

Научная статья

Научная специальность

5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

УДК 342.729

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2026.3.30>

ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ СВОБОДОЙ СОБРАНИЙ: СМЕНА ФОРМ И ОБОСНОВАНИЕ ЦЕЛЕВОГО КРИТЕРИЯ

© Евстафьев А. И., 2026

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва, Россия

Установлено, что точечные запреты в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», вводимые как реакция на конкретные формы недобросовестного поведения, не обеспечивают устойчивого противодействия злоупотреблению правом. Выявлена закономерность: введение в 2012 г. требования о минимальном расстоянии между пикетчиками повлекло переход к «пикетным очередям» (поочередному пикетированию), которые, в свою очередь, были запрещены в 2020 г. Отмечается, что одновременно возникло злоупотребление правом в форме маскировки публичного мероприятия под формат, не подпадающий под действие закона. Сделан вывод, что каждый точечный запрет не устраняет «серую зону» злоупотребления, а лишь смещает ее границы, поскольку направлен на внешние признаки поведения, а не на его цель. Параллельно, как самостоятельная форма злоупотребления, при которой рассогласование целей наиболее очевидно, выявлена подача уведомлений без намерения проводить мероприятие. На основе целевого критерия предложен порядок квалификации злоупотребления правом и сформулировано соответствующее предложение о дополнении Федерального закона № 54-ФЗ.

Ключевые слова: злоупотребление правом, публичные мероприятия, свобода мирных собраний, целевой критерий, пикетные очереди, уведомительный порядок, одиночный пикет, конституционные права.

Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

ABUSE OF THE CONSTITUTIONAL FREEDOM OF ASSEMBLY: SHIFTING FORMS AND THE CASE FOR A PURPOSES CRITERION

© Evstafiev A. I., 2026

National Research University "Higher School of Economics", Moscow, Russian Federation

It is established that targeted prohibitions in Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 "On Assemblies, Rallies, Demonstrations, Marches, and Picketing", enacted in response to specific forms of bad-faith conduct, do not provide a durable response to abuse of right. A consistent pattern has been identified: the 2012 requirement of a minimum distance between individual picketers prompted a shift to «picket queues» (sequential picketing), which were in turn prohibited in 2020. At the same time, a further form of abuse emerged – the disguising of public assemblies as formats falling outside the scope of the law. It is concluded that each targeted prohibition does not eliminate the «grey zone» of abuse but merely displaces its boundaries, since it addresses the external features of conduct rather than its purpose. Alongside this, an independent form of abuse has been identified, in which the divergence of purposes is most evident – the filing of notifications without any intent to hold an assembly. On the basis of a purposive criterion, the author proposes a procedure for characterising abuse of right and formulates a corresponding proposal to supplement Federal Law No. 54-FZ.

Keywords: abuse of rights, public assemblies, freedom of peaceful assembly, purposive criterion, picket queues, notification procedure, individual picketing; constitutional rights.

This article is an output of a research project implemented as part of the Basic Research Program at the National Research University Higher School of Economics (HSE University).

Введение

Конституционное право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ¹) выступает одной

из фундаментальных форм участия личности в политической жизни государства. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»² (далее – Федеральный закон № 54-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г., с изм., одоб. в ходе общерос. голосования 01.07.2020) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

² О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

ФЗ, Закон) устанавливает уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, который, по замыслу законодателя, направлен на обеспечение безопасности участников и иных лиц.

Практика реализации этого права свидетельствует о том, что уведомительный порядок и сопутствующие ему процедуры нередко становятся объектом недобросовестного использования. Формальное соблюдение требований закона сочетается с целями, не совпадающими с теми, ради которых соответствующее право предоставлено. Реализуя право на мирные собрания, граждане прибегают к различным приемам обхода уведомительных требований, а законодатель реагирует точечными запретами, устраняющими конкретную, уже известную форму злоупотребления. Однако каждый новый запрет сопровождается появлением очередной формы злоупотребления, и этот цикл воспроизводится с устойчивой регулярностью.

Право, закрепленное в ст. 31 Конституции РФ, относится к числу политических, а это значит, что любые ограничения в данной сфере подлежат строгому тесту соразмерности, неоднократно сформулированному Конституционным Судом РФ¹. Постановка вопроса о злоупотреблении правом со стороны гражданина в публично-правовых отношениях не равнозначна расширению ограничений и не должна вести к нему. Напротив, замысел статьи противоположен – предложить альтернативу разрастающемуся с 2012 г. в Федеральном законе № 54-ФЗ ряду точечных запретов в виде универсального критерия, применение которого подконтрольно суду.

Институт злоупотребления правом, зародившийся в римском частном праве и получивший концептуальное оформление в европейской цивилистике XIX–XX вв., к настоящему времени приобрел общеправовой характер, на что неоднократно указывал Конституционный Суд РФ². Континентально-европейская доктрина, начиная с Л. Жоссерана, обосновавшего «теорию относительности прав» [19], рассматривала субъективное право через призму его целевого назначения. Эта линия отчасти была продолжена в отечественной науке В. П. Грибановым, обо-

сновавшим категорию пределов осуществления гражданских прав [5], и А. А. Малиновским, исследовавшим злоупотребление субъективным правом в теоретико-правовом измерении [9]. Между тем, по верному замечанию В. И. Крусса, феномен злоупотребления правом «может быть раскрыт и достоверно осмыслен исключительно с позиций конституционного правопонимания» [8, с. 9]. Тем не менее применительно к конституционно-правовым отношениям, в частности, связанным с реализацией политических прав, целостной доктринальной модели противодействия злоупотреблению до настоящего времени не сложилось [6]. Однако конституционные принципы добросовестности и недопустимости злоупотребления правом имеют общеправовой, а не исключительно частноправовой характер [4]. Развитие правового явления в сфере публично-правового регулирования крайне важно, поскольку «допустить полную свободу каждого субъекта общественных отношений – значит превратить правовое поле в его противоположность – хаос, а субъективное право – в произвол» [11, с. 145].

В этой связи цель настоящей статьи состоит в выявлении как закономерности последовательной смены форм злоупотребления правом на проведение публичных мероприятий, так и параллельных форм, существующих вне этой закономерности, в оценке ограниченности казуистического подхода к регулированию и в обосновании необходимости введения в Федеральный закон № 54-ФЗ целевого критерия квалификации злоупотребления.

«Серая зона» и динамический характер злоупотребления правом

Злоупотребление правом локализуется в особом пространстве – между пределами содержания права и пределами его осуществления. Субъект не выходит за границы нормативно закрепленного объема своего права (что отличает злоупотребление от деликта), однако реализует это право с целью, расходящейся с целью, ради которой оно установлено законодателем. Таким образом, цель выступает в качестве предела осуществления права, отграничивающего нормальное правоупотребление от недобросовестного.

Указанное пространство («серая зона») формируется за счет наличия пробелов, а также применения диспозитивного метода правового регулирования.

Отсутствие детальной регламентации реализации прав гражданами является необходи-

¹ См.: Информация Конституционного Суда Российской Федерации «Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 19 окт. 2021 г.) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

² См. напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апр. 2002 г. № 9-П // КонсультантПлюс : справочная правовая система ; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 марта 2005 г. № 3-П // Там же ; и др.

мостью и обеспечивает гибкость права, дает возможность адаптироваться праву в условиях многообразия и активного развития общественных отношений.

По справедливому замечанию А. Шайо, именно «неуверенность и отсутствие четкости» в определении содержания основных прав «создают интеллектуальную атмосферу, в которой стало возможным современное расширение применения понятия “злоупотребление”» [17, с. 164].

Динамика «серой зоны» применительно к свободе мирных собраний имеет и наднациональное измерение. В Руководящих принципах по свободе мирных собраний БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы закреплён ряд базовых принципов регулирования, среди которых – презумпция в пользу проведения собраний, пропорциональность и недискриминация [13, с. 16, 39]. Принцип пропорциональности раскрывается через требование избирать наименее ограничивающие меры и через прямой запрет автоматического применения предусмотренных законом ограничений ко всем мероприятиям без учета конкретных обстоятельств [Там же, с. 43–44]. Уведомительный порядок при этом понимается строго как форма заявления о намерении провести собрание, а не как разрешительная процедура [Там же, с. 73]. Эти позиции значимы для нашего анализа постольку, поскольку противопоставление целевого критерия казуистичному запрету как раз и обеспечивает более тонкую настройку соразмерности: реакция законодателя сосредотачивается на содержании поведения, а не на его внешней форме, что снижает риск чрезмерных ограничений правомерной активности и сохраняет уведомительный порядок в его исходном правовом смысле.

Принципиально важно, что «серая зона» не статична: когда законодатель типизирует повторяющуюся, общественно вредную форму злоупотребления, переводя ее в правонарушение (запрещая такой акт реализации права) – отдельный акт поведения выводится из «серой зоны» и трансформируется в обычный деликт. Одновременно с этим практика вырабатывает новые формы реализации права, сохраняющие сущность злоупотребления, но изменяющие его «внешнюю оболочку».

Право на мирные собрания представляет собой сферу, в которой динамический характер «серой зоны» проявляется наиболее отчетливо. Законодательная история Федерального зако-

на № 54-ФЗ, начиная с масштабных поправок 2012 г. и вплоть до изменений 2020 г., демонстрирует устойчивый паттерн – точечный запрет порождает следующий акт злоупотребления правом и цикл возобновляется.

Обход уведомительного порядка путем расположения одиночных пикетов на расстоянии друг от друга

Федеральный закон № 54-ФЗ в первоначальной редакции не содержал каких-либо положений о расстоянии между участниками одиночных пикетов, проведение которых допускается без уведомления органов власти. Организаторы публичных мероприятий обнаружили в этом регулятивный зазор: формально проводя «одиночные» пикеты, но располагаясь в непосредственной близости друг от друга, объединенные единым замыслом и общей организацией, они фактически проводили массовое мероприятие без требуемого уведомления.

Законодательная реакция на такое поведение последовала в 2012 г. С. А. Авакьян отмечал, что принятые в этот период ограничения права на мирные собрания «приняли настолько широкий размах, что даже такой в необходимой степени консервативный орган, как Верховный Суд РФ, выразил свою обеспокоенность» [1, с. 45]. Среди прочих изменений, в Федеральный закон № 54-ФЗ было введено требование о минимальном расстоянии между пикетчиками (пространственный критерий), а также положение о возможности признания судом совокупности одиночных пикетов единым мероприятием. Как следовало из пояснительной записки к законопроекту¹, указанные нарушения рассматривались законодателем как злоупотребление правом, что подтверждается и в доктрине [3, с. 59]. Полномочие по установлению конкретного расстояния (не более 50 метров) было передано субъектам РФ, и интересно заметить, что практика оказалась неоднородной – от 10 метров в Московской области² до 40 метров в Свердловской области³.

¹ См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 70631-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СОЗД ГД.

² См.: О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Московской области : закон Моск. обл. от 22 июля 2005 г. № 197/2005-ОЗ // Ежедневные новости. Подмосковье. 2005. № 143.

³ См.: Об отдельных вопросах подготовки и проведения публичных мероприятий на территории Свердловской области : закон Свердлов. Обл. от 7 дек. 2012 г. № 102-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области. 2013. № 12 (2012). Ст. 2072.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П¹, признавая эти нормы конституционными, указал, что «...даже при соблюдении минимального допустимого расстояния между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование... не исключаются злоупотребления правом на свободу мирных собраний посредством организации под видом отдельных одиночных пикетов коллективных публичных акций». В этой связи Конституционный Суд РФ сформулировал критерии для квалификации нескольких одиночных пикетов как единого мероприятия: единство целей и общая организация, одновременное проведение и территориальное тяготение, идентичные наглядные средства агитации, выдвижение общих требований. Отметим, что перечисленные признаки описывают внешние обстоятельства проведения пикетов, но не затрагивают существо злоупотребления – искажение цели реализации права.

Судебная практика с применением указанных положений Федерального закона № 54-ФЗ разнообразна. В одном из дел, рассмотренных Верховным Судом РФ, пикетирование нескольких граждан в Тюмени с одинаковыми плакатами было признано несогласованным мероприятием². Напротив, Заводской районный суд г. Орла в аналогичной ситуации не усмотрел признаков единого мероприятия: пять одиночных пикетов на территории одного сквера были расценены как «случайное совпадение действий отдельного пикетчика и иных граждан»³. В другом деле суд ошибочно посчитал за участника пикета гражданина, прибывшего в орган власти для подачи жалобы и оказавшегося рядом с пикетирующими людьми⁴.

Таким образом, описанная форма злоупотребления правом была выведена из «серой зоны» и типизирована в качестве правонарушения. Однако пространственный запрет оказался легко обходимым путем организации «пикетных очередей».

«Пикетные очереди»: от пространственного обхода к временному

Появление «пикетных очередей» стало прямым следствием пространственного запрета. Граждане сохранили ту же цель – проведение массового мероприятия без уведомления, но изменили внешнюю форму: вместо одновременного присутствия в одном месте граждане стали поочередно выходить на пикет, сменяя друг друга⁵. Термин «пикетные очереди» закрепился в судебной практике⁶ и был определен в постановлении Верховного Суда РФ как «поочередное пикетирование под видом пикетирования, осуществляемого одним участником»⁷.

Так, например, в марте 2020 г. в г. Санкт-Петербурге граждане, несогласные с поправками к Конституции РФ, на расстоянии более 50 метров одновременно проводили пикеты: в одном месте «находилось не менее 8 человек, которые по очереди, сменяя друг друга, демонстрировали плакаты аналогичного содержания»⁸. В указанном случае возможность привлечения участников такого мероприятия к ответственности была предопределена, в частности, наличием публикаций в сети Интернет с призывами участвовать в публичном мероприятии, что дало возможность подвести мероприятие под критерии, определенные Верховным Судом РФ. Однако очевидно, что такой случай скорее исключение и вполне вероятно, что, используя такой способ обхода требований об уведомлении, граждане провели и другие публичные мероприятия.

В результате в 2020 г. законодатель отреагировал⁹ и на такую форму злоупотребления правом и установил (ч. 1.1. ст. 7 Федерального закона № 54-ФЗ), что участие нескольких лиц в актах пикетирования поочередно также является публичным мероприятием. Способ регулирования в точности воспроизвел предыдущий:

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февр. 2013 г. № 4-П // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

² См.: Постановление Верховного Суда РФ от 14 февр. 2022 г. № 89-АД22-1-К7 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

³ Постановление Заводского районного суда г. Орла от 14 дек. 2017 г. по делу № 5-407/2017 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

⁴ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 26 нояб. 2021 г. № 5-АД21-77-К2 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

⁵ См.: Пикетные очереди в Конституционном Суде: гвоздь в крышку гроба или защита права на одиночный пикет? URL: https://zakon.ru/blog/2021/1/18/piketnye_ocheredi_v_konstitucionnom_sude (дата обращения: 01.05.2026).

⁶ См.: Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 18.05.2022 № 16-2518/2022 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

⁷ Постановление Верховного Суда РФ от 09.11.2023 № 45-АД23-13-К7 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

⁸ Постановление Верховного Суда РФ от 10.02.2022 № 78-АД22-3-К3 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

⁹ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон от 30 дек. 2020 г. № 497-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2021. № 1 (ч. 1). Ст. 36.

императивный запрет, привязанный к внешним признакам, но на этот раз временным.

Вследствие указанного, начала складываться новая судебная практика с реализацией изложенного запрета. Так, например, в августе 2021 г. в Москве участники «в количестве 11 человек организовали одиночные пикеты, поочередно с временным интервалом от 20 минут подходили к зданию»¹, что было признано судом массовым публичным мероприятием.

Применительно к «пикетным очередям» весьма уместен подход А. А. Малиновского, по мнению которого, «если субъект достигает поставленной цели при помощи использования другого средства... то он осуществляет субъективное право в противоречии с его назначением» [9, с. 97], т. е. злоупотребляет правом. Субъект реализует право на одиночное пикетирование, но преследует цель, присущую коллективному публичному мероприятию, для которого законодатель установил уведомительный порядок.

Маскировка публичного мероприятия под мероприятие, не подпадающее под действие Федерального закона № 54-ФЗ

Отдельным вариантом обхода требований об уведомлении является маскировка публичного мероприятия, которая заключается в следующем. Организатор публичного мероприятия переквалифицирует сам характер деятельности, относя проводимое мероприятие к формату, не подпадающему под действие Федерального закона № 54-ФЗ (ст. 2 Закона содержит закрытый перечень публичных мероприятий).

Так, граждане, выражающие несогласие с решениями власти, могут собираться в формате флешмобов, массовых прогулок, наномитингов и др. [14, с. 120] и при внешнем различии могут воспроизводить все существенные признаки публичного мероприятия – коллективность, целенаправленность, публичность выдвигаемых требований, но формально оставаться за пределами нормативного регулирования.

Показателен в этом отношении опыт ряда постсоветских государств, законодательство которых пошло по пути расширительного, содержательного определения форм публичной власти. В Республике Беларусь под пикетированием понимают в том числе акции в формате флешмоба, а в Республике Казахстан – возведение юрт, палаток и иных сооружений [7, с. 28].

Маскировка отличается от пространственного и временного обхода характером воздействия на закон. Если первые два изменяли организационные параметры мероприятия, оставаясь в его границах, то маскировка выводит мероприятие из сферы регулирования целиком. Это создает особую проблему: квалификация «прогулки» или флешмоба как публичного мероприятия через целевой критерий означала бы расширение закрытого перечня ст. 2 Федерального закона № 54-ФЗ судебным путем, что противоречит требованию определенности закона, ограничивающего права. По этой причине маскировка лежит на границе предмета настоящей статьи: ее устранение требует не столько применения общего запрета злоупотребления правом, сколько пересмотра самой ст. 2 – в направлении открытого перечня или расширенного определения публичного мероприятия по содержательным признакам. В этой связи отдельными авторами высказываются предложения о необходимости закрепления открытого перечня публичных мероприятий [16, с. 8–9], а также о необходимости проработки классификации публичных мероприятий и понятийно-терминологического ряда [12].

Целевой же критерий применим к маскировке лишь как вспомогательный – для целей доказывания, что собрание под видом досугового или иного формата, по существу, преследует цели ст. 2.

Так, например, Элистинский городской суд Республики Калмыкия прекратил производство по административному делу в отношении гражданина, организовавшего ряд мероприятий с массовым участием людей, в ходе которых исполнялись народные танцы и звучала игра на народных музыкальных инструментах².

Следует оговориться, что именно в силу того, что маскировка направлена на выведение мероприятия из-под действия закона, она, как правило, не получает судебной фиксации в рамках дел о нарушении порядка проведения публичных мероприятий – суд не квалифицирует «прогулку» как публичное мероприятие. Отсутствие систематизированной судебной практики по этой форме обхода само по себе является индикатором проблемы – существующее казуистичное регулирование не позволяет выявить недобросовестное поведение.

¹ Решение Московского городского суда от 1 февр. 2022 г. по делу № 7-595/2022 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

² См.: Элистинский городской суд (Республика Калмыкия), Постановление № 5-163/2015 от 2 июля 2015 г. по делу № 5-163/2015 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

Подача уведомлений без намерения проводить мероприятие

Параллельно с описанной цепочкой адаптации к различным реакциям законодателя в практике обнаружилась принципиально иная модель злоупотребления, не являющаяся результатом какого-либо конкретного запрета. Речь идет об использовании самого механизма уведомления в целях, не имеющих отношения к проведению мероприятий. В декабре 2017 г. в Санкт-Петербурге одним гражданином было направлено 660 уведомлений о проведении мероприятий в одном месте и в один день. Ни одно из них фактически проведено не было, однако органы власти были обязаны обеспечивать безопасность и пр.¹

Этот случай побудил группу депутатов Государственной Думы в 2018 г. инициировать: 1) законопроект² об административной ответственности, в частности, за подачу уведомления без цели проведения мероприятия, а также законопроект 2), которым предлагалось возложить обязанность на организаторов – уведомить граждан и органы власти об отмене мероприятия (в случае таковой)³.

Характерно, что факт злоупотребления был признан и самим законодателем – статья, предложенная к включению в КоАП РФ⁴, именовалась «Злоупотребление правом на проведение публичного мероприятия». Примечательна, однако, оговорка профильного Комитета: «Использование термина “злоупотребление правом” применительно к обозначенной сфере публично-правовых отношений не вполне корректно»⁵, что нашло отражение в окончательном тексте принятого нормативного акта.

Злоупотребление в форме «пустых» уведомлений отличается тем, что рассогласование целей наиболее очевидно: цель, заложенная в праве на мирное собрание, полностью отсутствует.

¹ См.: Пояснительная записка к законопроекту № 468834-7 «О внесении изменений в статьи 5 и 10 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СОЗД ГД.

² См.: Законопроект № 468798-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СОЗД ГД.

³ Законопроект № 468834-7 «О внесении изменений в статьи 5 и 10 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СОЗД ГД.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

⁵ Заключение Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по государственному строительству и законодательству к законопроекту № 468798-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СОЗД ГД.

Квалифицировать такое поведение как злоупотребление можно исключительно через цель – и ни через что иное.

Примечательно, что описанное явление получило независимое признание в актах наднационального уровня. Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии при обсуждении конкуренции одновременных собраний прямо указывают на недопустимость «сознательно заранее подавать уведомление об одном собрании с целью блокирования доступа к другим мероприятиям» [13, с. 74, 75]. Тем самым международный документ фиксирует ту же форму злоупотребления, которая возникла в российской практике, причем фиксирует ее не как теоретическую возможность, а как известную проблему регулирования.

Закономерность и целевой критерий

Рассмотренный материал позволяет выделить два самостоятельных аргумента в пользу целевого критерия. Первый – закономерность последовательной адаптации, при которой пространственный обход сменяется временным («пикетные очереди»), а каждый ответный запрет лишь смещает форму злоупотребления, не устраняя его существа. Второй – существование параллельных форм злоупотребления, не вытекающих из реакции на конкретный запрет: маскировки публичного мероприятия под формат, не охватываемый ст. 2 Федерального закона № 54-ФЗ, и подачи уведомлений без намерения проводить мероприятие. В последнем случае рассогласование целей проявляется наиболее очевидно. Оба аргумента ведут к одному выводу – казуистичное регулирование крайне ограничено в способности противостоять злоупотреблению правом.

Казуистичный запрет направлен на внешние признаки явления, которые модифицируются, не меняя сути поведения. Целевой критерий фиксирует не форму, а расхождение фактической цели субъекта с целью, ради которой право установлено законодателем и потому не имеет того уязвимого места, которым обладает регулирование через признак [6].

Особенно отметим, что целевой критерий не вводит нового ограничения содержания права, а лишь фиксирует предел его осуществления, вытекающий из общеправового принципа недопустимости злоупотребления [4]. Он не затрагивает объема права и срабатывает только при доказанном рассогласовании целей.

Л. Жоссеран, анализируя различные подходы к злоупотреблению правом, также приходит к тому, что целевой критерий является ключевым, поскольку поглощает другие критерии, выработанные в доктрине (критерий интереса, критерий причинения вреда и др.) [19, с. 396]. Аналогичную позицию занимает Л. А. Шарнина [18, с. 66]. Т. Я. Хабриева также отмечает, что именно цель выступает пределом, ограничивающим злоупотребление [15, с. 146].

Практическое применение целевого критерия предполагает ответ на предварительный вопрос: каким образом устанавливается цель, с которой законодатель предоставил субъекту соответствующее право? Если цель остается неопределенной, критерий утрачивает операциональность и превращается в декларацию. Здесь существенна работа Т. Я. Хабриевой, обосновавшей телеологическое (целевое) толкование как самостоятельный способ интерпретации права [15]. Цель, как правило, выходит за пределы непосредственного содержания нормы, но «снимается» в ее гипотезе, диспозиции, санкции, а также в системных связях с иными нормами, и благодаря этому она поддается реконструкции, даже если прямого текстуального выражения не имеет [Там же, с. 41–46]. Применительно к праву на мирные собрания цель законодателя может быть выявлена на основе анализа нескольких уровней нормативных и интерпретационных источников.

Во-первых, на основании закона (первый уровень). Статья 2 Федерального закона № 54-ФЗ прямо определяет цель публичного мероприятия: «свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики». Это нечастый случай, когда законодатель эксплицитно фиксирует целевое назначение права в тексте закона. Между тем В. П. Грибанов отмечал, что назначение субъективного права может быть установлено из совокупности норм, регулирующих общественные отношения, для опосредования которых это право и предназначено [5, с. 81–82], и применительно к Федеральному закону № 54-ФЗ такой совокупностью выступает ст. 2 в системной связи со ст. 3.

Во-вторых, на основании конституционных норм и правовых позиций Конституционного Суда РФ (второй уровень). Суд неоднократно формулировал целевое назначение уведомительного порядка: в постановлении от 14 фев-

раля 2013 г. № 4-П указано, что его цель – «обеспечение мирного и безопасного характера публичного мероприятия, а не создание условий для воспрепятствования его проведению». Отметим, что телеологическое (целевое) толкование зафиксировано в числе методов, систематически применяемых Конституционным Судом РФ¹. Таким образом, правоприменитель располагает авторитетной интерпретационной базой, позволяющей установить цель права с достаточной степенью определенности.

В-третьих, на основании пояснительных записок к законопроектам, которые содействуют уточнению воли законодателя, содержания правового воздействия (третий уровень).

Выявление нормативной цели составляет первый этап квалификации. Второй этап – установление фактической цели субъекта из объективных обстоятельств.

Субъект, злоупотребляющий правом, не может не осознавать противоправного, неконституционного характера своей волевой устремленности [8, с. 52], что предполагает возможность установления субъективного элемента через объективные проявления. Применительно к праву на мирные собрания суд может оценивать совокупность обстоятельств: хронологию действий, содержание и количество уведомлений, поведение на предшествующих мероприятиях, наличие или отсутствие реального намерения проводить мероприятие и др. Так, из факта подачи 660 уведомлений на один день и одно место с очевидностью следует отсутствие цели свободного выражения мнений. В этой связи допустимо говорить о том, что такой подход нашел отражение в действующем правовом регулировании, однако опосредован точечными запретами.

На третьем этапе производится следующее сопоставление: если фактическая цель субъекта расходится с нормативной целью права и такое расхождение причиняет (создает угрозу причинения) вред правам и интересам иных лиц – поведение надлежит квалифицировать как злоупотребление. Бремя доказывания может быть перераспределено: добросовестность субъекта презюмируется, а орган власти обязан мотивировать наличие расхождения целей. Отказ подлежит судебному контролю, что исключает произвольное применение.

¹ См.: Информация Конституционного Суда Российской Федерации «Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 19 октября 2021 г.) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

Особенно отметим, что политическая направленность мероприятия и выражение несогласия с действиями власти не свидетельствуют о расхождении целей: подобное выражение прямо охватывается нормативной целью, закрепленной в ст. 2 Федерального закона № 54-ФЗ. Злоупотребление возникает лишь там, где фактическая цель организатора расходится с нормативной. Это расхождение поддается объективной проверке.

Рассмотрим применение предложенного подхода к выявлению злоупотребления правом на примере вышеизложенного случая подачи 660 уведомлений в Санкт-Петербурге.

На первом этапе устанавливается нормативная цель: ст. 2 Федерального закона № 54-ФЗ определяет ее как свободное выражение и формирование мнений, а Конституционный Суд РФ уточняет, что уведомительный порядок направлен на обеспечение мирного и безопасного характера мероприятия. Второй этап – реконструкция фактической цели субъекта из объективных обстоятельств: количество уведомлений, совпадение времени и места, отсутствие реального проведения, конкуренция за площадки с иными организаторами. Совокупность обстоятельств с очевидностью свидетельствует об отсутствии цели «свободного выражения мнений». Третий этап фиксирует расхождение: фактическая цель – блокировка площадок и создание административной нагрузки противоречит нормативной, причем вред иным организаторам и публичной власти также достаточно очевиден. Поведение надлежит квалифицировать как злоупотребление правом.

Безусловно, подобный подход существенно расширяет усмотрение правоприменителя, что отмечалось критиками самой идеи злоупотребления правом [10, с. 117]. На наш взгляд, ключевое отличие предлагаемой конструкции от точечных запретов в том, что усмотрение переносится с самих субъектов, реализующих право, на судебные органы, решения которых подлежат вышестоящему контролю. Иначе говоря, риск произвола не устраняется полностью, но локализуется в той части механизма, где он лучше всего поддается проверке.

Более того, следует также учитывать, что запрет конкретного действия, т. е. ограничение в правах, может быть несоразмерным предполагаемым негативным последствиям от выявленного злоупотребления. Указанное напрямую коррелирует с позицией Конституционного Суда

РФ¹ о том, что, вводя ограничения в целях предотвращения злоупотребления правом, законодатель обязан использовать исключительно необходимые и соразмерные конституционно признаваемым целям меры, не допуская чрезмерных ограничений. Следовательно, регулирование не через запрет конкретного действия, а через абстрактный запрет злоупотребления – дает возможность более гибко и соразмерно реагировать на недобросовестное поведение [2, с. 31].

Немаловажно, что точечный запрет предполагает объективизацию каких-либо признаков злоупотребления правом и их отражение в нормативной плоскости. Тем самым недобросовестным субъектам предоставляются идеальные условия для преобразования механизма злоупотребления – у них появляется понимание, что именно нужно имитировать, воссоздавать для исключения рисков признания акта поведения в качестве злоупотребления правом. Указанное также можно отнести к числу недостатков существующего подхода к точечному регулированию запрета злоупотребления правом.

На основании изложенного предлагается ввести в Федеральный закон № 54-ФЗ ст. 3.1 следующего содержания: «Статья 3.1. Недопустимость злоупотребления правом на проведение публичного мероприятия.

1. Не допускается осуществление права на проведение публичного мероприятия в целях, не соответствующих целям публичного мероприятия и уведомительного порядка его проведения, установленным настоящим Федеральным законом.

2. Добросовестность организатора и участников публичного мероприятия презюмируется. Обязанность доказывания несоответствия фактической цели целям, установленным настоящим Федеральным законом, возлагается на орган публичной власти. Политическая направленность мероприятия и выражение несогласия с решениями органов публичной власти сами по себе не свидетельствуют о наличии злоупотребления правом.

3. При установлении признаков, предусмотренных ч. 1 настоящей статьи, орган публичной власти выносит мотивированное решение о запрете проведения публичного мероприятия либо о признании уведомления не соответствующим требованиям настоящего Федерального закона. Такое решение может быть обжаловано в суд в порядке, установленном Кодексом адми-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 марта 2007 г. № 4-П // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

нистративного судопроизводства Российской Федерации».

Размещение запрета в обособленной статье отражает характер нормы – речь идет о самостоятельном правовом институте, действующем субсидиарно к специальным запретам, уже содержащимся в Федеральном законе № 54-ФЗ. Назначение ст. 3.1 – не дублирование этих норм, а охват тех форм злоупотребления, которые ими не охватываются и охвачены быть не могут в силу самой природы казуистичного регулирования.

Часть 1 формулирует материально-правовой запрет через целевой критерий, основанный на нормативной цели как самого публичного мероприятия (ст. 2 Закона), так и установленного для его проведения уведомительного порядка (ст. 1, 3 Закона в их толковании Конституционным Судом РФ). Указание на Закон в целом, а не на отдельную статью отвечает природе цели права как категории, реконструируемой из совокупности норм, опосредующих регулируемые отношения, а не из единичной дефиниции.

Часть 2 нормы содержит процессуальную гарантию: презумпция добросовестности организатора возлагает бремя доказывания расходжения целей на орган публичной власти, что препятствует превращению критерия в инструмент произвольного отказа, а эксплицитная оговорка о политической направленности мероприятия исключает использование статьи против правомерных форм протестной активности. Часть 3 встраивает процедурный контур – мотивированность отказа и его судебную проверку по правилам Кодекса административного судопроизводства РФ.

Соответствие этой конструкции принципу пропорциональности подтверждается на национальном уровне. Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии исходят из того, что меры реагирования должны быть конкретизированы под фактические обстоятельства и не приобретать характера автоматически применяемых запретов [13, с. 43–44]. Целевой критерий – не точечный запрет, а оценочная конструкция, требующая мотивированного установления расходжения целей в каждом случае. В этой связи такой подход ближе к стандарту соразмерности, нежели расширяющийся перечень казуистичных ограничений.

Заключение

Право на мирные собрания в Российской Федерации – сфера, в которой динамический

характер «серой зоны» проявляется с особой наглядностью. Смена форм обхода уведомительного порядка демонстрирует устойчивую закономерность: точечный запрет не устраняет злоупотребление, а лишь смещает границы «серой зоны». Наряду с этой цепочкой адаптации обнаруживаются параллельные формы злоупотребления, не сводимые к реакции на конкретный запрет – маскировка публичного мероприятия под формат, не охватываемый ст. 2 Федерального закона № 54-ФЗ, подача уведомлений без намерения проводить мероприятие. В последнем случае рассогласование целей проявляется наиболее очевидно, что и подтверждает универсальность целевого критерия.

Цель законодателя при этом не является абстракцией: применительно к праву на мирные собрания она устанавливается из текста закона (ст. 2 Федерального закона № 54-ФЗ), правовых позиций Конституционного Суда РФ и пояснительных записок к законопроектам. Предложенный алгоритм квалификации – установление нормативной цели, установление фактической цели субъекта из объективных обстоятельств, их сопоставление с учетом презумпции добросовестности обеспечивает операциональность критерия.

Такая конструкция переносит усмотрение с уровня административного решения, в момент рассмотрения уведомления, на уровень судебной проверки, где оно поддается пересмотру, т. е. риск произвола не исключается полностью, а перемещается туда, где лучше поддается контролю.

Сформулированное нормотворческое предложение – дополнение Федерального закона № 54-ФЗ ст. 3.1, закрепляющей запрет злоупотребления правом на основе целевого критерия, призвано обеспечить правовое реагирование на формы злоупотребления, которые точечные запреты не способны охватить. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. А. Конституционное правоприменение: некоторые проблемы теории и практики // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2018. Т. 28, № 4. С. 43–48.
2. Блохин П. Д. Структура основных прав и их правомерное ограничение: российская конституционная модель // Закон. 2022. № 12. С. 14–33.
3. Брежнев О. В. Право граждан на организацию и проведение публичных мероприятий в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2025. № 5. С. 53–63.
4. Гаджиев Г. А. Конституционные принципы добросовестности и недопустимости злоупотребления субъективными правами // Государство и право. 2002. № 7. С. 54–62.
5. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2000. 411 с.

6. Евстафьев А. И. Злоупотребление правом в конституционном праве: постановка проблемы // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2024. № 4. С. 88–101.
 7. Колмаков С. Ю. Конституционные основы свободы собраний в странах постсоветского пространства // Сибирский юридический вестник. 2017. № 4. С. 25–31.
 8. Крусс В. И. Злоупотребление правом : учеб. пособие. М. : Норма, 2010. 176 с.
 9. Малиновский А. А. Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование). М. : Юрлитинформ, 2007. 352 с.
 10. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М. : Статут, 2001. 352 с.
 11. Поротикова О. А. Проблема злоупотребления субъективным гражданским правом. М. : Волтерс Клувер, 2007. 256 с.
 12. Прокофьев К. Г. К вопросу о классификации публичных мероприятий в Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. 2017. № 1. С. 21–28.
 13. Руководящие принципы по свободе мирных собраний / подгот. Советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Совета Европы. 2-е изд. Варшава ; Страсбург : БДИПЧ ОБСЕ, 2011. 184 с.
 14. Саленко А. В. Свобода мирных собраний в Российской Федерации: несколько тезисов об актуальных проблемах // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 118–127.
 15. Хабриева Т. Я. Избранные труды : в 10 т. Т. 1 : Монографии. М., 2018. 560 с.
 16. Чертков А. Н. Публичные общественные мероприятия как форма осуществления публичной власти гражданским обществом // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 11. С. 8–12.
 17. Шайо А. Злоупотребление основными правами, или Парадоксы преднамеренности // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2 (63). С. 162–182.
 18. Шарнина Л. А. Категория усмотрения в конституционном праве : монография. М. : Проспект, 2017. 208 с.
 19. Josseland L. On the Spirit of Rights and Their Relativity: The So-Called Theory of the Abuse of Rights. Paris : Librairie Dalloz, 1927. 454 p.
- ## REFERENCES
1. Avak'ian S.A. Konstitutsionnoye pravoprimenenie: nekotorye problemy teorii i praktiki [Constitutional law enforcement: some problems of theory and practice]. *Iuridicheskii vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta* [Legal Bulletin of Dagestan State University], 2018, vol. 28, no. 4, pp. 43–48. (in Russian)
 2. Blokhin P.D. Struktura osnovnykh prav i ikh pravomernoe ogranichenie: rossiiskaia konstitutsionnaia model [Structure of fundamental rights and their legitimate restriction: the Russian constitutional model]. *Zakon* [Law], 2022, no. 12, pp. 14–33. (in Russian)
 3. Brezhnev O.V. Pravo grazhdan na organizatsii i provedenie publicnykh meropriatii v resheniiakh Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii [Citizens' right to organize and hold public events in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Aktualnye problemy rossiiskogo prava* [Current Problems of Russian Law], 2025, no. 5, pp. 53–63. (in Russian)
 4. Gadzhiev G.A. Konstitutsionnye printsipy dobrosovestnosti i nedopustimosti zloupotrebleniia sub'ektivnymi pravami [Constitutional principles of good faith and inadmissibility of abuse of subjective rights]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2002, no. 7, pp. 54–62. (in Russian)
 5. Gribanov V.P. *Osushchestvlenie i zashchita grazhdanskikh prav* [Exercise and protection of civil rights]. Moscow, Statut Publ., 2000, 411 p. (in Russian)
 6. Evstafiev A.I. Zloupotreblenie pravom v konstitutsionnom prave: postanovka problemy [Abuse of right in constitutional law: problem statement]. *Teoreticheskaya i prikladnaya iurisprudentsiia* [Theoretical and Applied Law], 2024, no. 4, pp. 88–101. (in Russian)
 7. Kolmakov S.Yu. Konstitutsionnye osnovy svobody sobraniia v stranakh postsovetskogo prostranstva [Constitutional foundations of freedom of assembly in the countries of the post-Soviet space]. *Sibirskii iuridicheskii vestnik* [Siberian Law Herald], 2017, no. 4, pp. 25–31. (in Russian)
 8. Kruss V.I. *Zloupotreblenie pravom: ucheb. posobie* [Abuse of right: textbook]. Moscow, Norma Publ., 2010, 176 p. (in Russian)
 9. Malinovskii A.A. *Zloupotreblenie sub'ektivnym pravom (teoretiko-pravovoe issledovanie)* [Abuse of subjective right: a theoretical-legal study]. Moscow, YurLitinform Publ., 2007, 352 p. (in Russian)
 10. Pokrovskii I.A. *Osnovnye problemy grazhdanskogo prava* [Fundamental problems of civil law]. Moscow, Statut Publ., 2001, 352 p. (in Russian)
 11. Porotikova O.A. *Problema zloupotrebleniia sub'ektivnym grazhdanskim pravom* [The problem of abuse of subjective civil right]. Moscow, Volters Kluver Publ., 2007, 256 p. (in Russian)
 12. Prokof'ev K.G. K voprosu o klassifikatsii publicnykh meropriatii v Rossiiskoi Federatsii [On the question of classification of public events in the Russian Federation]. *Iuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2017, no. 1, pp. 21–28. (in Russian)
 13. *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* / prep. by the OSCE/ODIHR Panel of Experts on the Freedom of Assembly and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) of the Council of Europe. 2nd ed. Warsaw; Strasbourg, OSCE/ODIHR, 2011, 184 p.
 14. Salenko A.V. Svoboda mirnykh sobraniia v Rossiiskoi Federatsii: neskol'ko tezisev ob aktualnykh problemakh [Freedom of peaceful assembly in the Russian Federation: several theses on current problems]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2018, no. 1, pp. 118–127. (in Russian)
 15. Khabrieva T.Ya. *Izbrannye trudy* [Selected works]. In 10 vols. Vol. 1. Monographs. Moscow, 2018, 560 p. (in Russian)
 16. Chertkov A.N. Publichnye obshchestvennye meropriatia kak forma osushchestvleniia publicnoi vlasti grazhdanskim obshchestvom [Public events as a form of exercising public power by civil society]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2024, no. 11, pp. 8–12. (in Russian)
 17. Shaio A. Zloupotreblenie osnovnymi pravami, ili Paradokсы prednamerenosti [Abuse of fundamental rights, or the paradoxes of intentionality]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2008, no. 2 (63), pp. 162–182. (in Russian)
 18. Sharnina L.A. *Kategoriia usmotreniia v konstitutsionnom prave: monografiia* [The category of discretion in constitutional law: monograph]. Moscow, Prospekt Publ., 2017, 208 p. (in Russian)
 19. Josseland L. *On the Spirit of Rights and Their Relativity: The So-Called Theory of the Abuse of Rights*. Paris, Librairie Dalloz, 1927, 454 p.
- Статья поступила в редакцию 03.06.2026; одобрена после рецензирования 10.08.2026; принята к публикации 13.08.2026
- Received on 03.06.2026; approved on 10.08.2026; accepted for publication on 13.08.2026
- Евстафьев Андрей Игоревич** – аспирант департамента публичного права факультета права, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) (Россия, 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, 20), ORCID: 0009-0001-4430-3463, PII Author ID: 1217177, e-mail: aievstafev@hse.ru
- Evstafyev Andrei Igorevich** – Postgraduate Student of the Department of Public Law, Faculty of Law, National Research University Higher School of Economics (20, Myasnitskaya st., Moscow, 101000, Russian Federation), ORCID: 0009-0001-4430-3463, RSCI Author ID: 1217177, e-mail: aievstafev@hse.ru