



Иллюстрация: Анастасия Викулова для ОВД-Инфо

20.03.2019

Одиночные пикеты

Дата публикации: 21.03.2019

«Уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется», — говорится в федеральном законе. «Одиночные пикеты», как их обычно называют, — это единственная предусмотренная российскими законами форма для проведения спонтанной акции или просто акции без предварительного согласования. В условиях, когда процедура согласования **используется** органами власти как инструмент цензуры и способ запрещать любые нежелательные выступления, такое исключение заслуживает особенно пристального внимания.

ПРЕСЕЧЕНИЕ ОДИНОЧНЫХ ПИКЕТОВ

На практике разрешение не согласовывать одиночные пикеты, увы, не защищает их участников от полиции. По данным ОВД-Инфо, ежегодное число одиночных пикетов, закончившихся задержанием, исчисляется десятками. В 2018 году одиночные пикеты составили треть от всех публичных мероприятий с задержаниями в Москве и более половины — в Санкт-Петербурге (57 и 45 акций соответственно).

Все новые и новые ограничения для одиночных пикетов вводятся в последние годы на законодательном уровне. Ниже мы детально рассмотрим эти нормативные нововведения и то, как они повлияли на практику. Тем не менее нередко для пресечения одиночных пикетов используются основания, никак не связанные с законодательством о публичных мероприятиях. Поводы для задержания могут быть самыми разными: например, проверка по ориентировке, курение или защита самого пикетчика от агрессивно настроенных прохожих (против произвольного применения последней меры **выступил** в 2017 году Конституционный суд). В 2018 году в Санкт-Петербурге полиция **регулярно задерживала** одиночных пикетчиков, ссылаясь на «жалобы от граждан», зарегистрированные в книге учета сообщений о преступлениях.

Часто полиция ограничивается тем, что пресекает акцию: пикетчика задерживают под любым предлогом, а через несколько часов берут объяснительную и отпускают из отдела полиции, не составляя протокол об административном правонарушении.

- В Москве 8 марта 2018 года **задержали** двух участниц одиночных пикетов против насилия над женщинами. Очевидец сообщал, что это произошло после того, как одна из пикетчиц отказалась дать паспорт в руки сотрудника полиции. Полицейские заявили, что задерживают их за курение в общественном месте, при этом сославшись на статью о распитии алкоголя. Задержанных отпустили из отдела полиции после профилактической беседы.
- В Уфе в день приезда Владимира Путина **задержали** нескольких обманутых дольщиков, стоявших с плакатами в разных частях города. «В основном, наших ребят доставляют в отделение полиции, поят горячим чаем и потом отпускают. Плакаты, правда, забирают», — рассказывала руководитель инициативной группы дольщиков.
- В Сочи суд на девять суток **арестовал** человека, вышедшего в марте 2018 года с одиночным пикетом против результатов президентских выборов. Сотрудники полиции заявили, что им «звонят люди» и жалуются на активиста.
- Во время другого одиночного пикета против нарушений на выборах в Сочи **задержали** члена участковой избирательной комиссии. Полиция объяснила его задержание ориентировкой, задержанному ее не показали.

ОБЩИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ

Российский закон рассматривает одиночные пикеты как разновидность «публичного мероприятия».

За исключением процедуры согласования, на такие акции распространяются все требования и ограничения, действующие для групповых пикетов.

- В Санкт-Петербурге в сентябре 2018 года **задержали** девушку, стоявшую с плакатом «Свободу политзаключенным» на Невском проспекте. Сотрудники полиции заявили, что она нарушает закон, поскольку проводит акцию после 22 часов. Такое ограничение по времени действует с 2012 года для публичных мероприятий любых форматов.
- В Екатеринбурге в феврале 2018 года в годовщину убийства Бориса Немцова **задержали** мужчину с его портретом. Ему **присудили** 25 часов обязательных работ по пятой части статьи 20.2 КоАП за то, что во время пикета он прикрывал лицо шарфом. С 2012 года ФЗ о митингах запрещает «скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности».

Проблема в том, что закон не определяет статус человека, проводящего одиночное пикетирование, а именно: считается ли он организатором или участником акции. Требования к тем и другим подробно описаны в законе и значительно отличаются друг от друга.

Если **участникам** публичного мероприятия запрещается «затруднять установление личности» или, например, брать с собой на акцию алкогольные напитки, то **организатором** пикета, по закону, не может быть человек без российского гражданства, младше 18 лет или — с 2012 года — хотя бы дважды за последнее время признанный виновным в нарушении правил проведения публичного мероприятия (по статье 20.2 КоАП) или по ряду других статей. Таким образом, если считать человека с плакатом организатором акции, это означает запрет на одиночное пикетирование для иностранцев, несовершеннолетних или задержанных на предыдущих акциях, хотя всем им разрешается участвовать в групповых пикетах и митингах.

Согласно ФЗ о митингах, под «организацией» следует понимать следующие действия:

- «оповещение возможных участников публичного мероприятия и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган публичной власти»,
- «проведение предварительной агитации»,
- «изготовление и распространение средств наглядной агитации»,
- «другие действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия».

Ситуацию с одиночными пикетами это не проясняет — при достаточном воображении последние два критерия организаторов применимы к людям, проводящим одиночное пикетирование.

ГРАНИЦА МЕЖДУ ОДИНОЧНЫМ И МАССОВЫМ ПИКЕТОМ

Первые существенные законодательные изменения, относящиеся непосредственно к одиночным пикетам, датируются 2012 годом. На фоне массовых протестных выступлений в связи с фальсификациями на выборах и инаугурацией Владимира Путина на третий президентский срок в федеральный закон о митингах были внесены серьезные поправки. Часть изменений была направлена на то, чтобы определить различия между групповым пикетом, требующим согласования, и несколькими одиночными пикетами, согласования не требующими.

Во-первых, законодатели установили, что несколько одиночных пикетов, **«объединенных единым замыслом**

и общей организацией», могут быть признаны судом «единым мероприятием». Это означает, что уже после проведения одиночных пикетов суд может объявить, что их нужно было согласовывать и, следовательно, их организаторы и участники нарушили закон.

С 2014 года за проведение акции без уведомления ее организатору грозит штраф до 30 тысяч рублей, до 50 часов обязательных работ или до 10 суток ареста; участникам — штраф до 20 тысяч рублей, до 100 часов обязательных работ и арест до 15 суток. Еще более серьезное наказание предусмотрено за любое «повторное» нарушение на публичном мероприятии, а за три нарушения по статье 20.2 КоАП за полгода в 2014 году была введена уголовная ответственность.

Еще одним нововведением 2012 года стало **установление минимального расстояния между одиночными пикетами.** От субъектов РФ потребовали определить это расстояние самостоятельно — в пределах пятидесяти метров.

Конституционный суд в 2013 году **признал**, что обе эти меры — установление минимального расстояния и возможность считать несколько одиночных пикетов единой акцией — не противоречат Конституции и направлены на то, чтобы организаторы пикетов с большим числом участников не «уклонялись» от подачи уведомления. КС предложил считать одиночные пикеты единой акцией, 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 — более того — идентичные) наглядные средства агитации и выдвигают общие требования и призывы». Летом 2018 года Пленум Верховного суда предложил судьям ориентироваться на следующие критерии: «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».

За несколько лет минимальное расстояние между одиночными пикетами **прописывают во всех региональных законах**. В большей части — двух третях — регионов, включая Москву и Санкт-Петербург, между одиночными пикетами было установлено максимально возможное расстояние — в 50 метров. Самое близкое расстояние между одиночными пикетами — 10 метров — установлено в законах трех регионов: Московской области, Новгородской области и Чувашии.

В некоторых региональных законах минимальное расстояние между одиночными пикетами смешивается с правилами проведения акций в «гайд-парках», которые после поправок 2012 года тоже должны были определить законодатели субъектов РФ. В результате в текстах появляются такие гибриды:

- «Минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими пикетирование в составе одного участника, составляет не менее пятидесяти метров, а предельная численность указанных лиц не может превышать ста человек» ([Марий Эл](#)).
- «Предельная численность лиц, одновременно участвующих в публичных мероприятиях в форме пикетирования, проводимых в специально отведенном месте, каждое из которых проводится одним участником, составляет 100 человек» ([Иркутская область](#)).
- «Норма предельной заполняемости специально отведенного места при проведении пикетирования одним участником определяется исходя из минимального допустимого расстояния между указанными лицами — 50 метров» ([Башкортостан](#)).

На практике полиция часто объясняет пресечение одиночных пикетов именно тем, что они являлись массовой акцией и не были предварительно согласованы. Иногда одиночный пикет превращают в групповой провокаторы, которые встают рядом с пикетчиком со своим плакатом, иногда полиция приравнивает к участникам акции людей, стоящих поодаль без плакатов, или же журналистов, снимающих акцию.

- В феврале 2018 года сотрудник полиции **потребовал** прекратить одиночный пикет в поддержку инвалидов у здания Администрации президента в Москве, поскольку проводившая его женщина якобы нарушала правила пикетирования. «Он стал говорить, что я организовала митинг из очереди, — рассказала активистка. — Но очередь — совсем другие люди. Он говорит, что я пришла с этой очередью, которая отгорожена, за железным забором. Явно видно, как они целенаправленно заходят в двери со своими пакетиками и документами».
- В марте 2018 года в Светлом Яре (Волгоградская область) полиция **задержала** троих участников одиночных пикетов, выступавших против перевозки свалки из Волгограда. Полиция сочла, что они нарушили установленную в области дистанцию в двадцать метров. На них составили протоколы по статье 20.2. КоАП.
- В Москве полиция **угрожала задержанием** участнице одиночного пикета у предвыборного штаба Владимира Путина, поскольку еще одна активистка стояла в стороне со свернутым плакатом, а третья держала плакат в сумке.
- В мае 2018 года полиция **задержала** в подмосковном Серпухове пять человек, вышедших с одиночными пикетами против местного мусорного полигона. Задержания объяснили тем, что плакаты были на одну тему.
- В Санкт-Петербурге **задержали** женщину, проводившую одиночный пикет против гомофобии, после того, как рядом с ней встал провокатор. Самого провокатора не задержали, а активистку отпустили из отдела полиции через несколько часов без составления протокола.

- В Геленджике **задержали** двух участников протестных одиночных пикетов после того, как к ним подошли незнакомые люди и встали рядом с похожими плакатами.

ПЕРВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ СОГЛАСОВАНИЯ

В 2016 году в закон впервые было включено требование согласовывать определенные виды одиночных пикетов — те, которые проводятся с использованием «быстровозводимых сборно-разборных конструкций».

Поправка, касающаяся одиночных пикетов, **была предложена** ко второму чтению при рассмотрении совсем другого законопроекта — о регулировании автопробегов и палаточных городков. В поправке предлагалось ввести обязательную процедуру согласования, если одиночные пикеты с использованием таких конструкций будут мешать движению пешеходов и транспорта. Однако в окончательном варианте согласование — по той же процедуре, что и для массовых пикетов, — требуется уже независимо от того, мешает конструкция движению или нет.

Новое ограничение затронуло, прежде всего, так называемые «агитационные кубы». Эти конструкции из баннеров, натянутые на металлический каркас, использовались в 2013 году в Кирове во время суда над Алексеем Навальным, а затем вошли в употребление в ходе избирательной кампании политика на пост мэра Москвы. Кубы были хорошо заметны и могли содержать подробную информацию на баннерах, сравнительно быстро собирались и разбирались. Акция с использованием куба могли проводить как стоять как несколько человек, так и один. Во втором случае куб формально являлся одиночным пикетом и мог

устанавливаться без уведомления. Впрочем, и помимо кубов, одиночные пикеты с дополнительным инвентарем **не были редкостью**.

- В апреле 2018 года Тверской районный суд Москвы **оштрафовал** на 20 тысяч рублей участницу одиночного пикета против сексуальных домогательств, задержанную у Госдумы с картонной фигурой депутата Леонида Слуцкого. Полиция **сочла** картонного Слуцкого «сборно-разборной конструкцией».

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ

На одиночные пикеты распространяются территориальные ограничения, наложенные федеральным законом на все публичные мероприятия. В частности, их запрещено проводить на территориях, непосредственно прилегающих к резиденциям президента РФ, к зданиям судов и учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

Рядом с московским Кремлем действует сразу несколько взаимоисключающих правил. С одной стороны, Кремль **является** официальной резиденцией президента, и, следовательно, запрет на проведение любых акций распространяется на «прилегающие» к нему территории. Однако как далеко простираются эти территории, неясно: их границы, по-видимому, нигде не определены. В 2018 году Пленум Верховного суда потребовал от судов, чтобы при рассмотрении дел о нарушении на публичных мероприятиях те учитывали, были ли границы таких территорий «утверждены в установленном порядке». Если нет, то организатора не следует привлекать к ответственности за проведение акции на этой территории. Таким образом, пока границы запрещенных территорий вокруг Кремля не установлены, общий запрет действовать не должен.

Однако в ФЗ о митингах отдельно оговорено, что «порядок проведения публичного мероприятия на территории Государственного историко-культурного музея-заповедника „Московский Кремль“, включая Красную площадь и Александровский сад» определяет президент. В 2012 году вышел **президентский указ**, который хотя и не запретил, но существенно ограничил проведение мероприятий на территории Кремля, в Александровском саду, на Красной площади и Васильевском спуске. Согласно документу, проведение «общественно-политических, театрализованных, культовых и других массовых мероприятий» на этих территориях разрешено только «по решению президента» на основании «представления», внесенного органами власти не позднее, чем за три месяца до мероприятия, после согласования с ФСО и Управлением делами президента и при наличии положительного заключения Администрации президента. Тем не менее, в указе речь идет только о мероприятиях массовых, а значит, формально эти ограничения никак не затрагивают одиночные пикеты.

Итак, запрет, наложенный федеральным законом, и дополнительные ограничения из президентского указа формально не должны запрещать проведение одиночных пикетов на Красной площади и на других территориях рядом с Кремлем. Тем не менее они регулярно оканчиваются задержаниями.

- В январе 2019 года Тверской районный суд Москвы **оштрафовал** на 10 тысяч рублей рабочего завода «Форэс», вышедшего на Красную площадь с одиночным пикетом с требованием дополнительных выплат за вредные условия работы. Его задержали **через шесть с половиной минут** после начала пикета.

Дополнительно к территориальным запретам, действующим на всей территории России и для любых акций, законодательные изменения 2012 года иницируют

введение **дополнительных территориальных ограничений на региональном уровне**. Однако федеральный закон разрешил региональным законодателям территориально ограничивать только митинги, собрания, шествия и демонстрации. Таким образом, на пикетирования и, в частности, одиночные пикеты региональные запреты распространяться не должны. Тем не менее, в законах восьми регионов (в Калужской, Оренбургской, Сахалинской и Тверской областях, Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах, в Адыгее и Бурятии) эти запреты — по видимому, по ошибке — были сформулированы таким образом, что под них подпадают и пикеты.

При публикации первой версии справки ошибочно сообщалось о несоответствии федеральному закону также законов Калининградской области, Камчатского и Приморского края и Карелии. Текст был обновлен 29 марта 2019 года. Приносим извинения за недостоверную информацию.

В тех регионах, где законодатели не выходят за пределы своих полномочий и обходят пикеты стороной, ту же ошибку совершают полиция и суды.

- Жительнице Сыктывкара **присудили** 60 часов обязательных работ за одиночный пикет на Стефановской площади, хотя региональный закон **запрещает** проводить на этой площади только митинги, собрания, демонстрации и шествия.
- Участника одиночного пикета в Ноябрьске в Ямало-Ненецком автономном округе **оштрафовали** на 150 тысяч рублей за то, что он вышел с плакатом к зданию городской администрации. Местный закон о митингах, действительно, **запрещает** проведение любых мероприятий на территориях, «непосредственно прилегающих» к зданиям органов власти.

ОГРАНИЧЕНИЯ ВО ВРЕМЯ ЧЕМПИОНАТА МИРА ПО ФУТБОЛУ

В 2013 году был принят закон о подготовке к Чемпионату мира по футболу 2018 года. Документ разрешил президенту на время проведения чемпионата в целях обеспечения безопасности ограничивать мероприятия, не связанные со спортивными соревнованиями.

В 2017 году вышел **президентский указ № 202** — именно ссылаясь на него во время чемпионата летом 2018 года власти массово запрещали публичные мероприятия.

Однако если для групповых акций запреты выражались в проблемах с согласованием, то для участников одиночных пикетов, проводящихся без уведомления, они оборачивались задержаниями и административным преследованием.

- Жительницу Нижнего Новгорода **обвинили** в нарушении порядка проведения публичного мероприятия за два июньских пикета в поддержку украинского режиссера Олега Сенцова. Полицейские утверждали, что во время Чемпионата мира по футболу согласовывать следовало даже одиночные пикеты. Суд признал ее виновной и присудил по 20 часов обязательных работ за каждый пикет.
- Сопредседатель независимого профсоюза вузовских преподавателей «Университетская солидарность» в июне **был задержан** во время одиночного пикета против уголовного дела в отношении студента МГУ. Его оставили в ОВД на ночь, а по итогам суда оштрафовали на 20 тысяч рублей.
- В июле в Москве на пять тысяч рублей **был оштрафован** пенсионер, вышедший с одиночным пикетом к мэрии. Суд, сославшись на указ президента № 202, назвал одиночный пикет публичным мероприятием, которое необходимо согласовывать с властями.

Тем не менее сам по себе указ № 202 не содержал запретов на проведение акций. Он лишь разрешал органам местного самоуправления и исполнительным властям регионов, в которых расположены предназначенные для чемпионата объекты инфраструктуры, на два месяца (с 25 мая по 25 июля 2018 года) ограничить проведение публичных мероприятий. При этом ограничения могли касаться только места, времени и количества участников акций.

После выхода указа соответствующие постановления были приняты в Волгограде, Краснодаре, Сочи, Ростове-на-Дону, Воронеже, Екатеринбурге, Казани, Калининграде, Нижнем Новгороде, Самаре. На время чемпионата здесь запрещалось проводить публичные мероприятия за пределами специально выделенных площадок, существенно ограничивалось количество участников (как правило, до 100–150 человек) и время проведения акций (например, в Екатеринбурге на это **отводилось** всего два часа с 14:00 до 16:00).

Ни в Москве, ни в Санкт-Петербурге такие ограничения не вводились, но это не мешало пресекать одиночные пикеты со ссылкой на президентский указ.

РЕЗЮМЕ

С 2012 года для одиночных пикетов вводились все новые нормативные ограничения. Появились новые основания для признания нескольких одиночных пикетов единой массовой акцией, появилось требование согласовывать одиночные пикеты с использованием специальных конструкций. В двух третях российских регионов установили максимальное возможное расстояние между одиночными пикетами — 50 метров; проводить одиночные пикеты на минимальном расстоянии в 10 метров разрешили законодатели всего трех регионов. Законодательные нововведения не только привели

к конкретным запретам, но в целом создали запретительный фон вокруг одиночных пикетов, изначально — самого простого и нерегламентированного типа акций.

Кроме того, на одиночные пикеты распространяются ограничения, вводимые для всех публичных мероприятий. С каждой новой редакцией административной статьи о нарушениях на публичных мероприятиях для людей, проводящих одиночные пикеты, действуют все более суровые наказания: многотысячные штрафы и продолжительные аресты.

Наконец, нормативные документы могут содержать прямые нестыковки и противоречить друг другу, а правоприменение — расходиться с нормативной базой. Все это приводит к дополнительным ограничениям одиночных пикетов.

- Неясно, считается ли человек, проводящий одиночное пикетирование, организатором или участником акции. От этого зависит, в частности, запрещено ли в России проводить одиночные пикеты иностранцам, несовершеннолетним или людям, в последнее время более одного раза привлекавшимся к административной ответственности за нарушения на акциях.
- Полиция регулярно пресекает одиночные пикеты на Красной площади в Москве, ссылаясь на запрет проводить в этом месте публичные мероприятия. Между тем этот запрет не должен распространяться на одиночные пикеты. Федеральный закон действительно запрещает проводить любые акции рядом с резиденциями президента, но, по мнению Верховного суда, этот запрет не действует, пока не установлены точные границы территорий. А президентский указ, требующий получать для проведения мероприятий на Красной площади разрешение президента, действует только для массовых акций.
- Во время проведения в 2018 году в России Чемпионата мира по футболу полиция регулярно задерживала участников одиночных пикетов, ссылаясь на ограничение публичных мероприятий, не связанных со спортивными соревнованиями. Однако президентский указ, легший в основу этих ограничений, сам по себе не запрещал публичные мероприятия, а лишь разрешал властям регионов, где были расположены объекты инфраструктуры чемпионата, ограничить место, время проведения и количество участников акций.

- Начиная с 2012 года региональные законодатели определяют места, где запрещено проводить демонстрации, шествия, митинги и собрания. Соответствующие изменения на протяжении нескольких лет вносились в законы всех регионов. При этом в 12 субъектах РФ местные территориальные запреты распространили и на пикеты, хотя региональным законодателям не дано таких полномочий. В других субъектах, где законы сформулированы правильно, случается, что территориальные запреты все равно распространяют на пикетчиков полиция и суды.

Описанные выше тенденции — введение все новых ограничений, сложное нормативное регулирование с участием разных ветвей и уровней власти, сложная, противоречивая и неоднозначная нормативная база — характерны для всех публичных мероприятий. Но для одиночных пикетов они тем более заметны — ведь это изначально самый простой и наименее зарегламентированный вид публичного мероприятия. И тем более опасны — ведь если для массовых мероприятий нормативные ограничения прежде всего приводят к проблемам на этапе согласования, то для участников одиночных пикетов они означают личные риски от задержания до существенных штрафов, обязательных работ, арестов и даже уголовного преследования.