

Александр Владимирович САЛЕНКО¹

УДК 342.7, 342.729, 342.4

ОДИНОЧНЫЙ ПИКЕТ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

¹ кандидат юридических наук, магистр права (LL. M., Гёттинген),
доцент кафедры международного и европейского права, Высшая школа права,
Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта
asalenko@kantiana.ru

Аннотация

В России в настоящее время происходит процесс развития права публичных собраний, которое регулирует порядок реализации конституционной свободы мирных собраний. Автор проводит анализ российского законодательства и судебных решений Конституционного Суда Российской Федерации, которые затрагивают вопросы проведения мирных собраний в форме пикетирования. В ходе анализа автором установлено, что проведение одиночных пикетов в Российской Федерации в ходе последних лет было сильно формализовано. Теоретически проведение одиночного пикета не требует подачи уведомления и согласования с представителями органов публичной власти. Однако как показывает анализ, реализовать право на одиночный пикет на практике сложно, т. к. законодательно установлено значительное число ограничений, которые существенно усложняют реализацию свободы мирных собраний в форме одиночного пикетирования. Автор статьи делает вывод, что право на одиночный пикет без согласования в большей степени имеет декларативный характер, поскольку правоприменители имеют значительную свободу усмотрения при квалификации одиночного пикетирования в качестве несанкционированного публичного мероприятия. В статье содержится анализ правовых позиций КС России, который предпринял попытку ограничить пределы усмотрения правоприменителей и упростить порядок проведения одиночных пикетов в России. В статье автор также изучает конституционно-правовой опыт современной ФРГ, где одиночный пикет расценивается в качестве одного из

Цитирование: Саленко А. В. Одиночный пикет в России и Германии: конституционно-правовое измерение / А. В. Саленко // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 4 (32). С. 131-144. DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-131-144

способов реализации конституционной свободы слова и мнения, а также права на свободное развитие личности. Общий вывод автора сводится к тому, что необходимо существенно упростить порядок проведения одиночного пикетирования, которое представляет собой самую безопасную форму публичного мероприятия.

Ключевые слова

Свобода мирных собраний, одиночный пикет, пикетирование, публичные мероприятия, право публичных собраний, демонстрации, митинги, шествия, Россия, Германия, ФРГ.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-131-144

Введение

По общему правилу в Российской Федерации проведение одиночных пикетов не нужно согласовывать с органами публичной власти. Однако, из любого правила есть исключения. Правоприменительная практика свидетельствует, что участников одиночных пикетов весьма часто задерживают и привлекают к ответственности за нарушения правил проведения публичных мероприятий. Поэтому можно констатировать, что имеется значительный набор правовых аспектов, которые характеризуют одиночный пикет в качестве конституционно-правовой формы гражданской активности, основной смысл которой сводится к одиночному мирному протесту. Можно выделить основные ограничения прав участника одиночного пикета: согласно закону, не допускается передвижение с плакатом — одиночный пикет всегда должен быть статическим мероприятием; также одиночному пикетчику нельзя вставать рядом с иными пикетирующими, поскольку последнее действие автоматически превращает одиночный пикет в коллективный пикет, который уже требует согласования (подачи предварительного уведомления).

Методы

В процессе исследования были использованы логический метод познания, связанный с ним диалектический метод, метод сравнительного правоведения, а также метод историко-правового анализа. Метод сравнительно-правового и историко-правового анализа являются базовыми методами для раскрытия содержания и особенностей развития конституционного права на одиночный пикет в правовой системе Российской Федерации и Федеративной Республике Германия; анализируются особенности правового регулирования в каждом государстве, сделаны выводы о том, какая законодательная техника может быть использована при дальнейшей модернизации права публичных собраний в Российской Федерации.

Одиночный пикет: понятие, признаки, правила проведения

Закон о публичных мероприятиях закрепляет следующее понятие: «пикетирование — форма публичного выражения мнений, осуществляемого без

передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, а также быстро-возводимые сборно-разборные конструкции» [13]. Таким образом, к числу признаков пикета закон относит следующие две характеристики: отсутствие передвижения в ходе пикетирования и звукоусиливающих технических средств. Также закон выделяет следующий важный нюанс: использование одиночным пикетчиком любой *«быстровозводимой сборно-разборной конструкции»* делает необходимым предварительное письменное уведомление. Закон о митингах предусматривает сокращенный срок для подачи уведомления с целью согласования публичного мероприятия в форме пикета, который составляет 3 суток до дня его проведения (если данные дни совпадают с воскресеньем и/или нерабочим праздничным днем (нерабочими праздничными днями), то в срок не позднее 4 дней до дня проведения пикета) [13]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что любой пикет с участием двух и более лиц, а также одиночный пикет, проводимый «с использованием быстро-возводимой сборно-разборной конструкции, создающей препятствия для движения пешеходов и транспортных средств», требует предварительного согласования с органами публичной власти. Исходя из анализа правоприменительной практики можно сделать вывод, что фактически любое использование *«быстровозводимой сборно-разборной конструкции»* будет требовать предварительного согласования, в т. ч. и тогда, когда эта конструкция не создает препятствий пешеходам и транспортным средствам. Понятие *«быстровозводимая сборно-разборная конструкция»* трактуется правоприменителями достаточно широко и под ним подразумевают значительный набор предметов, а именно всё то, что выходит за рамки плаката, который пикетчик может держать в руках: стол, стул, табуретка, баннер, постер (раздвижной рекламный плакат), информационный стенд и пр. Поэтому, если одиночный пикетчик будет раздавать листовки или любую иную печатную продукцию (брошюры, газеты, политическую символику, воздушные шары, наклейки) аналогичным способом, как это делают в рамках рекламных акций в коммерческих целях (когда, например, на небольшом информационном стенде, представители операторов мобильных сетей предлагают потенциальным клиентам сим-карты и прочие услуги связи), то такая акция должна проводиться с подачей предварительного уведомления. В противном случае неподачь предварительного уведомления квалифицируется в качестве административного правонарушения по ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ — как организация, либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, что для граждан потенциально означает риск значительной административной ответственности в виде административного штрафа в размере от 20.000 до 30.000 руб., или в виде обязательных работ на срок до 50 ч, или даже административный арест на срок до 10 суток.

Поэтому, исходя из большого числа законодательных ограничений, реализация права на одиночный пикет сопряжена с большими юридическими рисками:

во-первых, одиночный пикет должен быть в буквальном смысле одиночным, т. е. рядом с одиночным пикетчиком никого рядом быть не должно. Вместе с тем, такая «правовая конструкция» одиночного пикета обуславливает серьезный риск для участника одиночного пикета: достаточно иному лицу (например, провокатору) встать рядом с одиночным пикетчиком с плакатом, то это автоматически превратит одиночный пикет в коллективный, проведение которого согласно закону должно быть согласовано заранее; как уже было сказано, в случае отсутствия предварительного уведомления возникает риск привлечения такого пикетчика к административной ответственности по ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ; во-вторых, одиночный пикет должен осуществляться без передвижения, без звукоусиливающих устройств, без любых быстровозводимых сборно-разборных конструкций; в-третьих, необходимо соблюдать дистанцию, а именно должно соблюдаться «минимальное допустимое расстояние» между лицами, которые осуществляют одиночное пикетирование (это минимальное расстояние не может быть более 50 м.) [13]; в-четвертых, закон содержит весьма неоднозначную формулировку, по которой «решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу публичным мероприятием может быть признано объединенное единым замыслом и (или) общей организацией массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах, направленные на выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики» [13]. Последняя формулировка появилась недавно, а именно она была введена в действие Федеральным законом от 30.12.2020 № 497-ФЗ, что было обусловлено стремлением законодателя к формализации т. н. «пикетных очередей», когда одиночный пикет проводят несколько человек, которые через определенное время сменяют друг друга, передавая один и тот же плакат из рук в руки [15, с. 5]. По сути данная формулировка закона поставила под запрет предварительно несогласованные «пикетные очереди», поскольку потенциально ее участники подпадают под понятие публичного мероприятия, объединенного единым замыслом и (или) общим замыслом.

Таким образом, подводя промежуточный итог, можно сделать вывод о том, что реализация конституционного права на одиночный пикет в Российской Федерации существенно затруднена и сопряжена со значительными рисками. Одиночный пикет *de jure* приравнен к публичным мероприятиям, хотя для нас очевидна смысловая и логическая ошибка или по меньшей мере неудачный характер формулировки закона о публичных мероприятиях: «*собрание, проводимое одним участником*». Слово «*собрание*» в своем буквальном смысле предполагает наличие как минимум двух участников. Очевидно, что собрание не может состоять только из одного человека. Например, проводя сравнение, немецкий законодатель устанавливает в качестве отправной точки минимальное число участников мирного собрания, чтобы оно квалифицировалось в качестве публичного мероприятия. Так, в федеральной земле Шлезвиг-Гольштейн для того, чтобы мероприятие считалось публичным, в нем должно участвовать

как минимум три человека [23, с. 501; 24]. В Баварии [17], Саксонии [19], Нижней Саксонии [22] в качестве публичного мероприятия рассматривается собрание двух и более лиц. Поэтому важно отметить, что законодательство Германии не рассматривает одиночные пикеты в качестве собраний (публичных мероприятий) в конституционно-правовом смысле. Законодательство, правоприменительная практика и конституционно-правовая доктрина современной ФРГ расценивают одиночный пикет исключительно как форму реализации свободы мысли, слова, мнения, а также права на свободное развитие личности, которые закрепляют ст. 2 и 5 Основного Закона Германии. Именно в этой технике правового регулирования заключается ключевое и принципиальное отличие между Германией и Россией: по российскому праву одиночные пикеты попадают под регулирование ст. 31 Конституции РФ, а также федерального и регионального законов о публичных мероприятиях, хотя по своей конституционно-правовой сущности одиночный пикет *de facto* представляет реализацию конституционной свободы мысли, слова, мнения, которую закрепляет ст. 29 Конституции РФ.

Одиночный пикет в зеркале судебного конституционализма

В 2021 г. КС России принял постановление, которое было посвящено актуальным вопросам реализации конституционной свободы мирных собраний в форме одиночных пикетов. Конституционный Суд России по сути оценивал конституционность правоприменительной практики, по которой многодневная серия одиночных пикетов была квалифицирована в качестве скрытой формы публичного мероприятия, проведение которого требует подачи уведомления и согласования с органами публичной власти [9]. Поводом к рассмотрению дела в КС России стала жалоба экологической активистки И. Никифоровой из Казани, которая организовала серию одиночных пикетов против строительства мусоросжигательного завода в 2020 г. Ключевое обстоятельство дела И. Никифоровой заключалось в том, что она распространила в социальных сетях призыв присоединиться к многодневному протесту, который проводился в виде серии одиночных ежедневных пикетов, которые были организованы И. Никифоровой в центре г. Казани с 3 по 26 февраля 2020 г.

При подготовке данной серии одиночных пикетов заявительница жалобы стремилась максимально учесть действующие законодательные ограничения, которые устанавливают правила проведения одиночных пикетов: так, было обеспечено соблюдение важнейшего условия: каждый день проводился в прямом смысле именно одиночный пикет — с участием одного человека. Однако, несмотря на такое предельно строгое соблюдение закона, Заявительницу всё же привлекли к административной ответственности за организацию несогласованного публичного мероприятия по ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ. Данная многодневная серия одиночных пикетов была расценена правоприменителями в качестве скрытой формы коллективного публичного мероприятия, поскольку одиночные пикеты имели общие цели и задачи, одного и того же организатора. Поэтому был сделан вывод о том, что публичное мероприятие требовало подачи

предварительного уведомления и последующего согласования; в результате за организацию несогласованного публичного мероприятия И. Никифоровой было назначено административное наказание в виде 30 ч обязательных работ. После проигрыша дела во всех судебных инстанциях И. Никифорова была вынуждена обратиться в КС России с конституционной жалобой, полагая, что взаимосвязанные положения ч. 1.1 ст. 7 (в ред., действовавшей до вступления в силу ФЗ от 30.12.2020 г. № 497-ФЗ) и ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ, примененные в качестве основания для привлечения ее к административной ответственности, нарушают конституционное право на свободу мирных собраний.

В итоге, рассмотрев жалобу И. Никифоровой, КС России встал на сторону заявительницы конституционной жалобы. Важнейший вывод Суда сводился к тому, что в законодательстве о свободе мирных собраний по сути существует презумпция правомерности одиночных пикетов, которая в свою очередь основывается на презумпции добропорядочности граждан — «презумпции правомерности действий гражданина, соблюдающего установленный порядок проведения одиночного пикетирования». КС России согласился с основным аргументом Заявительницы жалобы о том, что оспариваемые нормы нарушают конституционные права, предусмотренные ч. 2 ст. 15, ч. 1 ст. 19, ст. 31 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, поскольку организованная ей серия одиночных пикетов не предполагала их одновременности: каждый одиночный пикет проводился в отдельный день [5]. При этом, следует заметить, что КС России указал на то, что в отдельных случаях можно и нужно бороться со злоупотреблениями правом на свободу мирных собраний, когда публичное мероприятие (в т. ч. и одиночный пикет) может проводиться под видом не связанных друг с другом одиночных пикетов. Однако, согласно позиции КС России, при выявлении злоупотреблений следует устанавливать наличие следующих признаков: единый замысел, единая организация, общая цель, одновременность проведения и территориальная близость друг к другу [14, с. 5; 16, с. 5].

Таким образом, постановление КС России прояснило порядок проведения одиночных пикетов в Российской Федерации [3]. На основе правовой позиции высшего органа конституционного контроля не должно возникать новых споров о допустимости проведения без подачи уведомления серии одиночных пикетов, проводимых в разные дни. Согласно мнению судей КС России, подобного рода многодневные одиночные пикетирования являются законной формой мирного протеста, которая не требует предварительного согласования, несмотря на тот факт, что серия одиночных пикетов имеет общую цель и организацию. Согласно позиции КС России: «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» [9, с. 19]. Основываясь на принципах верховенства права и правовой определенности Суд вновь обратил внимание российских правоприменителей на тот момент, что «установленный действующим законодательством порядок не предусматривает правил подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, состоящего из актов

одиночного пикетирования, рассчитанных на поочередное участие в них в течение нескольких дней не более одного лица. Соответственно, признание в рассматриваемом случае совокупности актов одиночного пикетирования одним публичным мероприятием *post factum* приводит — вопреки правовой аксиоме *impossibilium nulla est obligatio* (невозможное не может вменяться в обязанность) — к возложению на их организатора неисполнимого (по крайней мере, в системе действующего правового регулирования) требования о подаче в установленном законом порядке уведомления» [2]. Таким образом, при оценке конституционно-правовых аспектов одиночного пикета как одной из форм реализации свободы мирных собраний, закрепляемой ст. 31 Конституции РФ, КС России сделал вывод о неконституционности оспоренных Заявительницей правовых норм и фактически разрешил проведение серии (совокупности) одиночных пикетов, которые организовываются одним и тем же лицом, но при этом будут проводиться несколькими пикетчиками в разные дни.

Следует отметить, что КС России по сути был вынужден повторно обратиться к оценке конституционно-правовых аспектов проведения одиночных пикетов. В феврале 2013 г. КС России уже оценивал конституционность законодательных новелл, которыми был существенно дополнен федеральный закон о публичных мероприятиях; это постановление стало самым большим по объему решением КС России, которое было принято по вопросам свободы мирных собраний: текст решения занимает 108 страниц; на 41 странице были изложены три особых мнения судей КС России (совокупный объем решения КС России составляет 149 с.) [8]. Фактически в рамках постановления КС России осуществлял оценку конституционности проведенной реформы права публичных собраний России в июне 2012 г.

И именно в этом решении в рамках особого мнения судьи С. М. Казанцева была выражена аргументированная критика положений закона, по которым совокупность одиночных пикетов возможно признать по решению суда скрытой формой публичного мероприятия. Так, судья С. М. Казанцев обратил внимание на то, что «одиночное пикетирование является самой безопасной формой публичного мероприятия»; также С. М. Казанцев отметил, что установленные правила проведения одиночных пикетов, а именно право суда *a posteriori* признать одиночный пикет «совокупностью пикетов» (т. н. скрытой формой публичного мероприятия) делает бессмысленным положение закона о возможности проведения без подачи уведомления одиночных пикетов при соблюдении 50-метрового расстояния между лицами, проводящими одиночный пикет. Современная практика, которая носит весьма ограничительный характер, является свидетельством правоты судьи С. М. Казанцева. По нашему мнению, сегодня правила проведения одиночных пикетов излишне формализованы, что дает правоприменителям широкие пределы усмотрения для интерпретации характеристик одиночного пикета, который может быть расценен в качестве такого «одиночного пикета», который требует подачи предварительного уведомления. Так, исходя из действующих положений ч. 1.2 ст. 7 федерального закона о пу-

бличных мероприятиях, сегодня вовсе нельзя проводить «пикетные очереди» без подачи уведомления; в противном случае участники «пикетной очереди» несут риск привлечения к административной ответственности. Вместе с тем, «пикетная очередь» по сути является «самой безопасной формой публичного мероприятия» и представляет собой мирный, неформализованный способ донести до общества и государства информацию о проблемах, имеющих общественно-политическое значение.

Заключение

При сравнении российского и немецкого правового регулирования, и правоприменительной практики становится очевидно, что одиночный пикет в ФРГ не является предметом законодательства о свободе мирных собраний, а именно не попадает в сферу регулирования права публичных собраний (*Versammlungsrecht*). Немецкое законодательство и конституционно-правовая доктрина рассматривают одиночный пикет исключительно в качестве способа реализации конституционного права на свободу мысли, слова, мнения, а также права на свободное развитие личности, закрепленные в ст. 2 и 5 Основного Закона Германии. Немецкие правоведы используют для обозначения одиночного пикета термин — «одиночная демонстрация» («*Ein-Mann-Demonstration*») [20, с. 495; 21, с. 370].

Конституционно-правовая доктрина и законодательство ФРГ отличаются высокой степенью детализации основных аспектов реализации свободы мирных собраний, что позволяет отличить формы реализации данной свободы (*Versammlungsfreiheit*) от реализации иных конституционных прав и свобод. Так, например, в немецкой юридической доктрине подчеркивается, что при проведении мирного собрания важную роль играет характер коммуникации: с одной стороны, *внутренней коммуникации* — между самими участниками мирного собрания; а с другой стороны, *внешней коммуникации* — участников собрания с третьими лицами. Исходя из этого, третьим лицам должно быть понятно, что речь идет именно о собрании общей группы, которая представляет собой группу единомышленников, и которая пытается донести свои взгляды вовне — в адрес неограниченного круга иных лиц, поскольку основной смысл конституционной свободы мирных собраний состоит как раз в том, чтобы оказывать влияние на формирование и изменение общественного мнения по вопросам, которые имеют политический характер. Поэтому, исходя из коммуникационного свойства свободы мирных собраний, немецкие юристы не квалифицируют в качестве публичного мероприятия такие акции как раздачу листовок, общение с людьми на информационных стендах, перформансы, иные креативные акции, проведение которых охватывается конституционными свободой мысли, слова, мнения и правом на свободное развитие личности. Такой взгляд на свободу мирных собраний также позволяет четко отграничивать мирные собрания (публичные собрания в российском понимании) от иных случайных скоплений людей (*Ansammlung*), которые всегда лишены общей цели собрания — совместно вы-

разить идеи и взгляды, в результате чего может быть оказано воздействие на формирование или изменение общественного мнения. Такой конституционно-правовой характер свободы мирных собраний обуславливает ее демократическую функцию: данная свобода дает гражданам реальную возможность выразить мнения и взгляды, в особенности, когда необходимо защитить интересы меньшинства, которое не имеет своих представителей в публичных органах власти [18, с. 3477].

Возможно, что конституционно-правовой опыт немецких земель может быть интересен для отечественного законодателя. Так, по нашему мнению, заслуживает внимания подход регионального законодателя федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн, который закрепил в качестве минимального числа участников мирного собрания (публичного мероприятия) три человека. Данный подход правового регулирования всецело соответствует общим рекомендациям, которые сформулированы в актах международного права [4, 6] и международного мягкого права (*soft law*) [10]: например, соответствуют презумпции в пользу проведения мирных собраний, по которой: «Право на свободу мирных собраний относится к основным правам, и его реализацию следует, по мере возможности, обеспечивать без какого-либо регулирования. Всё то, что в явной форме не запрещено законом, следует считать разрешенным, и от желающих собраться не следует требовать получения разрешения на то, чтобы провести собрание. В законодательстве должна быть четко и недвусмысленно установлена презумпция в пользу свободы собраний».

Кроме того, основываясь на международных документах, можно констатировать, что на современное демократическое и правовое государство возложено *«позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите. Важнейшей обязанностью государства является создание необходимых механизмов и процедур, позволяющих обеспечить реальное осуществление свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования»* [10, с. 16]. По нашему мнению, именно чрезмерное по сути бюрократическое регулирование одиночных пикетов представляет собой одну из важнейших проблем [7, с. 24; 12, с. 20] современной правовой системы России, которая пока совершает восхождение к праву [1] — в том числе на вершину права публичных собраний. Проведенный анализ показывает, что действующий в Российской Федерации закон устанавливает значительное число ограничений и условий проведения одиночного пикета без подачи уведомления и согласования; однако, выполнение этих условий полностью не гарантирует участникам одиночного пикета того, что в последствии суд не квалифицирует данный одиночный пикет в качестве несанкционированного публичного мероприятия. Поэтому, подводя итог, можно сделать общий вывод о том, что действующие ограничения конституционного права на проведения одиночного пикета всё еще не отличаются пропорциональностью, поскольку не соответствуют принципу наименьшего уровня вмешательства государства.

Остается надеяться, что при дальнейшем регулировании конституционной свободы мирных собраний законодатель и правоприменители, в том числе с учетом ключевых позиций Конституционного Суда России [11, с. 49], будут исходить из особой роли этой свободы, которую она играет вместе с такими конституционными свободами как свобода мысли, слова и мнения, свобода объединения, которые имеют фундаментальное значение для развития полноценного демократического и правового государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С. С. Алексеев. Москва: Издательство НОРМА, 2011. 752 с.
2. Афанасьев С. Дело о непризнании многодневного одиночного пикетирования публичным мероприятием / С. Афанасьев // Институт права и публичной политики. Обзоры постановлений КС России. 17.05.2021. URL: <https://academia.ilpp.ru/postanovlenie-ot-17-maya-2021-goda-v-19-p/> (дата обращения: 05.05.2022).
3. Даньшов В. Пикетные очереди в Конституционном Суде: гвоздь в крышку гроба или защита права на одиночный пикет (судебная практика) / В. Даньшов // Издательская группа «Закон». ZAKON.RU. 18.01.2021. URL: https://zakon.ru/blog/2021/1/18/piketnye_ocheredi_v_konstitucionnom_sude_gvozd_v_kryshku_groba_ili_zaschita_prava_na_odinochnyj_piket (дата обращения: 14.11.2022).
4. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. 29 июня 1990 г. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304> (дата обращения: 14.11.2022).
5. КС отстоял право на многодневную серию пикетов // ПРАВО.RU. Практика. 19.05.2021. URL: <https://pravo.ru/news/231779/> (дата обращения: 05.05.2022).
6. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16.12.1966 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ractpol.shtml (дата обращения: 14.11.2022).
7. Кондрашев А. А. Свобода собраний в России: системные дефекты законодательства и политико-правовая практика / А. А. Кондрашев // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6 (121). С. 24-44.
8. Постановление КС России от 14.02.2013 № 4-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко // Сайт КС России. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision131666.pdf> (дата обращения: 14.11.2022).
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.05.2021 № 19-П по делу о проверке конституционности ч. 11 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и ч. 2 ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки И. А. Ники-

- форовой // Сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision534114.pdf> (дата обращения: 14.11.2022).
10. Руководящие принципы по свободе мирных собраний. 2-е издание. Подготовлены советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Совета Европы (CDL-AD (2010) 020). Варшава. Страсбург. 2010. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/6/83237.pdf> (дата обращения: 14.11.2022).
 11. Саликов М. С. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации: понятие и система / М. С. Саликов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2003. № 5 (250). С. 49-59.
 12. Тарибо Е. В. Проблемы реализации свободы выражений мнений и свободы собраний в практике конституционного правосудия / Е. В. Тарибо // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 20-31.
 13. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (в ред. от 30.12.2020) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СПС «КонсультантПлюс».
 14. Царёва М. В пикетных очередях увидели дефицит правосудия. Конституционный суд просят разобраться с нормами закона о митингах / М. Царёва // Газета «Коммерсантъ» № 46 от 18.03.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4731564> (дата обращения: 05.05.2022).
 15. Царёва М. Пикетную очередь не занимать / М. Царёва // Газета «Коммерсантъ». № 83. 19.05.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4816972> (дата обращения: 14.11.2022).
 16. Царёва М. КС выступил с пикетным предложением. Суд растолковал нормы одиночного протеста / М. Царёва, М. Старикова // Газета «Коммерсантъ» № 84 от 20.05.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4817856> (дата обращения: 05.11.2022).
 17. Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) vom 22. Juli 2008 (GVBl. S. 421, BayRS 2180-4-I), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 23. November 2015 (GVBl. S. 410) geändert worden ist. URL: <http://gesetze-bayern.de> (дата обращения: 05.11.2022).
 18. Blanke. Sterzel. Demonstrationsfreiheit — Geschichte und demokratische Funktion. Kritische Justiz (KJ). 1981. S. 3477.
 19. Gesetz über das Sächsische Versammlungsgesetz und zur Änderung des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen vom 25. Januar 2012 // Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt. 2012. № 2. S. 54. URL: <http://www.sachsen-gesetze.de> (дата обращения: 05.11.2022).
 20. Hillgruber. Die Meinungsfreiheit als Grundrecht der Demokratie // Juristen Zeitung (JZ). 2016. Vol. 71. No. 10. May 2016. S. 495-507.
 21. Frankenberg. Demonstrationsfreiheit — eine verfassungsrechtliche Skizze. Kritische Justiz (KJ). 1981. S. 370.
 22. Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG) vom 7. Oktober 2010 // Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl). 2010. 465. 532. Gliederungs-Nr: 21031. URL: <http://www.nds-voris.de/> (дата обращения: 05.11.2022).
 23. Ullrich N. Das Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein im Kontext europäischer Versammlungsgesetze // Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). 2016. № 8. S. 501.
 24. Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (VersFG SH) vom 18. Juni 2015 // Gesetz- und Verordnungsblatt (GVOBl). 2015. 135. Gliederungs-Nr: 2180-1. URL: <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de> (дата обращения: 14.11.2022).

Alexander V. SALENKO¹

SINGLE PICKET IN RUSSIA AND GERMANY: CONSTITUTIONAL AND LEGAL DIMENSION

¹ Dr. Sci. (Jur.), Master of Law (LL. M., Göttingen),
Associated Professor, Department of International and European Law,
Higher School of Law, Immanuel Kant Baltic Federal University (Kaliningrad)
asalenko@kantiana.ru

Abstract

In Russia the Public Assembly Law, which regulates the implementation of the constitutional right to freedom of peaceful assembly, is in the process of constant development. The author analyzes the Russian legislation and case-law of the Constitutional Court of the Russian Federation, which affect the holding of peaceful assemblies in the form of picketing (also single picketing). The author conducts that the conduct of single pickets in the Russian Federation in law years has been highly formalized. Theoretically, holding a single picket does not require notification and approval from representatives of public authorities. However, as the analysis shows, it is difficult to exercise the right to a single picket in practice, because law has established a number of restrictions, which significantly complicate the exercise of the freedom of peaceful assembly in the form of single picketing. The author concludes that the right to a single picket without approval de facto has a declarative nature, since law enforcement authorities have considerable discretion when qualifying a single picket as an unauthorized public event. The article contains an analysis of the legal positions of the Constitutional Court of Russia, which attempted to limit the discretion of law enforcement authorities in order to simplify the procedure for holding single pickets in Russia. In the article, the author examines the constitutional and legal experience of modern Germany (in particular, the German legal doctrine of *Versammlungsrecht*), where a single picket is regarded as one of forms to implement the constitutional freedom of speech and opinion, as well as the right to free development of the individual. The general conclusion of the author is that it is necessary to significantly simplify the procedure for holding a single picket, which could be regarded as the safest form of public event.

Citation: Salenko A. V. 2022. “Single picket in Russian and Germany: Constitutional and legal dimension”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 4 (32), pp. 131-144.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-131-144

Keywords

Freedom of peaceful assembly, single picket, picketing, public events, public assembly law, Versammlungsrecht, Versammlungsfreiheit, demonstrations, rallies, processions, Russia, Russian Federation, Germany, Federal Republic of Germany.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-131-144

REFERENCES

1. Alekseev S. S. 2011. Ascent to the law. Searches and solution. Moscow: NORMA Publishing House. 752 p. [In Russian]
2. Afanasiev S. 2021. "The case of non-recognition of multi-day single picketing as a public event". Institute of Law and Public Policy. Reviews of decisions of the Constitutional Court of Russia. Accessed on 5 May 2021. <https://academia.ilpp.ru/postanovlenie-ot-17-maya-2021-goda-v-19-p/> [In Russian]
3. Danshov V. 2021. "Picket lines in the Constitutional Court: A nail in the coffin or protection of the right to a single picket (jurisprudence)". Law Publishing Group. ZAKON.RU. Accessed on 14 November 2022. https://zakon.ru/blog/2021/1/18/piketnye_ocheredi_v_konstitucionnom_sude_gvozd_v_kryshku_groba_ili_zaschita_prava_na_odinichnyj_pike [In Russian]
4. Official website of the OSCE. 1990. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. Accessed on 14 November 2022. <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304> [In Russian]
5. PRAVO.RU. Practice. 2021. The Constitutional Court defended the right to a multi-day series of pickets. Accessed on 5 May 2022. <https://pravo.ru/news/231779/> [In Russian]
6. Official website of the United Nations. International Covenant on Civil and Political Rights. Adopted by resolution 2200A (XXI) of the General Assembly on 16 December 1966. Accessed on 14 November 2022. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml [In Russian]
7. Kondrashev A. A. 2017. "Freedom of assembly in Russia: Systemic defects in legislation and political and legal practice". Comparative Constitutional Review, no. 6 (121), pp. 24-44. [In Russian]
8. Website of the Constitutional Court of Russia. Decree of the Constitutional Court of Russia dated 14 February 2013 No. 4-P on the case of checking the constitutionality of the Federal Law "On Amendments to the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses" and the Federal Law "On Assemblies, Rallies, Demonstrations, Marches and Pickets" in connection with the request of the group deputies of the State Duma and the complaint of citizen E. V. Savenko. Accessed on 14 November 2022. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision131666.pdf> [In Russian]
9. Website of the Constitutional Court of the Russian Federation. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 17 May 2021 No. 19-P on the case of checking the constitutionality of part 11 of article 7 of the Federal Law "On meetings, rallies, demonstrations, marches and pickets" and part 2 of article 20.2 of the Code of Administrative

- Offenses of the Russian Federation in connection with the complaint citizen I. A. Nikiforova. Accessed on 14 November 2022. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision534114.pdf> [In Russian]
10. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly. 2nd edition. Prepared by the OSCE/ODIHR Panel of Experts on Freedom of Assembly and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) of the Council of Europe (CDL-AD (2010) 020). Warsaw. Strasbourg, 2010. Accessed on 14 November 2022. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/6/83237.pdf> [In Russian]
 11. Salikov M. S. 2003. "Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation: concept and system". News of Higher Educational Institutions. Jurisprudence, no. 5 (250), pp. 49-59. [In Russian]
 12. Taribo E. V. 2018. "Problems of implementation of freedom of expression and freedom of assembly in the practice of constitutional justice". Constitutional and Municipal Law, no. 2, pp. 20-31. [In Russian]
 13. ConsultantPlus SPS. Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 (as amended on 30 December 2020) "On meetings, rallies, demonstrations, processions and picketing". [In Russian]
 14. Tsareva M. 2021. "They saw a lack of justice in the picket lines. The constitutional court is asked to deal with the norms of the law on rallies". Kommersant Newspaper, no. 46. Accessed on 5 May 2022. <https://www.kommersant.ru/doc/4731564> [In Russian]
 15. Tsareva M. 2021. "Do not take the picket line". Kommersant Newspaper, no. 83. Accessed on 14 November 2022. <https://www.kommersant.ru/doc/4816972> [In Russian]
 16. Tsareva M. 2021. "KS made a picket proposal. The court explained the norms of a single protest". Kommersant Newspaper, no. 84. Accessed on 5 November 2022. <https://www.kommersant.ru/doc/4817856> [In Russian]
 17. Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) vom 22. Juli 2008 (GVBl. S. 421, BayRS 2180-4-I), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 23. November 2015 (GVBl. S. 410) geändert worden ist. Accessed on 5 November 2022. <http://gesetze-bayern.de>
 18. Blanke. Sterzel. Demonstrationsfreiheit — Geschichte und demokratische Funktion. Kritische Justiz (KJ). 1981. S. 3477.
 19. Gesetz über das Sächsische Versammlungsgesetz und zur Änderung des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen vom 25. Januar 2012. Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt. 2012. № 2. S. 54. Accessed on 5 November 2022. <http://www.sachsen-gesetze.de>
 20. Hillgruber. Die Meinungsfreiheit als Grundrecht der Demokratie. Juristen Zeitung (JZ). 2016. Vol. 71. No. 10. May 2016. S. 495-507.
 21. Frankenberg. Demonstrationsfreiheit — eine verfassungsrechtliche Skizze. Kritische Justiz (KJ). 1981. S. 370.
 22. Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG) vom 7. Oktober 2010. Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl). 2010. 465. 532. Gliederungs-Nr: 21031. Accessed on 5 November 2022. <http://www.nds-voris.de/> (дата обращения: 05.11.2022).
 23. Ullrich N. Das Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein im Kontext europäischer Versammlungsgesetze. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). 2016. № 8. S. 501.
 24. Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (VersFG SH) vom 18. Juni 2015. Gesetz- und Verordnungsblatt (GVObI). 2015. 135. Gliederungs-Nr: 2180-1. Accessed on 14 November 2022. <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de>