

**Председателю Конституционного Суда
Российской Федерации В. Д. Зорькину**

в связи с жалобой гражданки И. А. Никифоровой на нарушение ее конституционных прав положениями части 1¹ статьи 7 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” и части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Копия: судье-докладчику С. Д. Князеву

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

о конституционности требования о подаче предварительного уведомления о проведении одновременных актов одиночного пикетирования

I. Введение

1. На рассмотрении Конституционного Суда находится жалоба гражданки И. А. Никифоровой на нарушение её конституционных прав положениями части 1¹ статьи 7 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” и части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Данные нормы устанавливают требование о подаче уведомления о проведении публичного мероприятия (за исключением пикетирования, осуществляемого одним участником), уполномочивая суды признавать акты пикетирования, проводимые одним участником, единым мероприятием, а также устанавливают административную ответственность за организацию либо проведение публичного мероприятия без подачи уведомления о его проведении.
2. Конституционность рассматриваемых норм ставится под сомнение в той мере, в какой они позволяют квалифицировать в качестве единого публичного мероприятия, проведение которого требует подачи предварительного уведомления, одиночные пикеты, которые проводятся в разное время, а также предполагают привлечение к административной ответственности организатора такого мероприятия за неподачу такого уведомления.
3. Настоящее заключение подготовлено Межрегиональной общественной организацией “Правозащитный центр “Мемориал” (далее — “Правозащитный

центр “Мемориал”)¹. Основанный в 1992 году, Правозащитный центр “Мемориал” является одной из старейших правозащитных организаций России. Свобода собраний является одним из приоритетных направлений работы Правозащитного центра “Мемориал”, в рамках которой он направил более 700 жалоб на нарушение прав в Европейский Суд по правам человека.

4. Правозащитный центр “Мемориал” представляет данное инициативное научное заключение в Конституционный Суд Российской Федерации на основании статьи 49 Федерального конституционного закона от 1 июля 1994 года № 1-ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации”, параграфа 37 Регламента Суда, а также на основании устоявшейся практики Конституционного Суда.
5. Предметом данного заключения является, во-первых, обзор международно-правовых стандартов, относящихся к ограничениям, налагаемым на лиц, осуществляющих одиночное пикетирование и подобные ему публичные мероприятия, и, во-вторых, анализ применения указанных стандартов в практике Европейского Суда по правам человека и Комитета по правам человека.

II. Международные стандарты ограничения прав

6. Право на свободу собраний и выражения мнений гарантируется не только Конституцией Российской Федерации, но и статьями 10, 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — “Европейская конвенция”), статьями 19, 21 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее — “Пакт”), статьями 11, 12 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека. Указанные права являются общепризнанными в соответствии со статьями 19, 20 Всеобщей декларации прав человека.
7. В то время как понятие “собрание” подразумевает, что в ходе собрания будет участвовать более одного человека, одно единственное лицо, выражающее протест, пользуется сопоставимой защитой².
8. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в “Руководящих принципах по свободе собраний” отмечают, что собрание по определению требует присутствия по меньшей мере двух человек. Тем не менее, лицу, выступающему с протестом и пользующемуся своим правом на свободу выражения мнения в индивидуальном порядке (если физическое присутствие этого лица является неотъемлемой частью такого выражения мнения), следует обеспечить такую же защиту, как и тем, кто собирается вместе для проведения собрания³.
9. Поскольку выражение мнения — это одна из основных целей, преследуемых в ходе реализации свободы собраний, данные права взаимосвязаны. Требования к ограничениям, налагаемым на реализацию права на публичное выражение мнения и права на свободу собраний, практически идентичны⁴.

¹ Экспертное заключение подготовлено М. В. Агальцовой, адвокатом, магистром международного права по правам человека (Central European University), А. С. Лохмутовым, аналитиком проекта ОВД-Инфо.

² Например, в силу статьи 19 Пакта. См. пункт 13 Замечания общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания, принятого Комитетом по правам человека 17 сентября 2020 года. ССРП/С/СР/37.

³ Пункт 13 Руководящих принципов по свободе мирных собраний. БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия Совета Европы. 2-е издание, 2011 год.

⁴ Пункт 99 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания.

10. При рассмотрении жалоб на нарушение прав вмешательством в осуществление одиночного пикетирования Европейский Суд по правам человека (далее — “Европейский Суд”) обычно применяет 10 статью в контексте 11 статьи Конвенции, но такая квалификация зависит от обстоятельств конкретного дела и того, преобладает ли “экспрессивная” составляющая или “коллективная”: “что касается групповых одиночных пикетов, Суд иногда рассматривает их в свете прав на выражение мнений, а иногда — в свете права на собрания. Такая непоследовательность понятна, учитывая неопределённую природу “пикета” в российских реалиях, где одиночные пикеты тяготеют к “собранию”, и в практике, и в законе”⁵.
11. При оценке ограничительных мер необходимо учитывать, что свобода мнений и свобода их выражения являются неотъемлемыми условиями всестороннего развития личности. Они имеют ключевое значение для любого общества. Они являются основополагающими элементами любого свободного и демократического общества⁶. Любые меры по вмешательству в право на свободу собраний и выражения мнения за исключением случаев подстрекательства к насилию или отказу от демократических принципов наносят вред демократии и даже ставят ее под угрозу⁷.
12. Вмешательство в осуществление прав является допустимым, только если оно проходит многоступенчатый тест: оно должно быть основано на законе, преследовать законную цель и быть необходимым в демократическом обществе, то есть быть вызвано “насущной социальной необходимостью” и пропорциональным преследуемой цели.

Предсказуемость применения требования о согласовании к одиночным пикетам

13. Как неоднократно указывал Европейский Суд, требование того, что вмешательство должно быть основано на законе, относится также и к качеству закона, который должен быть предсказуемым в своём применении⁸. Привлечение к ответственности, основанное на недостаточно предсказуемых нормах, за реализацию права, например, на одиночное пикетирование, может быть признано нарушением права на свободу выражения мнений⁹.
14. Аналогичные требования применяются и к предусмотренным законом ограничениям на реализацию указанных прав Международным пактом о гражданских и политических правах. Как указал Комитет по правам человека в Замечании общего порядка № 37 о праве на мирные собрания, вводящие ограничения законодательные положения должны быть сформулированы достаточно подробно для того, чтобы позволить членам общества регулировать свои действия, и не должны наделять неограниченными или широкими

⁵ Malkova, P., Kudinova, O. (2020). Exploring the interplay between freedom of assembly and freedom of expression: The case of Russian solo pickets. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 38(3), 191–205.

⁶ Пункт 2 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принят Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11–29 июля 2011 г.). ССРП/С/ГС/34.

⁷ Пункт 67 Постановления Европейского Суда от 15.05.2014 по делу “Тараненко против России” по жалобе № 19554/05.

⁸ Постановление Европейского Суда от 26.11.2013 по делу “Кудревичиус (Kudrevious) и другие против Литвы” по жалобе № 37553/05, Постановление Европейского Суда по правам человека от 20.02.2003 по делу “Джавит Ан против Турции” по жалобе № 20652/92.

⁹ Пункты 131, 133, 189 Постановления Европейского Суда по правам человека от 26.04.2016 по делу “Новикова и другие против России” по жалобе № 25501/07 и другим.

дискреционными полномочиями тех, кто отвечает за их применение. При введении любых ограничений следует руководствоваться целью содействия осуществлению этого права, а не стремиться установить излишние и несоразмерные ограничения. Ограничения не должны ущемлять суть права или быть направлены на создание препятствий для участия в собраниях или оказание сдерживающего воздействия¹⁰.

15. Закон не должен наделять лиц, которым поручено его осуществление, неограниченными дискреционными полномочиями устанавливать ограничения на право свободного выражения мнений. Законы должны предоставлять лицам, которым поручено их осуществление, достаточные руководящие указания для того, чтобы они могли определить, на какие формы выражения мнений установлены должные ограничения, а на какие нет¹¹.
16. Венецианская комиссия отмечает¹², что, как она сформулирована законодателем, применённая в деле И. А. Никифоровой норма о “переквалификации” не отвечает критериям качества закона в той мере, в какой она допускает квалификацию как незаконных *prima facie* законных действий лица, проводящего одиночное пикетирование¹³:

30. Пикеты с участием одного человека являются исключением из Закона о собраниях в отношении подачи уведомления (и действительно, собрание состоит более чем из двух лиц). В соответствии с новой частью 1.1 статьи 7, должно быть установлено минимальное расстояние между участниками пикета, но не более пятидесяти метров. Судам даётся возможность признавать (задним числом), что совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, «объединённых единым замыслом и общей организацией», может быть признана одним публичным мероприятием. Последствие такого решения может заключаться в признании того, что рассматриваемое публичное мероприятие не соответствует применимым правовым нормам, и что его организаторы и участники могут быть привлечены к административной ответственности.

31. Венецианская комиссия отмечает прежде всего то, что данное положение делает административное правонарушение зависимым от субъективной оценки, которая дается судом по факту на основании единого замысла и общей организации. Это делает невозможным для участника пикета предвидеть, насколько его априори законное поведение (пикет без предварительного уведомления) может быть квалифицировано как административное правонарушение, что не соответствует требованию законности любого вмешательства в право на свободу выражения, а также собраний.

Законная цель распространения уведомительного порядка на одиночное пикетирование

17. В своей устоявшейся практике Европейский Суд исходит из того, что хотя правила, регулирующие порядок публичных собраний, включая требование предварительного уведомления, и имеют существенное значение для спокойного проведения публичных мероприятий, позволяя властям минимизировать помехи

¹⁰ Пункты 36, 39 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания.

¹¹ Пункт 25 Замечания общего порядка № 34 о свободе мнений и их выражения.

¹² Мнение Венецианской комиссии Совета Европы от 11 марта 2013 года “По Федеральному закону от 8 июня 2012 года N 65-ФЗ Российской Федерации о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”. CDL-AD(2013)003.

¹³ На существование вызванных неопределённостью закона проблем в правоприменительной практике указывает и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: “Смешение митинга и пикета в правоприменительной практике недопустимо. Одиночное пикетирование, даже в условиях пандемии коронавируса, не может рассматриваться как массовое мероприятие”. (Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год, с. 108.)

уличному движению и принять иные меры безопасности, их исполнение ни в коем случае не может быть самоцелью и не должно создавать скрытые препятствия для реализации свободы мирных собраний¹⁴.

18. Комитет по правам человека подтверждает данную позицию и разъясняет, что на применение требования о подаче уведомления распространяются те же критерии, что и для других форм вмешательства в осуществление права на собрания: такие меры должны быть основаны на законе, преследовать законную цель и быть необходимыми в демократическом обществе. “Уведомительный порядок ... допустим в той мере, в которой это необходимо, чтобы позволить [органам власти] обеспечить беспрепятственное проведение мирных собраний и защитить права других лиц”¹⁵.
19. Европейский Суд требует, чтобы власти демонстрировали определённую степень толерантности к мирным собраниям, чтобы не лишиться право на свободу собраний всего содержания. В частности, это относится к таким мирным собраниям, которые проводятся в общественном месте, не вызывая какого-либо риска нарушения безопасности или нарушения порядка, если вызванные таким собранием неудобства не превышают того незначительного уровня, который связан с обычной реализацией права на мирное собрание в общественном месте¹⁶. Такой подход подтверждается и практикой Комитета по правам человека.
20. В случае масштабных массовых акций Европейский Суд обычно признаёт, что ограничительные меры (например, о направлении предварительного уведомления) имеют законную цель охраны общественного порядка и защиты прав и свобод других лиц, и переходит к оценке их пропорциональности. Однако такая цель может не быть признана законной, если она очевидно не имеет отношения к делу¹⁷. Одиночное пикетирование, даже если оно проводится несколькими людьми в разное время, является наглядной иллюстрацией мероприятия, которое подлежит исключению из требования, так как уведомительный порядок для такого мероприятия, которое проводится без одновременного присутствия большой группы лиц, не преследует законной цели. Следовательно, и наказание за нарушение такого порядка не преследует законной цели.
21. Комитет по правам человека отмечает, что при любом порядке уведомления следует предусматривать проведение без уведомления собраний, воздействие которых на других лиц, как можно обоснованно предполагать, будет минимальным, например в силу их характера, места проведения или ограниченного количества участников или продолжительности, а также стихийных собраний¹⁸.
22. Венецианская комиссия пришла к выводу, что хорошей практикой является требование уведомления только в тех случаях, когда ожидается значительное число участников мероприятия, или требование уведомления только для определённых видов собраний. “В некоторых странах такое требование

¹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.02.2013 № 4-П.

¹⁵ Пункт 70 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания.

¹⁶ Пункт 47 Постановления Европейского Суда по правам человека от 24.07.2012 по делу “Фабер против Венгрии” по жалобе № 40721/08; пункты 129-130 Постановления Европейского Суда по правам человека от 15.11.2018 по делу “Навальный против России” по жалобе № 29580/12 и другим.

¹⁷ Пункт 61 Руководства Европейского Суда по применению статьи 11 Европейской конвенции по правам человека – свобода собраний и объединений. Европейский Суд по правам человека, 2020.

¹⁸ Пункт 72 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания.

отсутствует для небольших собраний ... или же в тех случаях, когда организаторы обоснованно предвидят отсутствие существенного неудобства для других лиц... Помимо этого, не следует требовать, чтобы пикетчики, осуществляющие акцию протеста в индивидуальном порядке, направляли властям предварительное уведомление о намерении провести пикет. Если к лицу, которое проводит индивидуальную акцию, присоединяется другое лицо или лица, такое мероприятие следует рассматривать как стихийное собрание”¹⁹.

III. Применение стандартов ограничения прав в практике Европейского Суда и Комитета по правам человека

Применение критериев “законной цели” и соразмерности к ограничениям одиночного пикетирования в практике Европейского Суда

23. В деле “Новикова и другие против России” Европейский Суд рассмотрел применимое к одиночному пикетированию законодательство и дал оценку на предмет соответствия Конвенции вмешательству в осуществление права на свободу выражения мнений в контексте свободы собраний. Признавая нарушение прав пикетирующих, Европейский Суд пришёл к выводу, что у такого вмешательства отсутствует законная цель:

171. С точки зрения Суда, учитывая количество участников (колебавшееся от двух человек, в деле г-на Ромахина, до шести в делах г-на Кирпичёва и г-жи Новиковой, если опираться на подход Правительства к такой оценке), уведомление не преследовало бы цель позволить властям принять необходимые меры для минимизации помех движению транспорта или такие меры безопасности, как предоставление первой помощи на месте пикетирования, чтобы обеспечить проведение мероприятия должным образом.

...

197. Конституционный Суд ясно даёт понять, что рациональное обоснование введения требования об уведомлении заключается в том, чтобы предоставить властям возможность выполнить свою конституционную обязанность по соблюдению и защите прав и свобод личности, и принимать необходимые меры, нацеленные на обеспечение безопасности участников мероприятия и других лиц (см. пункт 55 выше). По мнению Европейского суда, преследование за не уведомление о планируемом публичном мероприятии, которое подпало под действие «правила переквалифирования», должно отвечать необходимости достижения вышеизложенных целей.

...

198. С точки зрения Суда, предполагаемые основные цели, изложенные в пунктах 191 и 197 выше, как правило, могут быть полностью достигнуты через разумное применение требования о расстоянии, без упоминания о какой-либо «острой социальной необходимости» для «правила переквалифирования» по ст. 7(1.1) Закона о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях и для применения требования об уведомлении, которое ущемляет свободу выражения мнения одиночных протестующих.

...

199. Таким образом, Суд не усматривает никакой законной цели, с точки зрения статьи 10 Конвенции, которую могли преследовать власти. Суд также не усматривает достаточной причины, составляющей «острую социальную необходимость», в признании вины за несоблюдение требования об уведомлении в случаях, когда участники мирно стояли, не нарушая порядок, на расстоянии примерно пятидесяти метров друг от друга. Действительно, в деле отсутствовали какие-либо серьёзные соображения, относившиеся к общественной безопасности, предотвращению беспорядков или защите прав других лиц. Единственным существенным доводом была необходимость наказания за незаконное

¹⁹ Руководящие принципы, п. 115

поведение. В данном контексте и в отсутствие каких-либо отягчающих обстоятельств это соображение является недостаточным с точки зрения статьи 10 Конвенции.

24. Таким образом, Европейский Суд установил, что не является законным вмешательство в проведение актов одиночного пикетирования только на том основании, что не было подано уведомление об их проведении. Законная цель вмешательства отсутствует, даже если впоследствии такие акты пикетирования были квалифицированы судом как “массовое” мероприятие, поскольку подача уведомления в любом случае не могла обеспечить содействие в проведении данного мероприятия органами власти.
25. Тем более применим такой подход к возможности переквалификации пикетов, проводимых одним участником, если такие пикеты не были проведены одновременно. Такие пикетирования не требуют от органов власти принятия каких-либо мер, которые позволили бы лучшим образом обеспечить их проведение. С точки зрения оказания содействия в их проведении органами власти, они ничем не отличаются от пикетирования, которое проводилось бы одним и тем же лицом.
26. Европейский Суд подтвердил данную позицию в ряде других дел. В частности, он не нашёл оснований отступить от этого вывода в деле “Захаркин против России”, признавая нарушение права на свободу собраний заявителя, организовавшего серию одиночных пикетов²⁰.
27. В деле “Макарова и другие против России” Европейский Суд, ссылаясь на выводы, сделанные в постановлении по делу “Новикова и другие против России”, вновь указал, что цель уведомления (дать органам власти возможность принять меры, чтобы обеспечить проведение мероприятия, безопасность и права участников собраний и иных лиц) в обычных условиях может быть достигнута разумным применением требования о соблюдении дистанции, отсутствует насущная необходимость в применении правила о переквалификации. В данном деле отсутствовала какая-либо законная цель и необходимость в применении мер административного принуждения, заявители были наказаны исключительно за несоблюдение процедуры уведомления при проведении одновременных одиночных пикетов²¹.
28. В деле “Тригорьев и Игамбердиева” Европейский Суд также признал нарушение права на свободу выражения мнений прерыванием одиночного пикета, проведённого последовательно с другим одиночным пикетом²².
29. В деле “Белан и Свидерская против России” заявители утверждали, что проводили одиночные пикеты. Суды общей юрисдикции установили, что одиночные пикеты указанных лиц представляли собой коллективное мероприятие. Европейский Суд постановил, что даже если принять выводы национального суда о том, что пикет проводился не одним человеком, а двумя, указанные в деле Новиковой и других правовые позиции распространяются и на

²⁰ Пункты 18-19 Постановления Европейского Суда по правам человека от 18.07.2017 по делу “Захаркин против России” по жалобе № 40377/10.

²¹ Пункт 39 Постановлений Европейского Суда по правам человека от 26.03.2019 по делу “Макарова и другие против России” по жалобам № 53545/13 и № 56703/13.

²² Пункт 26 Постановления Европейского Суда от 12.02.2019 по делу “Тригорьев и Игамбердиева против России” по жалобе № 10970/12.

такое мероприятие, и признал нарушение статьи 11 Конвенции в отношении заявителей²³.

30. В постановлении по делу “Лашманкин и другие против России” Европейский Суд усмотрел нарушение права на свободу собраний заявителя Тарасенко по жалобе 37038/13, проводившего одиночный пикет, квалифицированный судами как коллективное мероприятие. В частности, Европейский Суд отметил²⁴:

Подводя итог, Правительство не привело никаких причин, по которым должно было быть «необходимо в демократическом обществе» установить жёсткие временные рамки для уведомления о публичных мероприятиях и не делать каких-либо исключений из их применения, чтобы учесть ситуации, когда невозможно соблюсти срок, например, ... в случаях оправданных спонтанных собраний или в других случаях. В свете вышеизложенного Суд считает, что автоматическое и негибкое применение сроков уведомления [в настоящем деле] без учёта конкретных обстоятельств каждого дела составляло вмешательство, которое не было оправдано в соответствии с пунктом 2 статьи 11 Конвенции.

31. К аналогичному выводу Европейский Суд пришёл в постановлении по делу “Цуканов и Торчинский против России”, где заявители, привлечённые к ответственности за проведение пикетирования в рамках того же мероприятия, что и вышеуказанный заявитель Тарасенко, жаловались на нарушение их права на свободу выражения мнений привлечением к ответственности за проведение одиночных пикетов на некотором расстоянии друг от друга. Заявители указывали на то, что одиночное пикетирование в российской системе правового регулирования представляло собой единственный способ провести спонтанное мероприятие и выразить своё мнение по важному вопросу общественной жизни. Европейский Суд установил отсутствие насущной необходимости вмешательства (в частности, автоматическим и негибким применением требования о заблаговременном уведомлении) и признал нарушение права заявителей на свободу собраний в контексте свободы выражения мнений²⁵.
32. В деле “Мучник и Мордовин против России” Европейский Суд установил нарушение права на свободу выражения мнений в отношении первого заявителя и права на свободу собраний второго заявителя. Ссылаясь на постановление по делу Новиковой и других, Европейский Суд вновь не усмотрел насущной потребности во вмешательстве в осуществление права на выражение мнений в условиях, где люди проводят одиночное пикетирование на значительном расстоянии друг от друга²⁶.
33. В деле “Капустин против России” было признано нарушение прав прекращением одиночного пикета в отсутствие подозрения в совершении правонарушения²⁷. В деле “Николаев против России” было установлено отсутствие достаточных причин для прекращения пикета²⁸. Ссылаясь на дело Новиковой, Европейский

²³ Пункт 72 Постановления Европейского Суда от 12.02.2019 по делу “Белан и Свидерская против России” по жалобам № 42294/13 и № 42585/13.

²⁴ Пункт 456 Постановления Европейского Суда от 07.02.2017 по делу “Лашманкин и другие против России” по жалобам № 57818/09 и других.

²⁵ Пункт 50 Постановления Европейского Суда от 17.04.2018 по делу “Цуканов и Торчинский против России” по жалобам № 35000/13 и 35010/13.

²⁶ Пункты 45-46, 52 Постановления Европейского Суда от 12.02.2019 по делу “Мучник и Мордовин против России” по жалобам № 23814/15 и 2707/16.

²⁷ Постановление Европейского Суда от 08.10.2019 по делу “Капустин против России” по жалобе № 36801/09.

²⁸ Постановление Европейского Суда от 12.02.2019 по делу “Николаев против России” по жалобе № 61443/13.

Суд не усмотрел оснований, чтобы принять другое решение относительно нарушения статьи 10 в отношении заявителя, проводившего одиночный пикет, в деле “Ачилов и другие против России”²⁹. По тем же причинам Европейский Суд признал нарушение права заявителя в деле “Дёмин против России” на свободу выражения мнений в отношении проведённых им двух одиночных пикетов³⁰.

34. В делах “Милинов против России”, “Матвеев против России” Европейский Суд вновь установил нарушение Конвенции и отсутствие относящихся к делу и достаточных причин для вмешательства в проведение одиночного пикетирования³¹. Ссылаясь на “Новикову и других”, в деле “Нагибин и другие против России” Европейский Суд признал нарушение 10 статьи в отношении заявителя Нагибина прекращением его одиночного пикета³².
35. Таким образом, пункт 2 статьи 10 и пункт 2 статьи 11 Европейской Конвенции в их истолковании, приданным им Европейским Судом по правам человека, подразумевают, что у государства имеются лишь узкие пределы усмотрения при вмешательстве в осуществление прав лицами, которые проводят одиночное пикетирование. Требование предварительного уведомления о проведении одиночного пикетирования и тем более применение мер административного принуждения за неуведомление о проведении одиночного пикетирования, особенно проводимых в разное время, в любом случае не соответствуют положениям Конвенции, так как такие меры не преследуют какой-либо законной цели и представляют собой вмешательство в осуществление права в отсутствие “наущной необходимости”.
36. Комитет министров Совета Европы указал на то, что в исполнение постановлений Европейского Суда по делам из так называемой “группы Лашманкина” России необходимо принять меры общего характера по приведению национального законодательства, регулирующего сферу свободы собраний, в соответствие с её международными обязательствами, в частности, что “регулирование одиночного пикетирования должно быть более гибким. Должно быть отменено положение, дающее судье право в любом случае признать несколько мирных одиночных пикетирований одним массовым мероприятием, подлежащим согласованию”³³.

Применение критерия “законной цели” и соразмерности к ограничениям одиночного пикетирования в практике Комитета по правам человека

37. В Соображениях, принятых Комитетом по правам человека в отношении сообщения “Сергей Малашенок против Беларуси”, Комитет повторил, что любое ограничение осуществления права на выражение мнения (включая требование получения предварительного разрешения) должно строго отвечать требованиям необходимости и соразмерности. Ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и они должны быть прямо связаны с

²⁹ Пункты 111-113 Постановления Европейского Суда от 09.06.2020 по делу “Ачилов против России” по жалобам № 10780/07 и 54004/07.

³⁰ Постановление Европейского Суда от 06.10.2020 по делу “Демин против России” по жалобе № 66314/11.

³¹ Постановление Европейского Суда от 24.09.2019 по делу “Милинов против России” по жалобе № 51165/08, Постановление Европейского Суда от 03.04.2018 по делу “Матвеева против России” по жалобе № 44135/08.

³² Пункт 72 Постановления Европейского Суда от 20.10.2020 по делу “Нагибин и другие против России” по жалобе № 9685/08 и другим.

³³ Постановление Европейского Суда от 15.11.2018 по делу “Навальный против России” по жалобе № 29580/12 и другим, Постановление Европейского Суда от 07.02.2017 по делу “Лашманкин и другие против России” по жалобе № 57818/09 и другим.

конкретной целью, достижение которой они преследуют. Признавая нарушение права автора на свободное выражение мнения, Комитет отметил, что пикетирование одним человеком обычно защищено статьёй 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, а требование предварительного разрешения на публичное выражение политических взглядов одним лицом не соответствует критериям необходимости и соразмерности, закрепленным в пункте 3 статьи 19 Пакта³⁴.

38. Ограничения проведения одиночных пикетов не были признаны Комитетом по правам человека необходимыми для достижения какой-либо законной цели в Сообщениях по сообщениям “Левинов против Беларуси”³⁵, “Поплавный против Беларуси”³⁶, “Величкин против Беларуси”³⁷ и других.
39. В Сообщениях относительно сообщения “Коулман против Австралии” Комитет признал нарушение права автора на выражение мнений. Автор сообщения произнёс в общественном месте речь по политическим вопросам, предварительно не согласовав это с муниципальными органами, за что был оштрафован (и впоследствии арестован за неуплату штрафа). Комитет отметил, что такое вмешательство не преследовало законную цель и не было необходимым³⁸.
40. В Сообщениях относительно сообщения “Андрей Свиридов против Казахстана” Комитет по правам человека признал нарушение права на выражение мнений автора, который провёл одиночное пикетирование без подачи уведомления. Комитет отметил, что независимо от того, запрещено ли поведение автора в соответствии с внутренним правом, на мирное выражение отдельным лицом в общественном месте своего мнения не должны распространяться те же ограничения, которые применяются к массовым собраниям. Комитет пришёл к выводу, что ограничения не были оправданы законным интересом, не являлись необходимыми или соразмерными такой цели³⁹.
41. Таким образом, Комитет по правам человека, рассматривая жалобы на нарушение права на выражение мнений, выработал критерии, аналогичные критериям Европейского Суда, и подтвердил, что вмешательство в осуществление пикетирования, проводимого одним участником, на том лишь основании, что не было получено предварительного разрешения властей на его проведение, обычно не удовлетворяет критериям “законной цели” и “наущной необходимости” и поэтому не может быть признано законным.

³⁴ Сообщения, принятые Комитетом по правам человека 23 июля 2020 года в отношении сообщения № 2486/2014, Сергей Малашенок против Беларуси.

³⁵ Сообщения, принятые Комитетом по правам человека 19 июля 2012 года в отношении сообщений № 1867/2009 и других, Павел Левинов против Беларуси.

³⁶ Сообщения, принятые Комитетом по правам человека 5 ноября 2015 года в отношении сообщения № 2019/2010, Анатолий Поплавный против Беларуси.

³⁷ Сообщения, принятые Комитетом по правам человека 20 октября 2005 года в отношении сообщения № 1022/2001, Владимир Величкин против Беларуси.

³⁸ Сообщения, принятые Комитетом по правам человека 17 июля 2006 года в отношении сообщения № 1157/2003, Патрик Коулман против Австралии.

³⁹ Пункт 10.4 Сообщений, принятых Комитетом по правам человека 13 июля 2017 года в отношении сообщения № 2158/2012, Андрей Свиридов против Беларуси.

IV. Заключение

42. Как следует из представленного анализа применимых норм, их официального толкования и практики их применения, любые ограничения на собрания и выражение мнений должны быть основаны на законе, являться предсказуемыми в своём применении, преследовать законную цель и быть соразмерными такой цели.
43. Там, где уведомление о проведении публичного мероприятия само по себе не может служить законной цели, санкции, накладываемые на организатора мероприятия за неуведомление, не могут считаться преследующими “законную цель”.
44. Одиночное пикетирование в силу своей природы не требует принятия органами власти каких-либо мер для обеспечения общественной безопасности или эффективной реализации права, поскольку не создаёт ощутимого нарушения обычного течения общественной жизни. Поэтому любое дополнительное ограничение лишает право на свободу выражения мнений, защищающее также и форму выражения такого мнения, всякого смысла. Следовательно, требование о подаче предварительного уведомления о проведении одиночного пикетирования не преследует законную цель и не вызвано насущной необходимостью.
45. Указанный вывод верен и для актов одиночного пикетирования, проводимых в разное время разными участниками, так как такие акты пикетирования не представляют больших неудобств и не требуют большей защиты, чем пикетирование, проводимое одним участником с перерывом, или чем пикетирования, проводимые с разными целями. Ни те, ни другие акты пикетирования не подлежат уведомлению, хотя по существу не отличаются от пикетирований, к которым применяется “правило о переквалификации”. Таким образом, привлечение к ответственности за нарушение порядка уведомления о проведении одновременных актов пикетирования также не преследует законную цель.
46. Установленное законом ограничение права на выражение мнения и права на свободу собраний, не преследующее законной цели, несовместимо с положениями международных договоров Российской Федерации (пунктами 2 и 3 статьи 19 и статьёй 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, пунктом 2 статьи 10 и пунктом 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод). В силу этого указанные ограничения противоречат и статьям 29 и 31 во взаимосвязи с частью 4 статьи 15, частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

30 апреля 2021 года