



Фото: Gzen92, Wikimedia Commons, CC BY-SA 4.0

30.09.2024

Заключение в Европейский суд по правам человека о распространении «коронавирусного» запрета публичных мероприятий на одиночные пикеты

Заключение в Европейский суд по правам человека по делу Немытов и другие против России (Жалобы № 1257/21, 3244/21, 24699/21) представлено совместно ОВД-Инфо и Правозащитным центром «Мемориал»

21 декабря 2021 года

1. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ПРЕДСТАВЛЕННЫХ МАТЕРИАЛОВ

1.1. При буквальном толковании запрет на проведение публичных мероприятий в Москве не может быть однозначно распространен на одиночные пикеты. Несмотря на то, что в итоге сложилась достаточно единообразная судебная практика применения этого

запрета в Москве, в его толковании возникали разногласия.

1.2. Запреты со сходными формулировками были введены и в других регионах России. Их судебная интерпретация широко варьируется, подтверждая, что их буквальное толкование не является точно определенным. Суды использовали телеологическое и системное толкование для разрешения неопределенности.

2. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ЗАПРЕЩАЮЩЕГО ПУБЛИЧНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ В МОСКВЕ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ COVID-19

Применимые определения публичных и массовых мероприятий

2.1. Российский федеральный закон о собраниях **определяет** публичное мероприятие как открытую, мирную, доступную каждому акцию, проводимую в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (или их сочетания). Только митинги («массовое присутствие») и шествия («массовое прохождение») определяются как массовые мероприятия, в то время как пикетирование определяется как «форма публичного выражения мнений». Пикетирование, осуществляемое одним участником («одиночный пикет»), не требует предварительного уведомления.

2.2. Согласно **методическим рекомендациям** МЧС России, массовое мероприятие — это собрание 50 и более человек.

2.3. Кроме того, **рекомендации** Всемирной организации здравоохранения в отношении планирования массовых мероприятий в условиях текущей вспышки COVID-19

определяют массовое мероприятие как мероприятие с такой концентрацией людей в определённом месте, которая достаточна для создания высокой нагрузки на ресурсы в области планирования и реагирования, а в условиях пандемии COVID-19 такое мероприятие может приводить к повышенному риску передачи вируса за счет тесных контактов и интенсивных социальных взаимодействий.

Введение запрета и его дальнейшие изменения

2.4. 5 марта 2020 года Указом Мэра Москвы № 12-УМ в Москве **введен** режим повышенной готовности в связи со вспышкой COVID-1. 10 марта 2020 года Мэр Москвы **внес** поправки в этот указ, введя запрет на проведение спортивных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий с числом участников более 5000 человек в городе Москве до 10 апреля 2020 года.

2.5. 16 марта 2020 года в закон были **внесены** поправки, *запрещающие* проведение «спортивных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий» до 10 апреля 2020 года независимо от количества участников. Кроме того, этими поправками было *временно приостановлено*, без указания точного срока, проведение в Москве досуговых мероприятий. Работа ресторанов, кафе, баров, салонов красоты, фитнес-клубов и аналогичных учреждений не была прекращена.

2.6. 29 марта 2020 года в Указ Мэра Москвы № 12-УМ были **внесены** очередные изменения, обязывающие граждан находиться дома, за исключением случаев получения экстренной медицинской помощи, осуществления деятельности, которая не приостанавливалась, следования к ближайшему месту приобретения товаров и услуг, реализация которых не ограничивалась, выгула домашних животных в пределах

100 метров от места пребывания или проживания и выноса отходов до ближайшего места накопления отходов. Позже был **принят** порядок оформления цифровых пропусков для граждан, использующих для этих целей транспорт.

2.7. Запрет на проведение спортивных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий неоднократно продлевался, пока **указ** от 8 июня 2020 года не запретил их бессрочно. Ни одна из дальнейших поправок не касалась запрета публичных мероприятий. В тот же день, 8 июня 2020 года, был **принят** новый Указ Мэра Москвы № 68-УМ, отменяющий некоторые ограничения по COVID-19 в связи с улучшением эпидемиологической ситуации в Москве. В частности, было разрешено покидать место пребывания, возобновлена работа сферы услуг, разрешены официальные мероприятия, организованные органами исполнительной власти, и некоторые спортивные состязания. 9 июля 2020 года были **сняты** оставшиеся запреты на массовые мероприятия, в том числе на доступ к развлекательным, культурным и досуговым мероприятиям в закрытых помещениях (с ограничениями по количеству участников). 3 сентября 2020 года конгрессно-выставочная деятельность была **возобновлена** в полном объеме. Впоследствии в этот указ несколько раз вносились поправки. Однако запрет на проведение публичных мероприятий был специально выведен из-под снятия ограничений и *остаётся в силе*.

Формулировка законодательного запрета публичных мероприятий в Москве на момент событий, рассматриваемых в деле, и ее толкование

2.8. С марта по 9 июня 2020 года Указом Мэра Москвы № 12-УМ запрещены «спортивные, зрелищные, публичные

и иные массовые мероприятия». В соответствии с обычным толкованием этой нормы, запрещались только те спортивные, развлекательные и публичные мероприятия, которые можно охарактеризовать как массовые. Таким образом, из правила не следует, что запрещались не массовые публичные мероприятия, такие как одиночные пикеты.

2.9. Далее, когда большая часть ограничений, вызванных пандемией COVID-19, была постепенно снята, запрет на публичные мероприятия остался в том же виде, как он был сформулирован в Указе Мэра Москвы № 12-УМ. На него не повлияли последующие указы, снявшие ограничения на другие мероприятия, но оставившие без изменений данный запрет.

Толкование запрета в судебной практике

2.10. Существует несколько вариантов судебного толкования данной нормы.

2.11. В большинстве постановлений (1, 2, 3, 4, 5) судьи прямо указали, что московское законодательство применимо ко всем публичным мероприятиям, в том числе одиночным пикетам, и запрещает их.

2.12. Однако в некоторых случаях (1, 2, 3) суды решили, что привлекаемые за проведение одиночных пикетов нарушили запрет на массовые публичные мероприятия. В таких постановлениях говорится, что активисты «приняли участие в публичном мероприятии — пикетировании, тем самым допустили нарушение п. п. 2, 7.1 [Указа № 12-УМ], которыми запрещено проведение на территории города Москвы публичных массовых мероприятий, которые в силу п. 1 ст. 2 [закона о собраниях] являются публичными мероприятиями».

2.13. В другом случае суд отказался рассматривать дело о нарушении правил поведения при введении режима

повышенной готовности проведением одиночного пикета на том основании, что в протоколе о правонарушении отсутствовала какая-либо информация о том, было ли данное мероприятие «действительно публичным, массовым» и была ли совершена попытка привлечь внимание граждан, которые могли быть подвергнуты опасности в связи с введенным режимом повышенной готовности.

Другие источники толкования

2.14. В том, как государственные органы и должностные лица трактуют запрет на проведение публичных и иных массовых мероприятий в Москве, отсутствует ясность и единообразие. 29 мая 2020 года ГУ МВД России по Москве **заявило**, что в связи с COVID-19 запрещены *любые* «публичные мероприятия», и предупредили об ответственности в соответствии со статьей 20.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях и статьей 3.18.1 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях. Однако мэр Москвы **написал** в своем официальном блоге, что его указами запрещены массовые мероприятия.

2.15. В связи с этим Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека в своем **отчете** призвал власти (Министерство юстиции и судебные органы) дать разъяснения относительно правового статуса «массовых одиночных пикетов» в связи с задержаниями активистов, проводивших одиночные пикеты в период режима повышенной готовности в Москве. Совет посчитал это проявлением чрезмерно расширительного толкования московского законодательства. Более того, глава Совета **заявил**, что задержания участников одиночных пикетов были незаконными. Министерство юстиции, не рассматривая само существо норм, **пришло** к выводу, что меры были законными.

2.16. Уполномоченный по правам человека в России также затронула эту проблему в своем **докладе**, отметив, что смешение понятий «массовые мероприятия» и «публичные мероприятия» безусловно затрудняет правоприменительную практику. Она подчеркнула, что ограничения публичных мероприятий должны иметь заранее определенный срочный характер и в любом случае одиночное пикетирование, даже в условиях пандемии коронавируса, не может рассматриваться как массовое мероприятие.

2.17. Кроме того, Уполномоченный по правам человека в Москве в своем **докладе** за 2020 год разделила озабоченность правозащитных организаций, которые выявили ряд проблем применения норм, запрещающих «публичные и иные массовые мероприятия».

По мнению правозащитников, запрет не должен распространяться на одиночные пикеты. В то же время на встрече с Уполномоченным по правам человека в Москве представитель правительства Москвы, напротив, заявил, что, поскольку одиночный пикет является формой публичного мероприятия, на него распространяется запрет на «публичные и иные массовые мероприятия». Таким образом, нет единого подхода в толковании запрета на проведение публичных и иных массовых мероприятий в Москве.

3. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ЗАПРЕЩАЮЩЕГО ПУБЛИЧНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ В САНКТ- ПЕТЕРБУРГЕ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ COVID-19

Введение запрета и его дальнейшие изменения

3.1. Постановлением правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 года «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (Covid-19)» на территории Санкт-Петербурга был **введен** режим повышенной готовности, который включал в себя запрет на проведение «спортивных, зрелищно-развлекательных и других массовых мероприятий с числом участников более 1000 человек» 18 марта 2020 года в закон были **внесены** поправки, запрещающие подобные мероприятия независимо от количества участников.

3.2. Указ от 29 апреля 2020 года внес **поправки** в формулировку запрета на проведение «спортивных, культурных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий», запретив проведение «спортивных, культурных, зрелищных и иных массовых мероприятий, публичных мероприятий».

3.3. 19 июня 2020 года Правительство Санкт-Петербурга **уполномочило** Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) давать согласование на проведение мероприятий, а 11 ноября 2020 года специально исключило для публичных мероприятий возможность такого согласования. Запреты на проведение массовых и публичных мероприятий продлевались неоднократно. 6 августа власти Санкт-Петербурга **отменили** временное приостановление проведения спортивных, культурных и развлекательных мероприятий на открытом воздухе при условии обеспечения использования зрителями указанных мероприятий средств индивидуальной защиты органов дыхания, а также соблюдения между ними дистанции не менее 1,5 метра. 2 сентября были **сняты** все ограничения на проведение спортивных, культурных, развлекательных и иных массовых мероприятий. Однако запрет на проведение и участие в публичных мероприятиях не снят и продолжает действовать.

Формулировка законодательного запрета массовых мероприятий в Санкт-Петербурге и ее толкование

3.4. С 18 марта по 29 апреля законодатель использовал термин «запрет на спортивные, развлекательные, публичные и иные массовые мероприятия».

3.5. Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге **указал**, что полиция ошибочно истолковала постановление как запрет любых публичных мероприятий, в том числе одиночных пикетов, поскольку «постановление не запрещает одиночные пикеты, которые являются публичными, но не массовыми мероприятиями».

Он **ссылается** на введение полного запрета на *массовые* публичные мероприятия с 18 марта 2020 года и «полного запрета публичных мероприятий, включая одиночные пикеты, **с 30 апреля**».

Толкование в судебной практике

3.6. Суды неединообразно толковали запрет в Санкт-Петербурге в том, насколько он распространяется на одиночные пикеты. Санкт-Петербургский городской суд **рассмотрел** иск о признании недействительными отдельных положений постановления, в частности, положения о запрете публичных мероприятий, которое исключало возможность проведения одиночных пикетов. Заявители указали, что данное положение «носит неопределенный характер, поскольку допускают его толкование как отсутствие запрета на проведение одиночного пикетирования, как публичного мероприятия, не являющегося массовым, но на практике оно понимается как запрет на проведение также одиночного пикетирования». Однако суд отклонил иск, указав, что из буквального толкования оспариваемой нормы следует временное приостановление на территории Санкт-

Петербурга проведения всех публичных мероприятий. Вышестоящие суды подтвердили это решение (1, 2, 3).

3.7. Несмотря на это, судья Дзержинского районного суда города Санкт-Петербурга прекратил производство по нескольким делам в отношении пикетчиков (1, 2, 3, 4, 5). В частности, судья указал, что постановлением на тот момент был установлен запрет «спортивных, культурных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий», то есть «массовых публичных мероприятий, каким одиночное пикетирование не является».

4. ОЦЕНКА АНАЛОГИЧНО СФОРМУЛИРОВАННЫХ ЗАПРЕТОВ, ВВЕДЕННЫХ В ДРУГИХ РЕГИОНАХ РОССИИ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ COVID-19

Формулировка запрета на массовые мероприятия в других регионах

4.1. Другие субъекты Федерации ввели собственные ограничения. В большинстве случаев мероприятия (в том числе публичные) были ограничены, однако формулировки положений варьировались. Субъекты Федерации часто ссылались на **Постановление** Главного государственного санитарного врача, предписывающее ограничить *массовые* мероприятия.

4.2. Наиболее частой была такая формулировка, которая распространялась на «публичные и иные массовые мероприятия». В некоторых случаях были **запрещены** только «публичные и иные массовые мероприятия», но в большинстве случаев перечислялось и несколько других видов мероприятий («запретить... спортивные, развлекательные, публичные и иные массовые

мероприятия»). В частности, такие запреты были введены в Брянской области, Карачаево-Черкесской республике, Кемеровской области, Костромской области, Курганской области, Липецкой области, Московской области, Ненецком автономном округе, Новгородской области, Омской области, Пензенской области, Псковской области, Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Республике Карелия, Республике Марий Эл, Республике Северная Осетия — Алания, Рязанской области, Саратовской области, Сахалинской области, Севастополе, Смоленской области, Тамбовской области, Тверской области, Тульской области, Ульяновской области, Челябинской области, Чувашской Республике, Ямало-Ненецком автономном округе.

4.3. Кроме того, некоторые из таких ограничений предусматривали запрет только тех публичных и иных мероприятий, которые превышают установленное количество участников. Например, правительство Калининградской области **распорядилось** «запретить спортивные, зрелищные, публичные и иные массовые мероприятия с числом участников более 300 человек», а губернатор Амурской области издал **распоряжение** о запрете «спортивных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий численностью более 50 человек». Сформулированные подобным образом меры были введены также в **Архангельской области (поправки), Вологодской области (поправки), Калужской области, Краснодарском крае, Республике Карелия, Чеченской Республике.**

4.4. Почти во всех случаях в преамбуле нормативных актов о введении ограничительных мер упоминалась их цель, например, «в связи с продолжающимся глобальным распространением, угрозой завоза и распространения новой коронавирусной инфекции» (Амурская область), «в целях предотвращения угрозы распространения новой коронавирусной инфекции»

(Вологодская область), «с целью снижения рисков распространения новой коронавирусной инфекции» (Тульская область).

4.5. В нескольких случаях региональные власти изменили формулировку положения, ограничивающего публичные мероприятия таким образом, чтобы не оставлять места для противоречивого буквального толкования того, были ли запрещены только массовые или все публичные мероприятия. 30 сентября власти Калининградской области внесли изменения в положения об ограничительных мерах. Прежняя редакция, запрещавшая «деловые, спортивные и культурные, развлекательные, публичные и иные массовые мероприятия», была заменена запретом на «массовые мероприятия: 1) деловые; 2) спортивные [с исключениями]; 3) культурные; 4) развлекательные; 5) публичные; 6) иные массовые мероприятия». 23 июля 2020 года губернатор Московской области изменил меры с «запрета... спортивных, физкультурных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий» на «запрет... на 1) спортивные, физкультурные, зрелищные и иные массовые мероприятия...; 2) публичные мероприятия...». Тульская область внесла изменения в свой запрет на проведение «деловых, культурных, зрелищных, спортивных, публичных и иных массовых мероприятий», сначала запретив 7 сентября 2020 года «публичные и массовые мероприятия», а затем, 16 сентября 2020 года, запретив «публичные, массовые деловые, массовые развлекательные и массовые досуговые мероприятия», за которым последовал запрет от 23 ноября 2021 года на «публичные, развлекательные и досуговые мероприятия..., а также массовые деловые мероприятия».

Применение запрета в судебной практике

4.6. Хотя власти различных регионов водили одинаковые или сходным образом сформулированные ограничения,

их толкование судьями федеральных судов тем не менее варьировалось.

4.7. Разные судьи **Псковского** городского суда постановили (1, 2, 3), что при проведении одиночных пикетов их участники нарушили запрет на публичные мероприятия, который на тот момент был сформулирован как запрет на проведение «публичных, спортивных, физкультурных, зрелищных, досуговых, развлекательных, культурных, выставочных, просветительских и иных подобных массовых мероприятий с очным присутствием граждан». Было установлено, что одиночные пикеты «создали для окружающих угрозу заражения новой коронавирусной инфекцией». Однако два из этих постановлений были обжалованы и отменены в апелляционной инстанции. Судья указал, что, «как прямо следует» из нормы о запрете мероприятий, «в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции установлен запрет на проведение не всех публичных, спортивных, физкультурных, зрелищных, досуговых, развлекательных, культурных, просветительских и иных мероприятий, а только тех, которые отвечают критерию массовости их проведения с очным присутствием граждан». Судья заключил, что «одиночный пикет исключает признак массовости публичного мероприятия со значительной концентрацией граждан в одном месте, при котором возникают риски передачи вируса от человека к человеку». По этой причине запрет на публичные мероприятия, установленный [указом губернатора], не распространяется на публичное мероприятие, проведенное [пикетчиками]» (1, 2).⁴²

4.8. Судья Псковского городского суда использовал ту же аргументацию в **другом** деле, добавив, что законом устанавливается минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими пикетирование, и, таким образом, «одиночное пикетирование нельзя признать массовым мероприятием», подпадающим под

запрет «публичных и иных подобных массовых мероприятий». Данные выводы были **подтверждены** в апелляции.

4.9. Исходя из тех же соображений, судья **Архангельского** областного суда вынес два определения (**1, 2**) о возвращении протокола в делах против одиночного пикетчика, обвиненного в нарушении запрета на проведение «досуговых, развлекательных, ... публичных и иных подобных мероприятий, предполагающих непосредственное нахождение граждан в месте проведения таких мероприятий», заключив, что одиночные пикеты не предполагают нахождение иных граждан в месте проведения мероприятия. Таким образом, обвинения были настолько неопределенными, что производство по делу не могло быть продолжено. Ту же логику использовал судья Ачинского городского суда **Красноярского** края, **прекратив** производство по делу об административном правонарушении за нарушение запрета на проведение «публичных мероприятий, досуговых... и иных подобных мероприятий с очным присутствием граждан», «то есть массовых мероприятий», — заклучил он. Однако одиночный пикет «не является при этом массовым мероприятием, не предполагает очного присутствия иных (кроме самого лица, проводящего пикет) граждан, в связи с чем, не может привести к угрозе распространения новой коронавирусной инфекции».

4.10. В то же время судьи **Архангельского** областного суда пришли к противоположному выводу (**1, 2**). «Одиночный пикет... является одной из форм публичного мероприятия (акция протеста), проводимого одним участником. Проведение, в том числе пикетирования, в общественном месте предполагает возможность участия в нем неопределённого круга лиц, среди которых с большой долей вероятности могут оказаться и случайные люди». Кроме того, поскольку одиночный

пикет «предполагает непосредственное нахождение [ответчика] в месте проведения мероприятия», суд первой инстанции обоснованно вынес решение о привлечении к ответственности. Судья Красноярского краевого суда также **установил**, что такой указ «не связывает запрет на проведение публичных мероприятий с их массовостью». Другой судья решил, что по определению одиночное пикетирование обязательно подразумевает очное присутствие как минимум того, кто его проводит. Он **добавил**, что условие «очного присутствия» относится не к непосредственно перечисленным мероприятиям (включая публичные мероприятия), поскольку сам их характер подразумевает очное присутствие, а является критерием для «иных подобных мероприятий», не перечисленных в указе.

4.11. Судьи районного суда в **Перми** прекратили производство по делам о проведении одиночных пикетов в нарушение указа врио губернатора (**1, 2, 3**). Они постановили, что, хотя проведение «любых спортивных, культурных, научных, публичных, общественных и досуговых мероприятий с участием физических лиц» запрещено и действует режим обязательной самоизоляции, такие ограничения не распространяются на случаи одиночных прогулок в общественных местах. Они также заявили, что полиция не учла тот факт, что одиночный пикет не является публичным или общественным мероприятием, в связи с чем, ограничения, установленные указом врио губернатора, на одиночное пикетирование не распространяются.

4.12. Два из этих постановлений вступили в законную силу, а по третьему делу судья Пермского краевого суда рассмотрел апелляционную жалобу, поданную представителями полиции. Своим решением он изменил постановление районного судьи таким образом, что одиночный пикет, по существу, был признан публичным мероприятием. Однако он поддержал вывод суда

нижестоящей инстанции: «несмотря на то, что [пикетчик] проводил публичное мероприятие — одиночное пикетирование, запрещенное указом... с точки зрения отсутствия создания угрозы здоровью других граждан [оно] расценивается как частный случай одиночной прогулки с использованием средств индивидуальной защиты, которая была разрешена».

4.13. Судья **Тверского** областного суда в апелляции **прекратила** производство по делу об административном правонарушении в отношении одиночного пикетчика. Она указала, что «из анализа [запрета на „спортивные, зрелищные, публичные и иные массовые мероприятия“] следует, что запрет действует именно на проведение массовых мероприятий в целях профилактики и предотвращения распространения на территории Тверской области новой коронавирусной инфекции». Судья решила, что из-за отсутствия массового скопления людей одиночное пикетирование не подпадало под действие запрета. Судьи Центрального районного суда города Твери придерживались данной аргументации и в других делах (1, 2). Ещё одно дело было прекращено, поскольку судья **применил** требование о социальном дистанцировании для массовых мероприятий к одиночному пикетированию и обнаружил, что пикет не нарушает ограничений на массовые мероприятия.

4.14. Судья Центрального районного суда города **Кемерово** **прекратил** производство по делу об административном правонарушении в отношении одиночного пикетчика, постановив, что (с учетом целей, преследуемых мерами по борьбе с COVID-19) «фактически не проводилось публичное мероприятие в том правовом смысле, который заложен в п. 3.2 распоряжения Губернатора Кемеровской области — Кузбасса», поскольку «не создавались условия способствующие распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». Другой судья

привлек к ответственности протестующего за отсутствие средств индивидуальной защиты во время одиночного пикета «в период введения режима „Повышенная готовность“ на территории Кемеровской области-Кузбасса, *когда запрещено проведение массовых мероприятий*». ⁵⁴

4.15. Однако судьи других районных судов Кемеровской области пришли к **иным выводам**, заявив, что «приостановлено проведение на территории Кемеровской области — Кузбасса публичных мероприятий, при этом вопрос об их массовости не ставится», и что одиночный пикет в любом случае нарушает запрет, так как его целью является «привлечь к себе интерес жителей г. Новокузнецка, создать их массовое пребывание на месте проведения пикета.

4.16. Судьи районных судов **Саратовской области** отменяли или прекращали (1, 2, 3, 4) производство по делу, постановив, что, хотя «спортивные, зрелищные, публичные и иные массовые мероприятия» были запрещены, полиция не смогла доказать участие подсудимых не просто в одиночных пикетах, но в «массовых мероприятиях», или «массовых публичных мероприятиях», или «серии одиночных пикетов, которые в совокупности [на основании норм, позволяющих признавать серию одиночных пикетов одним мероприятием] возможно было бы отнести к публичному мероприятию, проведение которого запрещено в соответствии с Постановлением Правительства Саратовской области»; и даже раздача газет не позволила квалифицировать его как таковое.

4.17. Однако возникла и конкурирующая практика толкования и применения саратовского запрета на «публичные и иные массовые мероприятия». Судья районного суда **установил**, что протестующий «участвовал в проведении массового мероприятия, проходившего

в форме одиночного пикетирования», и «создавал реальную угрозу массового скопления людей в общественном месте, поскольку публично пытался выразить свое мнение с использованием средств наглядной агитации». Судья **Саратовского** областного суда **подтвердил** при рассмотрении апелляции, что «пикетирование является формой публичного мероприятия, проведение которого в период угрозы распространения коронавирусной инфекции (COVID-2019) запрещено».⁵⁸

5. ВЫВОДЫ

5.1. **ОВД-Инфо** и **Правозащитный Центр «Мемориал»** утверждают, что законодательный запрет на публичные мероприятия в Москве во время пандемии COVID-19 не вполне последовательно интерпретируется российскими властями. Кроме того, аналогичные запреты существовали в большинстве регионов России с некоторыми вариациями в формулировках. В толковании этих запретов также прослеживается недостаточная ясность и предсказуемость, что создает общую проблему применения таких запретов.