



Иллюстрация: ОВД-Инфо

17.09.2020

## Одиночные пикеты

---

**Дата публикации: 21.09.2020**

**English version: [Single-person pickets](#)**

---

Одиночные пикеты — единственная форма публичного мероприятия, которая, с точки зрения российских законов, не требует предварительного согласования с органами власти и позволяет гражданам достаточно быстро и просто высказаться по важным вопросам.

Тем не менее ОВД-Инфо фиксирует частые задержания участников одиночных пикетов с последующим возбуждением административных дел. С началом пандемии COVID-19 проблема усугубилась: за первые шесть месяцев 2020 года в Москве и Санкт-Петербурге на одиночных пикетах Детальные данные, иллюстрирующие проблему, доступны здесь.» задержали больше людей, чем за весь предыдущий год.

Сложности с одиночными пикетами на практике во многом вытекают из несовершенства законов и подзаконных актов. Ниже мы рассказываем про основные проблемы, которые являются причинами непропорциональных ограничений, мешающих свободно проводить одиночные пикеты. Частично их можно исправить, скорректировав федеральное законодательство.

ОВД-Инфо, Правозащитный центр «Мемориал» и Московская Хельсинкская группа, обеспокоенные тенденцией к запрету одиночных пикетов, 7 сентября обратились к уполномоченным по правам человека [Москвы](#) и [Санкт-Петербурга](#) с предложением внести необходимые изменения в федеральные законы через инициативы региональных парламентов.

## **ЗАКОН ОТНОСИТ ОДИНОЧНЫЕ ПИКЕТЫ К ПУБЛИЧНЫМ МЕРОПРИЯТИЯМ**

Одиночный пикет является формой реализации свободы выражения, а не свободы собраний, при этом его проведение регламентировано законом о публичных мероприятиях. В соответствии с частью 1 статьи 2 указанного Федерального закона, пикетирование, в том числе проводимое одним участником — это тоже публичное мероприятие. Аналогичные положения есть и в региональных законах.

Как следствие, все временные ограничения, которые по тем или иным причинам вводятся для публичных мероприятий, распространяются не только на коллективные акции, но и на одиночные пикеты.

### **1. Ограничения из-за пандемии**

С середины марта 2020 года власти регионов начали постепенно запрещать публичные мероприятия. Ограничения вводились в качестве меры борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19. Первые запреты коснулись акций с большим количеством участников, но со временем в отдельных регионах, в том числе в Москве и Санкт-Петербурге, запретили публичные мероприятия любой численности, в том числе и одиночные пикеты.

- С 16 марта в соответствии с указом мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» в городе было запрещено проведение **«спортивных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий»** (здесь и далее текст выделен ОВД-Инфо). В соответствии с пунктом 7.1 указа мэра Москвы от 8 июня 2020 г. № 68-УМ «Об этапах снятия ограничений, установленных в связи с введением режима повышенной готовности» (в редакции указа мэра Москвы от 9 июля 2020 г. № 77-УМ), ограничение на проведение публичных мероприятий на конец августа 2020 продолжают действовать. Это ограничение на практике распространилось и на одиночные пикеты, хотя они не являются массовыми мероприятиями.
- С 16 марта в соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 г. № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (с изменениями на 31 августа 2020 года), в городе было запрещено проведение **«спортивных, культурных, зрелищных и иных массовых мероприятий, публичных мероприятий»**. В редакции постановления правительства Санкт-Петербурга от 21 августа 2020 года № 658 данное ограничение действует до 20 сентября 2020 года, но может быть продлено. Это ограничение на практике распространилось и на одиночные пикеты, поскольку формально они отнесены к публичным мероприятиям.
- В постановлении главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 13 марта 2020 года № 6 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019» главам регионов поручалось «ограничить проведение массовых мероприятий». О публичных мероприятиях и тем более об одиночных пикетах в нем не говорится.

По мере уменьшения количества выявляемых случаев COVID-19 карантин в Москве и Петербурге постепенно смягчали, но не в отношении одиночных пикетов. Из-за этого, по данным ОВД-Инфо, с 16 марта по 31 июля 2020 года в Санкт-Петербурге во время одиночных пикетов полицейские задержали 79 человек, в Москве — 271 человека.

## **2. Ограничения из-за международных спортивных мероприятий**

Пандемия — не единственный случай, когда проведение одиночных пикетов было ограничено наряду с массовыми публичными мероприятиями.

В соответствии с пунктом 11 Указа Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 202 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года», вводились дополнительные требования к проведению публичных мероприятий, не связанных со спортом.

В некоторых населенных пунктах ограничения вводили муниципальные власти. В Калининграде, Екатеринбурге, Ростове-на-Дону, Казани, Воронеже и ряде других городов выделили специальные места, за пределами которых акции проводить было нельзя. Ограничили и время проведения: например, в Калининграде публичные мероприятия разрешили только с 9:00 до 13:00, в Екатеринбурге — с 14:00 до 16:00. [Подробная информация об этом собрана в нашем датасете.](#)

По [данным ОВД-Инфо](#), в 2017 году во время Кубка конфедераций на одиночных пикетах в России задержали не менее 43 человек, во время Чемпионата мира по футболу в 2018 году — не менее 45.

В конце 2018 года практика ограничений в связи с международными спортивными мероприятиями была закреплена в Федеральном законе «О физической культуре и спорте». При этом исключения для одиночных пикетов там не предусмотрено.

Введение аналогичных запретов возможно уже летом 2021 года: в Санкт-Петербурге пройдут матчи XVI Чемпионата Европы по футболу.

### **3. Территориальные ограничения**

На одиночные пикеты распространяются все территориальные ограничения, которые федеральный закон накладывает на публичные мероприятия.

В результате их запрещено проводить, например, на «территориях, непосредственно прилегающих» к:

- «опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности»;
- резиденциям президента;
- зданиям судов
- «территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы».

Точные границы «прилегающих территорий» **не определены**. Нет в открытом доступе и перечня официальных резиденций президента.

С февраля 2017 года по март 2020 года на одиночных пикетах у зданий судов **задержали** не менее 15 человек. Не менее 35 человек **задержали** с июля 2018 по март 2020 года из-за одиночных пикетов на Красной площади возле одной из резиденций президента — Кремля.

С 2012 года федеральный закон наделил региональных законодателей правом вводить дополнительные

территориальные ограничения для публичных мероприятий, но не для пикетов. Вместе с тем, до 2019 года в семи регионах местные законодатели запретили пикеты в определенных местах. После судебных разбирательств и обращений в прокуратуру эту проблему удалось решить.

## НЕОДНОЗНАЧНЫЙ ПРАВОВОЙ СТАТУС ОДИНОЧНОГО ПИКЕТЧИКА

Федеральный закон о публичных мероприятиях предъявляет разные требования к участникам и организаторам акций. Так, человек не может быть организатором пикета, если он несовершеннолетний, не имеет российского гражданства, а также тем, кого за последнее время хотя бы дважды привлекали к ответственности за нарушение порядка проведения публичных мероприятий (по статье 20.2 КоАП) или по ряду других статей КоАП и УК. Кроме того, организатор обязан «иметь отличительный знак организатора публичного мероприятия». Для участников таких требований нет, зато им запрещено скрывать свое лицо.

При этом недостаточно четко определен статус людей, проводящих одиночные пикеты: не ясно, являются ли они участниками или организаторами публичного мероприятия. Возможно, в отношении них вообще не применимы такие категории как организация или участие.

Закон о публичных мероприятиях не содержит понятия «одиночный пикет», в нем говорится о «пикетировании, проводимом одним участником» или «осуществляемом одним участником». На практике пикетирующего могут посчитать организатором публичного мероприятия.

- 13 ноября 2017 года постановлением Тверского районного суда г. Москвы по делу № 05-2795/2017 к административной ответственности была **привлечена** участница одиночного пикета на том основании, что она является гражданкой Республики Беларусь и не может быть организатором публичного мероприятия в России. Впоследствии постановление было **отменено** в Мосгорсуде.
- По информации ОВД-Инфо, летом 2020 года полицейские заявляли задержанным, что из-за предыдущих административных дел им запрещено участвовать в одиночных пикетах. Судя по всему, сотрудники исходили из того, что любой вставший с одиночным пикетом — организатор акции.
- Из-за правовой неопределенности в уязвимом положении оказываются несовершеннолетние участники одиночных пикетов, так как в соответствии с Федеральным законом о публичных мероприятиях они могут быть участниками мероприятия, но не организаторами.

## **ЗАКОН ТРЕБУЕТ ПРЕДВАРИТЕЛЬНО СОГЛАСОВЫВАТЬ НЕКОТОРЫЕ ОДИНОЧНЫЕ ПИКЕТЫ**

### **1. Признание одиночных пикетов коллективной акцией**

Чтобы отличить несколько одиночных пикетов, проходящих одновременно, от одной коллективной акции, о которой нужно заранее подавать уведомление в органы власти, законом вводится понятие «минимальное допустимое расстояние». Это расстояние устанавливается законами регионов в пределах 50 метров.

Если в регионе установлено минимальное расстояние в 50 метров, то два одиночных пикетчика, вставших на расстоянии 49 метров друг от друга, с точки зрения закона, становятся нарушителями.

- В сентябре 2015 года полиция составила протокол об административном нарушении на Виктора Рау, одного из участников одиночных пикетов с требованием возвращения выборов мэра в Барнауле. Полиция сочла, что расстояние между пикетчиками было меньше допустимого: «один из сотрудников полиции (у него на форме было написано „эксперт“) измерил шагами расстояние между Рау и другим пикетирующим, после чего пришел к выводу, что оно меньше разрешенных законом 50 метров», — писало издание Altapress. Суд прекратил дело.
- В апреле 2017 года московский суд оштрафовал двух участников одиночных пикетов, прошедших 28 января у здания Генеральной прокуратуры в поддержку председателя карельского регионального отделения общества «Мемориал» Юрия Дмитриева. При рассмотрении апелляции присутствовавший на заседании полицейский подтвердил, что полковник полиции дал приказ задержать людей после того, как измерил расстояние между ними шагами. Расстояние «составило порядка 40 обычных шагов, то есть было менее 50 метров», — передавал его слова свидетель. Согласно данным «Яндекс. Карты», расстояние было равно 50,9 метров. Суд оставил наказание в силе.

После внесения поправок в федеральный закон о публичных мероприятиях 2012 года несколько одиночных пикетов, «объединенных единым замыслом и общей организацией», могут быть признаны единым мероприятием. Уже после проведения одиночных пикетов (по закону не требующих согласования) суд может

посчитать, что их нужно было согласовывать и, следовательно, их участники нарушили закон.

Летом 2018 года Пленум Верховного суда предложил примерные критерии, на которые суды могут ориентироваться, рассматривая вопрос о серии одиночных пикетов:

- наличие одного организатора,
- единое оповещение возможных участников и проведение предварительной агитации,
- изготовление и распространение средств наглядной агитации для нескольких пикетов.

Гипотетически под такое определение могут попасть регулярные одиночные пикеты на одну тему, которые проводит один и тот же человек, что демонстрирует возможность широкого толкования подобных норм и как следствие, недостаточную правовую определенность закона и его судебных интерпретаций.

На практике к коллективным публичным мероприятиям приравниваются и несколько одиночных пикетов на одну тему, проходящих одновременно на отдалении друг от друга, и одиночные пикеты, посвященные одной проблеме и проводимые на одном месте в разные дни.

- Весной 2020 года в Казани суд **назначил** 30 часов обязательных работ экоактивистке за то, что она не согласовала с властями серию одиночных пикетов против строительства мусоросжигательного завода. Каждый день в течение месяца один человек выходил в пикет к зданию Кабинета министров Татарстана на площади Свободы. Эти действия суд расценил как скрытую форму массового мероприятия.
- В мае 2020 года Назаровский городской суд Красноярского края **оштрафовал** на 20 тысяч рублей участницу одиночного пикета в поддержку президента и конституционной реформы. Основанием для административного преследования послужило то, что со схожими требованиями в это же время проходил другой одиночный пикет. В постановлении суд отмечает следующее: «проводимые И. и К. пикеты были объединены единством целей и общей организацией, проводились одновременно и территориально тяготели друг к другу, а И. и К. использовали идентичные наглядные средства агитации и выдвигали общие требования и призывы».

Поводом для задержания одиночного пикетчика могут послужить действия провокаторов, присоединяющихся к одиночным пикетам с целью их скомпрометировать или сделать формально подпадающими под определение коллективного пикета.

- В июле 2020 года во время одиночного пикета у здания ФСБ в Москве задержали журналистку издания Russia Today. Поводом послужило то, что к женщине во время акции подошел участник движения SERB с плакатом с надписью «СМЕРШ». Полицейские **задержали** обоих.
- В 2019 году полиция **задержала** офицера в увольнении во время его одиночного пикета с плакатом «Меня обманул Путин. Голодовка». Как и в предыдущем случае, поводом для задержания стало то, что рядом с мужчиной в пикет встала незнакомая ему женщина и развернула плакат «Остановим пятую колонну». Мужчина сам вызвал полицию, после чего правоохранители задержали обоих.

В некоторых случаях полиция может задержать только одного участника акции, сославшись в материалах дела на то, что остальные участники скрылись. В 2016 году после вмешательства Уполномоченного по правам человека Верховный суд **отменил** судебное постановление по одному из подобных дел, что **повлияло** и на последующую судебную практику. Однако, сами задержания участников одиночных пикетов на основании неподтвержденных предположений сотрудников полиции **продолжаются** до сих пор.

## **2. Использование «быстровозводимых сборно-разборных конструкций»**

С 2017 года федеральный закон о публичных мероприятиях **требует** подавать уведомление о «пикетировании, осуществляемом одним участником с использованием быстровозводимой сборно-разборной конструкции, создающей препятствия для движения пешеходов и транспортных средств» в те же сроки, что и при проведении коллективного пикета.

Одновременно законом разрешается проводить одиночный пикет без уведомления, если не будет использоваться быстровозводимая сборно-разборная конструкция. Неясно, следует ли подавать уведомление о пикете с использованием такой конструкции, если она не будет мешать движению пешеходов и автомобилей.

Недостаточно четко определено, что именно считается «быстровозводимой сборно-разборной конструкцией».

- В апреле 2018 года у Госдумы была задержана правозащитница Алена Попова, проводившая акцию против сексуальных домогательств: полиция **сочла** картонную фигуру депутата Леонида Слуцкого «быстровозводимой сборно-разборной конструкцией».

- В сентябре 2019 года житель Биробиджана Георгий Нацвлишвили **объявил** голодовку возле здания правительства Еврейской автономной области с требованием помочь с жильем сиротам и пострадавшим от наводнения. Его обвинили в проведении акции без согласования и присудили 30 часов обязательных работ, которые потом заменили на 20 тысяч штрафа. Суд посчитал «быстровозводимой сборно-разборной конструкцией» туристическую палатку, которую Нацвлишвили установил поблизости, **чтобы отдыхать**.  
тексте судебного постановления первой инстанции. — На нем были надеты спереди и сзади два плаката с надписями. Кроме того, поскольку он объявил голодовку и был обессиленным и уставшим, то на месте пикетирования он собрал и установил палатку, чтобы отдыхать в ней, а также он планировал в ней ночевать. ...  
> Кроме того, считает, что используемая им палатка не может быть отнесена к быстровозводимой сборно-разборной конструкции, так как в таком случае под это понятие могут быть отнесены и зонт, и инвалидное кресло, и другие предметы». Согласно тексту постановления, защитник в суде также отмечал, что «у должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, не было правового основания для признания данной палатки сборно-разборной конструкцией, так как это не следует ни из словаря Ожегова С. И., ни из Налогового кодекса РФ, где дается определение „палатки“». Как следует из **постановления суда апелляционной инстанции**, при обжаловании наказания Нацвлишвили подчеркивал, что «используемая им палатка не является быстровозводимой сборно-разборной конструкцией, поскольку не разбирается по частям». «В судебном заседании Нацвлишвили Г.З. продемонстрировал механизм установки палатки», — говорится в постановлении.">Подробнее об этом деле.

Недостаточно четко определено, что подразумевается под «использованием».

- В описанном выше случае из Еврейской автономной области защита подчеркивала в суде, что палатка не только не мешала пешеходам, но не являлась частью акции, однако суд эти аргументы не принял. «Доводы жалобы о том, что одиночный пикет на прилегающей к правительству ЕАО территории, не мешающий проходу граждан, не является нарушением общественного порядка, вредных последствий в результате одиночного пикета не наступило, палатка не использовалась как инструмент проведения одиночного пикетирования, её наличие не являлось способом выражения позиции Нацвлишвили Г.З., не могут служить основанием для отмены судебного акта», — **говорится** в постановлении.

Согласно **тексту** другого судебного постановления, в мае 2019 года Игорь Горланов провел в Новосибирске акцию с требованием о предоставлении жилья и отставки правительства. В постановлении говорится, что он проводил акцию «в форме одиночного пикета с возведением быстровозводимой сборно-разборной конструкции — палатки, установив ее как средство наглядной агитации выдвигаемым требованиям на возвышенности в центре площади общественных мероприятий, без подачи уведомления в орган местного самоуправления». В июне суд признал его виновным и назначил наказание в виде десяти суток ареста, суд апелляционной инстанции в августе оставил наказание в силе. Между тем сам Горланов в жалобе отмечал, что проводил одиночный пикет без использования быстровозводимой конструкции, а туристическую палатку использовал «для проживания по причине отсутствия в городе жилья».

# ОПРЕДЕЛЕНИЕ ФАКТА ПИКЕТИРОВАНИЯ, ЕГО УЧАСТНИКОВ И ИХ ЧИСЛА

Федеральный закон отличает **публичные мероприятия** от других явлений через их цель — «свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики».

**Пикетирование** определяется как «форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, а также быстровозводимые сборно-разборные конструкции».

Под **одиночным пикетом** подразумевается пикетирование, осуществляемое одним участником.

На практике критериев из федерального закона оказывается недостаточно для того, чтобы определить, что является пикетированием и кто считается его участником. В результате с точки зрения закона не всегда однозначно ясно, проводит ли человек пикет, а следовательно, применимо ли к нему требование о предварительном согласовании и другие ограничения, накладываемые на участников публичных мероприятий. Это становится основанием для задержаний, административного преследования и ограничения свободы выражения.

В некоторых случаях проблема возникает уже при попытке отличить одиночный пикет от непубличного мероприятия.

- Устькуломский суд Коми в августе 2019 года признал несогласованным коллективным пикетом сбор денег у здания администрации и оштрафовал за это женщину на 20 тысяч рублей. В **постановлении**, опубликованном на сайте суда, позиция привлекаемой пересказывается следующим образом: «Суду рассказала, что ДД.ММ.ГГГГ приехала в адрес» по своим делам, решила помочь знакомой Свидетель № 1 собрать деньги на штраф. Вышла на площадь, около дома культуры, растянула ватман, поставила коробочку, чтобы людям было понятно, для чего она собирает деньги, Свидетель № 1 стояла рядом».
- Во время предвыборной кампании в Ульяновске в 2019 году городская избирательная комиссия и полиция **сочли** пикетом с использованием быстровозводимой сборно-разборной конструкции сам факт сборки, а затем демонтажа металлической конструкции с агитационными баннерами. Суд прекратил дело, заявив, что «доводы должностного лица в части того, что ч.2 ст. 20.2 КоАП РФ предусмотрена ответственность, в том числе за установку сборно-разборной конструкции с размещенным на ней агитационным материалом без соответствующего разрешения, основаны на неверном толковании законодательства».

Проблемы возникают и при попытке квалифицировать действия человека как пикетирование. По определению из закона, критерием пикетирования является наличие пикетируемого объекта. Между тем, из текстов судебных постановлений мы видим, что такой объект нередко отсутствует.

- В августе 2019 года суд в Воронежской области **признал** участниками незаконных пикетов людей, вышедших на трассу «Дон» с плакатами против строительства свинокомплексов.
- В октябре 2019 года полиция **задержала** на Красной площади Полину Симоненко с листом бумаги с надписью «Смерть». Суд признал ее виновной в проведении пикетирования на запрещенной территории, хотя Симоненко **отмечала** в суде отсутствие пикетируемого объекта.

Причиной для задержания может стать и движение демонстранта во время одиночного пикета, так как федеральный закон определяет пикетирование как форму публичного мероприятия, «осуществляемого без передвижения».

- Летом 2019 года в аэропорту Екатеринбурга Кольцово **задержали** депутата Думы города Асбест Свердловской области Наталью Крылову. Крылова встречала делегацию президента РФ с плакатом, на котором приглашала Путина посетить поселок «Лесозавод» и посмотреть, как люди живут без газа и других коммунальных благ. Поводом для задержания послужило то, что женщина нарушила правила проведения одиночного пикета, сделав шаг в сторону.

Наконец, пожалуй, самой распространенной проблемой является определение границы между участником пикета и другими людьми и, как следствие, между одиночным и коллективным пикетом.

В некоторых случаях полиция принимает за признак участия в акции даже значки, надписи или картинки на одежде.

- В **постановлении** Тверского районного суда Москвы от 11 ноября 2019 года факт участия в одиночном пикете на запрещенной территории (рядом с московским Кремлем) доказывается тем, что человек «одел белую футболку, содержащую надпись тематического содержания».
- В июле 2020 года среди задержанных на пикетах в поддержку журналиста Ивана Сафронова у здания ФСБ в Москве **оказалась** журналистка Ксения Собчак. У Собчак не было плаката, но на футболке была надпись «Свободу Ивану Сафронову». При этом журналистка подчеркивала, что приехала на пикеты, чтобы снимать передачу. Позже на нее **составили протокол** о нарушении участником публичного мероприятия порядка его проведения (по пятой части статьи 20.2 КоАП).
- Корреспондентку «Коммерсанта» Ольгу Алленову суд **оштрафовал** на 10 тысяч рублей за футболку с надписью в поддержку Сафронова. В ней Алленова 13 июля 2020 года приехала к СИЗО «Лефортово», где Сафронову предъявили обвинение в госизмене, чтобы подготовить репортаж. Полиция сочла, что футболка является средством агитации, а Алленова — участницей несогласованного мероприятия.

За несогласованный пикет власти могут принять раздачу листовок или воздушных шаров.

- В декабре 2018 года в Набережных челнах **задержали** мужчину и несовершеннолетнего подростка за то, что они месяцем ранее раздавали листовки и белые воздушные шары с надписью «Бессрочка». Обоим вменили статью 20.2 КоАП и в последствии **оштрафовали** на 20 тысяч рублей каждого.
- В августе 2019 года в Белгороде **задержали** одиночного пикетчика, выступавшего в поддержку задержанных мирных демонстрантов в Москве в ходе протестов, а допуск независимых кандидатов на выборы в Мосгордуму. Мужчину обвинили в проведении коллективного публичного мероприятия без подачи уведомления. Поводом послужило то, что недалеко от одиночного пикетчика был другой мужчина, который раздавал листовки. Впоследствии обоим **присудили** обязательные работы.
- В июле 2019 года в Тольятти **задержали** активиста партии «Другая Россия» за то, что он раздавал листовки вблизи согласованного митинга КПРФ.

К коллективным иногда приравнивают одиночные пикеты, если возле демонстранта собираются наблюдатели, журналисты или прохожие. В 2018 году Верховный суд обратил внимание на то, что одиночные пикеты не следует приравнивать к коллективным «в случае проявления к пикету обычного внимания со стороны заинтересовавшихся им лиц». Правовая позиция Верховного суда безусловно справедлива, но на практике сотрудники полиции все равно задерживают участников таких акций, а суды назначают им наказания.

- В марте 2018 года в Сочи **задержали** члена УИК, который вышел в одиночный пикет после президентских выборов с плакатом «Богородица Путина прогони во имя святой Конституции и здравого смысла. Алюминь». По мнению полиции двое фотографов, снимавших пикет, были участниками коллективной акции, которую следовало согласовать с властями. Суд **избрал** для задержанного наказание в виде 20 суток ареста.
- В октябре 2018 года у одного из торговых центров в Нижнем Новгороде полиция **задержали** одиночного пикетчика с плакатом «Когда в стране порядок, политзаключенных быть не может» и фотографа, снимавшего акцию.
- В ноябре 2017 года в Чебоксарах суд **назначил** 32 часа обязательных работ женщине на том основании, что она, якобы, участвовала в несогласованной коллективной акции. «Активистам вменяли групповое пикетирование только лишь на том основании, что по версии полиции они пристально и демонстративно наблюдали за одиночным пикетом своего соратника Рыбакова», — **прокомментировал** это дело юрист регионального отделения общественной организации «Открытая Россия» Юрий Сидоров, представлявший интересы задержанной.

Иногда коллективной акцией объявляют очередь желающих встать с пикетом после окончания пикета предыдущего демонстранта (так называемая «пикетная очередь»).

- В постановлении Тверского районного суда города Москвы о привлечении участника одиночного пикета к административной ответственности, следующим образом **описывается** вменяемое демонстранту правонарушение: «находясь у здания Администрации Президента Российской Федерации, держал в руках плакат размером А4 с надписью: „Мы хотим, чтобы в нашей стране была справедливость. Мы не преступники“. В непосредственной близости от фио располагалась группа граждан количестве четырех человек, которые подходили к рюкзаку, лежащему неподалеку, доставали оттуда плакаты, подходили к дверям Администрации Президента Российской Федерации, и, поочередно сменяя друг друга, вставляли в пикетную очередь; при этом вокруг находились представители СМИ, которым участники пикета, в том числе фио, давали интервью и отвечали на вопросы». За такие «общественно опасные» действия в июне 2020 года столичный суд назначил 15 суток ареста.

В октябре 2019 года, в день каминг-аута были **задержаны** участник акции у здания представительства Республики Чечни в Москве. Акция была посвящена преследованию ЛГБТ в России и проходила в формате сменяемого по очереди одиночного пикета. Сотрудники полиции сочли это несогласованным коллективным пикетом. Суд принял позицию полиции, хотя даже свидетели обвинения рассказывали, что пикеты проходили не одновременно, а один за другим. [Подробнее о деле.](#)

## **ОБЗОР ВЫЯВЛЕННЫХ ПРОБЛЕМ**

Мы обозначили ряд частных и системных проблем, связанных с одиночными пикетами.

**Отнесение одиночных пикетов к публичным мероприятиям.**

В результате на них распространяются временные ограничения, например, из-за пандемии или международных спортивных соревнований, и территориальные запреты из федерального закона о публичных мероприятиях.

### **Неоднозначный правовой статус одиночного пикетчика: участник или организатор.**

Отсюда вытекают проблемы и ограничения для людей без российского гражданства, несовершеннолетних и тех, кого ранее привлекали к ответственности за нарушение правил публичных мероприятий и по ряду других статей.

### **Не всегда ясна граница:**

- Между одиночным пикетом и акцией, не являющейся публичным мероприятием. Одиночными пикетами признают сбор денег, раздачу листовок, монтаж и демонтаж агитационных кубов, ношение одежды с высказываниями, раздачу листовок или воздушных шаров. При этом к одиночным пикетам предъявляются дополнительные требования, а за нарушения на них предусмотрена специальная ответственность.
- Между пикетированием и другими формами публичных мероприятий. Если участник одиночного пикета перемещается, его могут признать участником демонстрации. Также неясно, необходимо ли наличие «пикетируемого объекта» для того, чтобы признать акцию пикетированием.
- Между участниками одиночных пикетов и другими людьми, проявляющими интерес к акции: журналистами, прохожими, ожидающими своей очереди на пикет и т. д.

### **Законодатели не всегда согласовывают новые вводимые правила с уже существующими.**

Это приводит к пробелам и правовой неопределенности: непонятно, как согласовывать серию одиночных пикетов, в каких случаях необходимо уведомлять власти об использовании сборно-разборной конструкции при проведении одиночного пикета.

### **Необоснованное требование предварительного согласования одиночных пикетов:**

- Расстояние между которыми оказывается меньше минимально допустимого расстояния, установленного законом региона. Проблемой здесь является и формальный подход (при минимально допустимом расстоянии в 50 метров одиночные пикеты на расстоянии 49 метров уже признаются правонарушением), и неточность измерения — на практике расстояние оценивается непосредственно сотрудниками полиции очень приблизительно.
- Которые суд признает объединенными единым замыслом и организатором. На практике едиными акциями признаются и пикеты, проходящие одновременно в разных местах (даже при соблюдении минимального расстояния), и в одном месте в разное время (иногда на протяжении месяца). Кроме того, закон четко не оговаривает процедуру согласования таких акций.
- При использовании «быстровозводимых сборно-разборных конструкций». Из закона неясно, какие именно конструкции подпадают под такое определение, что именно понимается под «использованием» и должна ли конструкция мешать движению пешеходов и автомобилей, чтобы ее нужно было согласовывать.
- Если к нему присоединяется провокатор. Это используется и для дискредитации темы пикета, и как формальное основание для пресечения акции и задержания одиночного пикетчика.

Перечисленные проблемы стояли бы не так остро, если бы не существование масштабной **проблемы с согласованием акций**. Теоретически, процедура согласования позволяет организаторам договориться с властями, как провести акцию с минимальными рисками и негативными последствиями для участника и окружающих. Однако в России требование предварительного уведомления трансформировалось в крайне усложненную процедуру согласования с широкими полномочиями властей так или иначе помешать проведению акции. Кроме того, была введена административная ответственность за сам факт участия в публичном мероприятии с «несогласованным статусом» и за проведение таких акций, независимо от наличия негативных последствий. На практике это становится основанием для пресечения публичных мероприятий, задержания их участников, судебного преследования за участие или даже за распространение информации о них.

Одиночный пикет в подобных условиях оставался единственной формой публичного выражения с относительно простой организацией, которая позволяла сразу выразить свое мнение по актуальной проблеме. Однако после изменений закона о публичных мероприятиях в 2012 и 2017 годах появились требования при некоторых условиях согласовывать и одиночные пикеты, а формальный подход приводит к тому, что в любых спорных ситуациях несогласованные одиночные пикеты могут быть признаны коллективными и незаконными. Это представляется нам необоснованным и, по нашему мнению, едва ли преследуют цель обеспечения безопасности окружающих.

В российском законодательстве есть целый арсенал норм, позволяющих пресечь те или иные конкретные правонарушения (хулиганство, причинение физического вреда и так далее). Дополнительная возможность привлекать к ответственности участников одиночных

пикетов, например, из-за «быстровозводимой сборно-разборной конструкции» или из-за другого человека, вставшего поблизости, представляется излишней. Такой подход не учитывает, был ли причинен вред в конкретном случае. Таким образом, подменяются цели правового регулирования: это уже не защита прав и интересов людей, а пресечение высказываний.

## **НЕОБХОДИМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ НОРМАТИВНЫХ ДОКУМЕНТОВ**

Хотя многие перечисленные проблемы вытекают из используемого в законе понятийного аппарата, более детальное и конкретное определение каждого термина едва ли полностью исправит проблему с ограничением свободы выражения одиночных пикетчиков. Любая, даже самая точная, формулировка не исключает интерпретаций правоприменителей — полиции и судов. Представляется, что для решения этих проблем нужны масштабные системные изменения в регулировании свободы собраний, прежде всего — в правилах согласования публичных мероприятий и ответственности за нарушения во время акций.

В то же время некоторые проблемы можно решить внесением точечных изменений в существующее законодательство. Мы предлагаем:

- 1** Внести изменения в Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», соответственно и в региональные законы, в частности:
  - Уточнить особый правовой статус одиночных пикетов, которые не являются массовыми публичными мероприятиями, на которые не должны распространяться соответствующие ограничения.
  - Конкретизировать положения федерального закона о том, что человек, проводящий одиночный пикет, является его участником, в силу чего на него не распространяются ограничения, предусмотренные для организаторов публичного мероприятия (возраст, гражданство и т. д.). Участникам одиночных пикетов не может вменяться ответственность за нарушение организации публичного мероприятия.
  - Конкретизировать положения федерального закона о том, что наблюдатели за одиночным пикетом, а также люди, ожидающие своей очереди для пикетирования, не являются участниками пикета, а следовательно, такие случаи не должны квалифицироваться в качестве формы массового мероприятия.
  - Требования о согласовании одиночных пикетов с использованием вспомогательных конструкций и о признании нескольких одиночных пикетов единой акцией должны быть исключены из федерального закона.
- 2** Составы административных и уголовных правонарушений, предусматривающие ответственность за нарушения во время одиночных пикетов, должны быть исключительно «материальными», то есть предусматривать наказания только при наличии реальных негативных последствий от действий привлекаемого к ответственности лица.

- 3** Отменить или максимально упростить процедуру согласования публичных мероприятий, чтобы одиночные пикеты не были единственной формой публичного выражения с относительно простой организацией.