гражданами политической свободы в индивидуальных (основанных на персонифицированных взаимоотношениях с депутатами) и коллективных (предопределенных самой природой встреч депутатов с избирателями, которые могут носить открытый (общедоступный) и массовый характер) формах, нормативно-правовой порядок организации и проведения таких встреч требует соотнесения с порядком осуществления, в том числе другими гражданами, иных конституционных прав и свобод (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации). Это обязывает как федерального законодателя, так и правоприменителей, включая суды, находить разумный баланс интересов депутатов и избирателей, частных и публичных интересов иных субъектов, не ставя под сомнение ни саму

возможность беспрепятственного осуществления депутатами возложенных на них публичных функций и задач, ни существо права граждан на народное представительство.

[...] федеральный законодатель обладает достаточно широкими дискреционными возможностями по определению порядка и условий их проведения, имея при этом в виду, что правовой статус депутата является специальным по отношению к общему правовому статусу личности, а обладание депутатским мандатом подразумевает необходимость ответственного отношения депутата к возложенным на него публичным функциям и задачам. [...]

Вместе с тем особый публично-правовой статус депутата и нашедшие в нем свое выражение характеристики народного представительства, лежащее в основе депутатского мандата электоральное волеизъявление избирателей обязывают федерального законодателя использовать в целях урегулирования порядка проведения встреч депутатов с избирателями такие правовые конструкции, которые в должной мере учитывали бы специфику депутатской деятельности и создавали бы правовые условия, необходимые для того, чтобы проведение подобных встреч отвечало их предназначению, не влекло угрозу безопасности как для их организаторов и участников, так и для других лиц, не приводило к нарушению прав, свобод и законных интересов граждан, а также не порождало коллизий иных публично значимых конституционных ценностей.

Пункт 3.1, абз. 11, 12:

[...] Что касается помещений, предоставляемых органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органом местного самоуправления) для проведения встреч депутатов с избирателями, то их перечень должен определяться принимая во внимание пешеходную и транспортную доступность для избирателей; при этом предполагается, что предоставление таких помещений производится без взимания платы в порядке очередности обращения за ними, но с учетом возможности

установления приоритета исходя из принадлежности депутата к более высокому уровню публичной власти и не может быть обусловлено его принадлежностью к политической партии или его политическими взглядами.

При установлении же судом уклонения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органа местного самоуправления) от определения в течение разумного срока после вступления Федерального закона от 7 июня 2017 года № 107-ФЗ в силу соответствующих помещений и мест в пределах сельского или городского поселения – притом что в его застройке отсутствуют или представлены единично внутридворовые территории в указанном в настоящем Постановлении смысле, т.е. как подходящие для встреч депутатов с избирателями пространства, – проведение встречи с избирателями без соблюдения установленного законодательством Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях требования о необходимости уведомить об этом орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (орган местного самоуправления) само по себе не должно влечь неблагоприятных правовых последствий для депутата и других участников встречи, поскольку иное – с учетом существенно меньших по сравнению с городскими округами и городами федерального значения рисков, связанных с проведением публичного мероприятия, – противоречило бы конституционному принципу справедливости и соразмерности.

Пункт 3.2, абз. 7:

[...] информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата с избирателями является самостоятельной целью публичного мероприятия в соотношении с целью свободного выражения и формирования мнений, выдвижения требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики (пункт 1 статьи 2 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"). Поскольку эти цели содержательно разведены и не могут пересекаться, инициатива избирателей в

ходе встречи с депутатом – с учетом цели ее проведения – предполагает преимущественно выражение пожеланий относительно осуществления депутатом его деятельности и деятельности представительного органа, в состав которого он входит. Соответственно (хотя прямое ограничение по перечню форм публичных мероприятий, которые могут использоваться для проведения встреч депутатов с избирателями, и отсутствует), проведение такого рода встреч возможно и оправданно лишь в форме тех публичных мероприятий, которые по своему характеру пригодны именно для информирования депутатом избирателей о своей деятельности, а также для выражения избирателями пожеланий депутату относительно его деятельности и деятельности представительного органа, в состав которого он входит; использование же специальных (по сути, упрощенных) условий проведения встреч депутатов с избирателями для реализации иных целей, включая выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики, недопустимо.

Пункт 3.2, абз. 11:

В контексте конституционного принципа равенства распространение на встречи депутатов с избирателями, проводимые в форме публичного мероприятия, требований законодательства Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях предполагает не только необоснованность проведения таких встреч в форме публичного мероприятия, не релевантной ее специально-целевому назначению, но и недопустимость игнорирования требований указанного законодательства, если по своему характеру и содержанию встречи, проводимые на внутридворовых территориях, выходят за рамки информирования депутатом избирателей о своей деятельности, а выражение пожеланий депутату в отношении его деятельности и деятельности представительного органа, в состав которого он входит, сводится к выражению общественного мнения по поводу актуальных проблем

преимущественно общественно-политического характера. Соответственно, депутат обязан прекратить проводимую на внутривортовой территории встречу с избирателями, если, будучи запланированной именно как встреча с избирателями в целях их информирования о своей деятельности, она фактически трансформируется в такое публичное мероприятие, проведение которого даже на внутривортовой территории требует уведомления.

Пункт 4, абз. 6:

[...] орган публичной власти не вправе по своему усмотрению отказать в согласовании проведения встречи депутата с избирателями в форме такого публичного мероприятия, о проведении которого требуется уведомление, а может лишь предложить изменить место и (или) время ее проведения, притом что соответствующее предложение должно быть мотивированным и вызываться либо необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, либо необходимостью поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан, либо иными подобными причинами. [...]

Определение от 26 ноября 2018 года № 3089-О/2018

Пункт 2, абз. 3, 4:

[...] законодательные, организационные и иные меры, предпринимаемые органами публичной власти в целях надлежащего обеспечения права на свободу мирных собраний, не должны приводить к чрезмерному государственному контролю за деятельностью организаторов и участников публичных мероприятий, сопряженному с необоснованными ограничениями свободного проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования; в то же время, принимая во внимание характер гарантированного статьей 31 Конституции Российской Федерации права, предполагающий исключительно мирный способ выражения гражданами своих взглядов и их доведения до соответствующих адресатов, в случаях,

когда организаторы или участники публичного мероприятия ведут себя деструктивно, в частности явно намереваются совершить или, более того, совершают какие-либо действия, угрожающие общественному порядку и (или) общественной безопасности, государство – во исполнение своей конституционной обязанности по защите прав и свобод человека и гражданина – должно использовать для недопущения и пресечения проявлений, не отвечающих существу права на мирные собрания, все законные средства.

В целях конкретизации и развития статьи 31 Конституции Российской Федерации Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установлен механизм реализации права на свободу мирных собраний, в том числе определены права и обязанности участников публичного мероприятия. В частности, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 6 данного Федерального закона участники публичного мероприятия имеют право использовать при проведении публичного мероприятия различную символику и иные средства публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, а также средства агитации, не запрещенные законодательством Российской Федерации. Данному положению корреспондирует предусмотренная пунктом 2 части 3 той же статьи обязанность участников публичного мероприятия соблюдать во время проведения публичного мероприятия общественный порядок, нарушение которого может выражаться, в частности, в использовании символики, иных средств публичного выражения мнения, а также средств агитации, запрещенных законодательством Российской Федерации.

Постановление от 18 июня 2019 года № 24-П/2019

Пункт 2, абз. 12:

[...] осуществляя правовое регулирование гарантированного статьей 31 Конституции Российской Федерации права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и

пикетирование, законодательная власть должна обеспечивать необходимые условия для его полноценной реализации, учитывающие объективную заинтересованность инициаторов публичных мероприятий в сохранении мирного характера организуемых ими политических, культурных и иных акций. Вместе с тем федеральный законодатель обязан проявлять необходимую заботу о надлежащем обеспечении органами публичной власти общественного порядка и безопасности без ущерба для здоровья и имущества граждан на основе баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и третьих лиц – с другой, отвечающую целям эффективной государственной защиты прав и свобод всех лиц (как участвующих, так и не участвующих в публичном мероприятии), в том числе путем введения адекватных мер предупреждения нарушений общественного порядка и безопасности граждан.

Пункт 3, абз. 2:

[...] в демократическом правовом государстве именно органы публичной власти – во исполнение требований статьи 18 Конституции Российской Федерации, согласно которой смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и правосудия определяются правами и свободами человека и гражданина, – обязаны нести основное бремя ответственности за содействие гражданам в правомерной реализации конституционно гарантированной свободы мирных собраний, в том числе в отношении обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи. В этом контексте и должно восприниматься нормативное содержание пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», возлагающих на организатора публичного мероприятия обязанность обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия и указывать в уведомлении о его

проведении формы и методы обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи.

Пункт 3.1, абз. 2, 3, 5 и 7:

Наделение пунктом 5 части 4 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» организатора публичного мероприятия компетенцией в сфере [...] [обеспечения общественного порядка и безопасности граждан при проведении публичного мероприятия], в том числе возложение на него обязанности указать в уведомлении о проведении публичного мероприятия формы и методы обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи при его проведении, детерминировано особым публично-правовым статусом данного лица как инициатора проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования [...], обуславливающим конституционную оправданность вменения ему – при соблюдении разумного баланса частных и публичных интересов – определенной степени ответственности за мирное осуществление права на свободу собраний, предполагающей посильное конструктивное участие в поддержании общественного порядка и безопасности граждан в пределах имеющихся у него возможностей.

При решении же вопроса о том, были ли организатором публичного мероприятия в уведомлении о его проведении предусмотрены формы и методы обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи и являются ли они достаточными, нужно иметь в виду, что согласно Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» поддержание общественного порядка, регулирование дорожного движения, санитарное и медицинское обслуживание в целях обеспечения проведения публичного мероприятия могут осуществляться только на безвозмездной основе, а основную ответственность за охрану общественного порядка и безопасности граждан, оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи должны принимать на

себя органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления, уполномоченные представители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления, уполномоченные представители органов внутренних дел (пункты 3, 5 и 7 части 1 статьи 12, пункты 2 и 3 части 2 статьи 13, части 2 и 3 статьи 14, часть 3 статьи 18).

Следовательно, при рассмотрении органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления уведомления о проведении публичного мероприятия должны быть исключены любые попытки возложения на организатора заявленного публичного мероприятия таких обязанностей по обеспечению общественного порядка и организации медицинской помощи при его проведении, которые надлежит выполнять органам государственной и муниципальной власти и их уполномоченным представителям в силу их конституционно-правового статуса носителей публично-властных полномочий.

Таким образом, определение организатором публичного мероприятия форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи при его проведении, свидетельствующее о принятии им на себя соответствующих обязательств и отражающее его представление о целесообразности этих форм и методов, – тем более когда они основаны на сложившихся обыкновениях (предоставление участникам и иным заинтересованным лицам информации о телефонах вызова полиции и скорой помощи; назначение представителей, уполномоченных организатором выполнять распорядительные функции по обеспечению общественного порядка и организации медицинской помощи; немедленное информирование должностных лиц органов внутренних дел обо всех фактах нарушения общественного порядка при проведении публичного мероприятия; вызов в случае необходимости скорой помощи и т.п.) – не может квалифицироваться как отсутствие в уведомлении о проведении публичного мероприятия сведений, предусмотренных пунктом 6 части 3 статьи 7 Федерального закона

«О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», и служить основанием для его возвращения организатору без рассмотрения.

Пункт 3.2, абз. 3:

[...] указание в уведомлении о проведении публичного мероприятия форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи при его проведении, не отвечающих, по мнению уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органа местного самоуправления), требованиям названного Федерального закона, ни при каких обстоятельствах не может освобождать соответствующий орган от рассмотрения поданного уведомления, по результатам которого он обязан направить организатору публичного мероприятия мотивированные (обоснованные) предложения об изменении (дополнении, уточнении) таких форм и методов и в случае принятия организатором этих предложений – не препятствовать проведению заявленного публичного мероприятия.

Постановление от 1 ноября 2019 года № 33-П/2019

Пункт 2, абз. 8, 9:

Принимая во внимание провозглашенную в преамбуле Конституции Российской Федерации цель утверждения гражданского мира и согласия и учитывая, что исходя из присущих их проведению особенностей собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования могут затрагивать права и свободы широкого круга лиц – как участников таких мероприятий, так и лиц, в них непосредственно не участвующих, государственная защита гарантируется лишь праву на свободу мирных публичных мероприятий, что не исключает его ограничения 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 в сохранении мирного характера иницилируемых ими публичных мероприятий и не могут посягать на основное содержание соответствующего конституционного права и препятствовать открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством организации и проведения мирных публичных мероприятий.

Такая конституционно-правовая интерпретация предусмотренного статьей 31 Конституции Российской Федерации права согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права, закрепленными, в частности, в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 11), определяющей право на свободу мирных собраний как не подлежащее 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, и не расходится с прецедентной практикой Европейского Суда по правам человека, сформированной им относительно конвенционных стандартов свободы мирных собраний.

Пункт 3, абз. 10-12:

Несмотря на то что в силу Конституции Российской Федерации регулирование, а тем более ограничение, прав и свобод человека и гражданина сосредоточено в ведении Российской Федерации (статья 55, часть 3; статья 71, пункт «в»)), наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями, конкретизирующими на собственной территории правовой режим проведения публичных мероприятий, не исключается Конституцией Российской Федерации, ее статьей 72 (пункт «б» части 1), относящей защиту прав и свобод человека и

гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, и статьей 76 (часть 2), по смыслу которой у субъектов Российской Федерации предполагается наличие права принятия по предметам совместного ведения собственных – соответствующих федеральным законам – законов и иных нормативных правовых актов.

Используя предоставленные в сфере совместного ведения полномочия, субъекты Российской Федерации, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, получают возможность наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными федеральным законом, в том числе применительно к свободе мирных собраний, устанавливать в своих законах или иных нормативных правовых актах дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию и создание дополнительных механизмов реализации, с учетом региональных особенностей (условий) и с соблюдением конституционных требований о непротиворечии законов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина в форме иной, нежели федеральный закон. Осуществляя такое регулирование, субъекты Российской Федерации должны избегать вторжения в предметы федерального ведения и не полномочны имплементировать в законодательство процедуры и условия, искажающие само существо тех или иных конституционных прав, снижать уровень их основных гарантий [...].

[...] исполнение субъектами Российской Федерации предоставленного частью 2² статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» полномочия по дополнительному законодательному определению мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, требует от них последовательного соблюдения установленных федеральным законодателем правил организации и проведения публичных мероприятий, что предполагает возможность установления таких мест исключительно на

основе учета объективных региональных особенностей и условий, не нашедших отражения в федеральных законах, и подразумевает недопустимость произвольного пространственно-территориального ограничения права на свободу мирных собраний.

Пункт 4, абз. 7, 8:

[...] само по себе то, что [...] площадь является главной площадью в городе [...] и выступает местом сосредоточения органов государственной власти [...], вовсе не подразумевает – даже с учетом наличия в этом городе специально отведенных мест для публичных мероприятий – установления в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина, законности, правопорядка и общественной безопасности общего (полного) запрета проведения на ней любых собраний, митингов, шествий и демонстраций вне зависимости от характера и вида иницилируемого публичного мероприятия, предполагаемого числа участников, планируемого времени (даты) его проведения, а равно иных факторов, свидетельствующих о реальных угрозах упомянутым конституционным ценностям, которые могут быть вызваны проведением на данной площади конкретного публичного мероприятия.

По смыслу статей 1 (часть 1), 2, 17 (часть 1), 18 и 31 Конституции Российской Федерации и пункта 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, компетентный орган местного самоуправления, рассматривая уведомления о проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций на [...] площади в городе [...], не вправе отказывать в их проведении исключительно на основании общего запрета, предусмотренного [...] [законом субъекта Российской Федерации] в целях предотвращения потенциальных угроз правам и свободам человека и гражданина, законности, правопорядку и общественной безопасности, а в обязательном порядке в каждом конкретном случае должен оценивать реальную степень таких угроз и, учитывая конституционную ценность свободы мирных собраний, не предполагающую возможность установления

избыточных запретов ее осуществления, в зависимости от этого решать вопрос о допустимости проведения соответствующего публичного мероприятия на данной площади. Иной правовой режим, полностью исключающий проведение публичных мероприятий на [...] площади в городе [...], не может быть признан отвечающим критериям правомерного ограничения прав и свобод человека и гражданина, закрепленным в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Пункт 5, абз. 2, 3:

Общий запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций в местах, расположенных в радиусе 50 метров от входа в здания, занимаемые органами государственной власти [...], органами местного самоуправления [...] и государственными учреждениями [...], означает, по сути, введение непреодолимого барьера для реализации на территории [субъекта Российской Федерации] [...] права на свободу мирных собраний вблизи любых (представительных, исполнительно-распорядительных, контрольных и др.) органов региональной и муниципальной власти, а также любых [...] государственных учреждений по соображениям защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности.

Такое законодательное регулирование, какими бы ни были его цели, не согласуется с частью 1 статьи 1 и частью 2² статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», однозначно ориентирующими субъекты Российской Федерации на то, что делегированное им полномочие по дополнительному определению в своих законах мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, предполагает их связанность при установлении соответствующих мест не общими, объявленными федеральным законодателем целями защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, а конкретными обстоятельствами, характерными для тех или иных субъектов

Российской Федерации, и не наделяет их правом введения абстрактных запретов, имеющих первичный нормообразующий характер, во всяком случае когда установленный федеральным законодателем запрет на проведение публичных мероприятий в местах, имеющих однопорядковые юридические свойства (территория, примыкающая к органам государственной власти и государственным учреждениям), принципиально не охватывает собой региональный и муниципальный уровни организации публичной власти.

Пункт 5, абз. 5:

[...] установление законодателем [...] [субъекта Российской Федерации] общего запрета проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций в местах, находящихся в радиусе 50 метров от входа в здания, занимаемые органами государственной власти [...], государственными органами [...], органами местного самоуправления [...], государственными учреждениями [...], – в то время как Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (часть 2 статьи 8) не предусматривает подобного рода запретов на проведение публичных мероприятий вблизи федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (за исключением территорий, непосредственно прилегающих к резиденциям Президента Российской Федерации и к зданиям, занимаемым судами) – выходит за пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации и свидетельствует о несоответствии такого запрета статьям 31, 55 (часть 3), 72 (пункт «б» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Пункт 6, абз. 3:

Что касается положений законов субъектов Российской Федерации, которыми [...] запрещено проведение публичных мероприятий (за исключением пикетирования) в конкретных местах на территории субъекта Российской Федерации, то, поскольку оценка обоснованности введения и

применения таких запретов связана с установлением и исследованием фактических обстоятельств, их проверка должна осуществляться преимущественно судами общей юрисдикции, которые вправе как в порядке абстрактного нормоконтроля оценить объективную необходимость запрета проведения собрания, митинга, шествия или демонстрации в конкретном месте, определенном законом субъекта Российской Федерации, на соответствие целям, установленным частью 2² статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», так и в условиях действия такого запрета принять – исходя из положений частей 1, 2¹ и 2² статьи 8 и части 3 статьи 12 названного Федерального закона и с учетом заявленных параметров публичного мероприятия – решение о неправомерности отказа в согласовании его проведения.

Определение от 28 мая 2020 года № 1316-О/2020

Пункт 2, абз. 5:

[...] применение насилия в отношении представителей власти в связи с исполнением ими должностных обязанностей по охране общественного порядка не может рассматриваться как допустимое проявление мирного собрания.

Постановление от 17 мая 2021 года № 19-П/2021

Пункт 3, абз. 3:

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.

Пункт 4.1, абз. 3–5:

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 1¹ 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. [...]