

**Саленко Александр Владимирович,**  
*канд. юрид. наук, магистр права Гёттингенского университета  
(LL.M., Göttingen), доцент кафедры международного и европейского  
права юридического института БФУ им. Иммануила Канта*  
ASalenko@kantiana.ru

## COVID-19 И СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ

УДК 342.729

**Аннотация.** Пандемия COVID-19 стала беспрецедентным глобальным вызовом 2020 г. в области прав и свобод человека. Государства предпринимают усилия совместно с международным сообществом в рамках ООН, чтобы защитить население от коронавируса. Вместе с тем, законодательные и административные меры для защиты людей от коронавируса стали ограничениями по отношению к правам и свободам, в том числе свободы мирных собраний. Поэтому основная цель этой статьи сводится к тому, чтобы посредством сравнительно-правового анализа проанализировать, насколько соответствуют международным стандартам ООН те законодательные и административные ограничения, которые были приняты в Российской Федерации на протяжении 2020 г. в рамках борьбы с последствиями пандемии COVID-19. В результате проведенного исследования автор делает вывод, что правовое регулирование, которым были введены ограничения свободы мирных собраний в Российской Федерации в 2020 г., отличается отсутствием единообразия; эти ограничения по характеру и объему сильно отличаются в разных субъектах Российской Федерации; часто ограничительные меры носят непропорциональный и дискриминационный характер, а также не отвечают в полной мере общепризнанным стандартам пропорциональности и необходимости ограничений свободы мирных собраний в современном правовом и демократическом государстве. Вместе с тем, автор приходит к выводу о том, что если при выборе ограничений свободы собраний в контексте борьбы с пандемией COVID-19 государство будет ориентироваться на права человека, то это обеспечит возможность эффективной борьбы с пандемией, а также гарантирует устойчивое развитие общества в будущем.

**Ключевые слова:** митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, собрания, свобода мирных собраний, право публичных собраний, COVID-19, коронавирус, ограничения свободы собраний, ООН, Россия, Российская Федерация.

**Alexander V. Salenko,**  
*Dr. Sci. (Jur.), Master of Law (LL.M., Göttingen), Associated Professor,  
Department of International and European Law,  
Immanuel Kant Baltic Federal University*  
ASalenko@kantiana.ru

## COVID-19 AND FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY

**Abstract.** The COVID-19 pandemic has posed unprecedented challenges to human rights around the world. The states together with international community and the UN have elaborated measures to protect people from COVID-19. However, the legislative and administrative measures in order to protect people from the coronavirus have become also restrictions of rights and freedoms, including the freedom of peaceful assembly. Therefore, the main purpose of this article is to analyze through a comparative legal research how the legislative and administrative measures adopted in Russia during 2020 in order to protect public from consequences of COVID-19 correspond to the UN international standards. The author concludes that the legislation that introduced restrictions on the freedom of peaceful assembly in the Russian Federation in 2020 is characterized by a lack of uniformity; these restrictions in nature and scope differ greatly in different subjects (regions) of the Russian Federation; restrictive measures are often disproportionate and discriminatory, and also do not fully meet the generally accepted standards of proportionality and necessity of limits in a modern democratic society based of the rule of law. At the end, the author comes to conclusion that by selection of restrictions on freedom of assembly in the context of the global fight against the pandemic,

the authorities have to focus on human rights, this approach will provide an opportunity to find effective combat the pandemic, and it will also guarantee the sustainable development of the civil society in future.

**Keywords:** assemblies, meetings, demonstrations, marches, pickets, freedom of peaceful assembly, public assembly law, COVID-19, restrictions of rights to peaceful assembly, public health emergency, United Nations, Russia, Russian Federation.

*I. Международные стандарты ограничений права на свободу мирных собраний в рамках борьбы с пандемией COVID-19.* Вне всякого сомнения, в 2020 г. одним из самых больших испытаний для свободы мирных собраний как в Российской Федерации, так и по всему миру стали разнообразные ограничительные меры, которые предпринимали современные государства для борьбы с пандемией COVID-19, которая по своему характеру стала настоящим вызовом для современной демократии. Пандемия стала тем вызовом, который не в состоянии преодолеть в одиночку национальное государство; в борьбе с COVID-19 важно глобальное сотрудничество, а также единые подходы в том числе и к вводимым ограничениям прав и свобод человека. Вместе с тем, в 2020 г. появились тревожные сигналы из разных стран, что вводимые ограничения прав человека в рамках борьбы с пандемией не всегда необходимы и пропорциональны [6, с. 56-76]. Отдельные государства стали использовать COVID-19 с целью отмены гарантий прав и свобод человека, а также усиления контроля за гражданским обществом и отдельным человеком, чтобы еще больше подавлять оппозицию, а не для того, чтобы бороться с пандемией и защитить здоровье людей. В этой связи важно привлечь внимание общества, каждого гражданина и государства к десяти ключевым принципам, подготовленным специальным докладчиком ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций [1], на основе которых должны предприниматься меры по борьбе с пандемией COVID-19 с учетом обязательств современного демократического государства в области прав человека. Итак, вот эти важнейшие принципы [7]:

1. Уважение прав человека в рамках новых правовых мер: как процедура принятия, так и содержание принимаемых ограничительных мер по борьбе с пандемией должны соответствовать всем международным обязательствам государства в области прав человека. В этой связи еще до принятия ограничительных мер необходимо проводить консультации с представителями гражданского общества. Вводимые государством ограничительные меры должны полностью соответствовать принципам законности, необходимости и соразмерности в демократическом обществе. Полное (абсолютное) ограничение отдельных прав и основных свобод человека является недопустимым; важно в канве ограничений прав и свобод человека гарантировать возможность работы системы сдержек и противовесов, а также независимого общественного контроля, т.е. законодательство должно предусматривать исключения из ограничительных мер для представителей гражданского общества, которые занимаются мониторингом прав человека (уполномоченных по правам человека, НКО, действующих в сфере прав человека), профсоюзов, социальных служб, обеспечивающих гуманитарную помощь, а также для СМИ, журналистов, освещающих борьбу с кризисом.

2. Обеспечение условий, чтобы угроза здоровью населения не использовалась как предлог для нарушения прав: недопустимо использовать пандемию в качестве предлога для подавления прав и свобод человека в целом, а также права на свободу мирных собраний и ассоциаций, в частности. Кризис, связанный с пандемией COVID-19, не может использоваться для оправдания использования чрезмерной силы при разгоне мирных собраний и проявления произвола. Важно, чтобы любые наложенные ограничения были сняты, а полное осуществление права на свободу мирных собраний и ассоциаций было восстановлено по окончании кризиса, связанного с COVID-19. Поэтому государство должно обеспечить автоматическую отмену всех ограничительных мер после окончания пандемии. В условиях пандемии COVID-19 должна укрепляться система разделения властей, чтобы предотвратить сосредоточение чрезмерно широких полномочий в руках исполнительной ветви, а также чтобы обеспечить контроль судебной и представительной ветвей власти за действиями исполнительной власти.

3. Демократия не может быть отложена на неопределенный срок: в условиях пандемии COVID-19 должна обеспечиваться прозрачность процессов принятия решений, в т.ч. проведение выборов, которые могут быть сопряжены с использованием таких альтернативных способов голосования как направление избирательных бюллетеней по почте или онлайн-голосование, что вместе с тем должно гарантировать соблюдение правил и принципов избирательного права и процесса.

4. Обеспечение участия гражданского общества: активное и инклюзивное участие граждан, их ассоциаций играет важную роль в условиях пандемии; гражданское общество должно быть основ-

ным стратегическим партнером для государства в выборе мер и стратегий по преодолению кризиса. Государство должно обеспечить соблюдение свободы собраний, регистрацию ассоциаций без особых ограничений и обеспечить свободное осуществление информационной деятельности организациями гражданского общества, в том числе на международном уровне. Государство обязано поддерживать участие организаций гражданского общества в разработке и внедрении эффективных стратегий в области здравоохранения.

5. Гарантия свободы собраний и ассоциаций онлайн: данные права должны гарантироваться как в онлайн, так и в офлайн-пространстве; особенно в условиях пандемии и ограничений при проведении «офлайн-собраний» важно гарантировать широкий доступ в Интернет; обеспечить недопустимость отключения Интернета или онлайн-цензуры, а также обеспечить доступность Интернета с финансовой точки зрения для всех групп населения; гарантировать возможность онлайн-регистрации новых НКО, а также возможности их участия в разработке политики по борьбе с пандемией COVID-19.

6. Защита прав работников на свободу собраний и ассоциаций: право на свободу объединения (ассоциаций) также подразумевает право на создание профсоюзов и прочих профессиональных объединений на рабочем месте, а право на свободу мирных собраний включает право на забастовку; указанные права сохраняют свое действие в условиях пандемии COVID-19.

7. Необходимо обеспечить свободу выражения мнений: в условиях пандемии должно обеспечиваться право представителей общества, СМИ, журналистов и правозащитников, свободно искать, получать и распространять идеи и информацию, как касающуюся кризиса и мер по его преодолению, так и других тем; поэтому не должны приниматься и применяться такие законы, которые криминализируют распространение «ложной информации» (борьба с так называемыми «фейками»), поскольку введение подобных ограничений на свободу выражения мнения и распространения информации несет в себе серьезный риск произвола и злоупотреблений.

8. Гарантия участия гражданского общества в международных организациях: ООН и иные международные организации должны обеспечить продолжение участия организаций гражданского общества (НКО) в принятии политических решений на глобальном уровне по вопросам, относящимся к мерам по борьбе с COVID-19; институты ООН должны осуществлять активное взаимодействие с организациями гражданского общества в онлайн-режиме в целях мониторинга потенциальных ограничений в отношении гражданского общества в контексте COVID-19.

9. Важность международной солидарности: нехватка финансирования существенно ограничивает способность гражданского общества бороться с кризисом, вызванным COVID-19; государства должны отменить законы, неправомерно ограничивающие возможность гражданского общества получить доступ к финансированию, в том числе к международному; государства должны предоставить финансовую и иную поддержку организациям гражданского общества и признать ключевую роль многих организаций гражданского общества в охране здоровья населения в целом.

10. Последствия пандемии COVID-19 и последующие реформы: в посткризисный период развития важно обеспечить более демократичное управление, еще большее уважение прав человека, расширение равенства, прекращение жесткой экономии и предпринять значимые шаги по борьбе с изменением климата и распространением коррупции.

#### *II. Российская Федерация, COVID-19 и свобода мирных собраний.*

В 2020 г. в России очевидным фактом стало то, что реализация свободы мирных собраний в условиях пандемии коронавируса была затруднена, а иногда попросту невозможна [2]. При этом пандемия COVID-19 совпала с масштабной конституционной реформой в Российской Федерации и последовавшего за ней всероссийского голосования по поправкам в Конституцию РФ. Указанные политические события обуславливали необходимость широкого общественного обсуждения, в том числе на публичных мероприятиях, которые из-за пандемии коронавируса стали практически невозможными. Так, например, в марте 2020 г. именно под предлогом борьбы с коронавирусом в Воронеже был отменен согласованный митинг против поправок в Конституцию РФ. С марта 2020 г. стали появляться региональные запреты и ограничения свободы мирных собраний, которые вызвали обоснованные вопросы относительно их законности и пропорциональности. Борьба с пандемией с очевидностью показала весь противоречивый характер вводимых ограничений свободы собраний: в ряде субъектов Федерации были полностью запрещены любые публичные мероприятия (включая и одиночные пикеты, проведение которых по своей сути соответствовало требованиям о соблюдении социальной дистанции); в других регионах возможность проведения публичных мероприятий ставилась в зависимость от численности их участников (до 10 чел. — Ставропольский край; до 50 чел. — Калужская

область; до 250 чел. — Смоленская область; до 400 чел. — Пермский край); в третьих регионах вводились дополнительные ограничения, которые возлагали на организаторов мероприятий не предусмотренные законом обязанности по обеспечению участников мероприятия индивидуальными средствами защиты, контролю температуры; в некоторых субъектах Федерации (Магаданской области) в условиях пандемии публичные мероприятия были разрешены исключительно на территории «специально отведенных мест»; отдельные субъекты Российской Федерации усложнили процедуру согласования публичных мероприятий, дополнительно установив требование о получении согласования с главным санитарным врачом субъекта Федерации; также имели место и дискриминационные ограничения, когда отдельно допускалось проведение военно-патриотических мероприятий и запрещалось проведение публичных мероприятий по общественно-политическим вопросам: так, в Ставропольском крае было сделано исключение для мероприятий по подготовке и проведению военного парада и салюта в связи с празднованием 75-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне и Парада Победы 24 июня 1945 г.; в отдельных регионах (Тамбовская область), несмотря на пандемию коронавируса, разрешили проведение акции «Бессмертный полк». Таким образом, главной проблемой реализации свободы мирных собраний в условиях пандемии COVID-19 стало отсутствие единой нормативно-правовой базы и общих подходов в правоприменительной практике [3]: «коронавирусные правила» отличались нестабильностью, а именно частым изменением, а также де-факто бессрочным характером, кроме того они вызвали терминологическую путаницу (например, было введено понятие «массовые мероприятия» наряду с понятием «публичные мероприятия»); возникали противоречия между установленными законодательными ограничениями (например, между запретом скрывать свое лицо на публичном мероприятии и обязанностью носить медицинскую маску как мера борьбы с пандемией COVID-19). В результате созданная правовая неопределенность и отсутствие единой правоприменительной практики неоднократно становились причиной непропорционального ограничения свободы собраний в 2020 г. [4, с. 36-54]. Поэтому, не подвергая сомнению необходимость введения мер по борьбе с пандемией COVID-19, все же нужно сделать общий вывод о том, что кризис 2020 г., вызванный борьбой с последствиями пандемии COVID-19, должен в будущем стать серьезным уроком более четкого и качественного правового регулирования тех ограничительных мер, которыми ради обеспечения безопасности и здоровья населения затрагиваются права и свободы человека, а также применяемой на их основе административной и судебной практики, в частности при ограничении свободы собраний, которая имеет фундаментальное значение для свободного развития современного демократического государства [5, с. 42-53].

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вуль К. Меры по борьбе с угрозой COVID-19 не должны ограничивать свободу собраний и ассоциаций [Электронный ресурс] // Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. URL: <https://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25788&LangID=R> (Дата обращения: 18.11.2020).
2. Смирнова Н., Шедов Д. Свобода собраний на фоне пандемии (полгода запретов) [Электронный ресурс]. URL: <https://ovdinfo.org/reports/svoboda-sobraniy-na-fone-pandemii> (Дата обращения: 19.11.2020).
3. Трифонова Е. Коронавирус расплыл свободу собраний. Реализация гражданами конституционного права теперь зависит от властей регионов [Электронный ресурс] // Независимая газета. 11.05.2020. URL: [https://www.ng.ru/politics/2020-05-11/3\\_7857\\_freedom.html](https://www.ng.ru/politics/2020-05-11/3_7857_freedom.html) (Дата обращения: 19.11.2020).
4. Храмова Т.М. Испытание пандемией: ограничения свободы собраний и слова в свете принципа пропорциональности // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4 (137). С. 36-54.
5. Храмова Т.М. Небезопасная свобода: о пределах ограничения свободы собраний в целях охраны общественного порядка и безопасности // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3 (100). С. 42-53.
6. Шлинк Б. Пропорциональность: к проблеме баланса фундаментальных прав и общественных целей // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2 (87). С. 56-76.
7. COVID-19 and freedom of Assembly and Association. The 10 principles issued by the UN special Rapporteur on freedom of peaceful assembly and association, Clément Voule, on 14 April 2020 [Electronic resource] // The Office of the High Commissioner for Human Rights. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/Checklist.pdf> (Date of Access: 18.11.2020).