

РАЗУМНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ КОВИДНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВА НА СВОБОДУ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В ПОСТ-ПАНДЕМИЙНЫЙ ПЕРИОД: НАЛИЧИЕ ИЛИ ОТСУТСТВИЕ?

Моисеенко Дмитрий Алексеевич

Аспирант, Санкт-Петербургский университет
технологий управления и экономики
dimos97ss@gmail.com

THE REASONABLE NEED FOR COVID RESTRICTIONS ON THE RIGHT TO FREEDOM OF PUBLIC EVENTS IN THE POST-PANDEMIC PERIOD: PRESENCE OR ABSENCE?

D. Moiseenko

Summary. The work is devoted to the assessment of coronavirus restrictions in force on the territory of certain subjects of the Russian Federation regarding the right to hold public events introduced under the high-alert regime, from the point of view of the reasonable need to preserve them at the post-pandemic stage. Analyzing the content of normative legal acts of the highest state authorities of the subjects of the Russian Federation and other documents on this issue, the author of the article comes to the conclusion that there is no reasonable need to maintain such restrictions on freedom of assembly.

Keywords: constitutional law; the right to hold public events; freedom of assembly; coronavirus restrictions; high alert mode.

Аннотация. Работа посвящена оценке действующих на территории отдельных субъектов Российской Федерации коронавирусных ограничений в отношении права на проведение публичных мероприятий, введенных в рамках режима повышенной готовности, с точки зрения разумной необходимости их сохранения на пост-пандемийном этапе. Анализируя содержание нормативно-правовых актов высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иные документы по данному вопросу, автор статьи приходит к выводу об отсутствии разумной необходимости сохранении подобных ограничений в отношении свободы собраний.

Ключевые слова: конституционное право; право на проведение публичных мероприятий; свобода собраний; коронавирусные ограничения; режим повышенной готовности.

В 2020 году в Российской Федерации и по всему миру началась пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Пандемия затронула не только социальный уклад жизни простых россиян, но и повлияла деятельность законодательных, исполнительных и правоприменительных органов, вынужденных в сжатые сроки принимать множество нормативно-правовых актов для обеспечения жизни и здоровья граждан, направленных на недопущение распространения инфекции, и следить за их соблюдением.

Меры, направленные на борьбу с распространением COVID-19, зачастую приводили к ограничению конституционных прав граждан. Не стало исключением и установленное ст. 31 Конституции РФ право граждан на проведение публичных мероприятий [1], которое было существенно ограничено на основании нормативно-правовых актов высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

05.05.2023 ВОЗ официально объявило об окончании пандемии новой коронавирусной инфекции. После этого, в Российской Федерации коронавирусные ограни-

чения стали массово отменяться, однако по состоянию на 01.03.2024 они отменены не везде — режим повышенной готовности, в рамках которого такие ограничения принимались, действует в 26 субъектах РФ, при этом в 13 из них до сих пор ограничено права на свободу собраний.

В связи с указанным, представляется актуальным оценить разумную необходимость в сохранении ковидных ограничений в отношении права на проведение публичных мероприятий на пост-пандемийном этапе, который начался 05.05.2023 с момента официального объявления ВОЗ об окончании пандемии.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частно-научные методы исследования, такие как: индукция, дедукции, методы формальной логики, сравнения, анализа и обобщения, системный анализ правовых норм, сравнительно-правовой, формально-логический, метод толкования законов и другие.

Следует начать с того, что возможность ограничения конституционных прав и свобод граждан в целях защи-

ты здоровья предусмотрена ч. 3 ст. 55 Конституции РФ [1]. При этом разработчики Основного закона предусмотрели три барьера, которые должны защищать граждан от возможности произвольного и немотивированного ограничения их основных прав и свобод, в число которых относятся: запрет на отмену и умаление прав и свобод человека и гражданина, ограничение на основании федерального закона и при наличии разумной необходимости для достижения конституционно-значимых целей — для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

По поводу разумной необходимости в ограничении основных прав и свобод граждан неоднократно высказывался Конституционный суд Российской Федерации, согласно правовым позициям которого цели вводимых государством ограничений должны быть не только юридически, но и социально оправданными, а сами ограничения — сопоставимыми с этими целями и отвечающими требованиям справедливости, то есть если закон и позволяет ограничивать какое-либо право в соответствии с конституционно-значимыми целями, то государству следует использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры [2].

Иными словами, и применительно к коронавирусным ограничениям в отношении свободы собраний: ограничения, связанные с проведением публичных мероприятий, можно считать разумно необходимыми лишь в том случае, если без их принятия объективно невозможно достижение цели в виде охраны здоровья.

Коронавирусные ограничения прав и свобод человека и гражданина в России вводились на территории всех субъектов РФ, но не одновременно на основании федерального закона, а нормативно-правовыми актами высших органов государственной власти субъектов РФ о введении на подведомственных им территориях режима повышенной готовности.

В период пандемии, временные рамки которого начинаются в первом квартале 2020 года и оканчиваются 05.05.2023 — в день, когда ВОЗ официально объявила об окончании пандемии коронавируса, с учётом характера распространения заболевания и высоких показателей смертности, а также эффективности принимаемых в период пандемии властями России мер, к числу которых относилось, в том числе, сдерживание массового скопления граждан, приведших к снижению темпов развития заболевания и уменьшению смертельных исходов, имелась разумная необходимость в принимаемых ограничениях свободы собраний, как способствующей профилактики коронавируса.

С подобной точкой зрения согласен Конституционный Суд РФ, который обосновал, что «введение огра-

ничений прав и свобод человека продиктовано объективной необходимостью оперативного реагирования на экстраординарную (беспрецедентную) опасность распространения коронавирусной инфекции» [3], а также российские исследователи, которые указывают, что установленные в России ограничения являются необходимым явлением с учётом масштаба и остроты пандемии, угрожающей общественному здоровью [4, с.62], соразмерны целям, ради которых они были введены, и пропорциональны проблеме распространения новой коронавирусной инфекции [5, с.144].

С оценкой обоснованности сохранения ковидных ограничений в отношении свободы собраний в пост-пандемийный период дело обстоит иначе.

На момент настоящего исследования, то есть на 01.03.2024, в подавляющем большинстве регионов данный режим и коронавирусные ограничения отменены полностью, однако в 26 они продолжают действовать. Из них, ограничения в отношении публичных мероприятий в рамках режима повышенной готовности сохранены в Санкт-Петербурге [6], Москве [7], Московской области [8], Республики Башкортостан [9], Республики Коми [10], Брянской области [11], Ивановской области [12], Иркутской области [13], Кемеровской области — Кузбассе [14], Курганской области [15], Омской области [16], Тамбовской области [17], Ульяновской области [18].

Имеются существенные основания полагать, что сохранение в отдельных субъектах Российской Федерации, в том числе в крупнейших — Москве и Санкт-Петербурге, ограничений и запретов в отношении публичных мероприятий, не обусловлены разумной необходимостью, а являются чрезмерными и направлены на сохранение квазизаконной возможности отказываться в согласовании отдельных публичных акций. Об этом свидетельствует совокупность приведенных ниже обстоятельств.

Так, до середины 2023 года на федеральном уровне действовали дополнительные меры по ограничению распространения COVID-2019 на территории Российской Федерации в случаях проведения массовых, в том числе и публичных, мероприятий, которые, в частности, вводили критерии для определения допустимости проведения массовых акций (коэффициенты распространения инфекции, прироста заболеваемости, охвата тестирования населения) и условия, при которых допускалось проведение подобных мероприятий в закрытых помещениях в пределах до 70 % от их проектной вместимости [19]. Однако с 17.06.2023 подобные меры были отменены, по сути, в связи с устранением угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих [20].

Получается, что главный государственный санитарный врач России, как специалист, обладающий профиль-

ным образованием и высокой компетенцией в вопросах распространения инфекционных заболеваний пришел к выводу о том, что проводить массовые мероприятия можно с 17.06.2023 без каких-либо ограничений. Но высшие органы государственной власти некоторых субъектов РФ с этим выводом не согласились, сохранив ограничения и запреты в отношении публичных мероприятий без какой-либо дополнительной мотивировки.

Можно было бы предположить, что на территориях, где сохраняется режим повышенной готовности, уровень заболеваемости новой коронавирусной инфекцией значительно выше, чем на территории оставшейся части России, в связи с чем массовое скопление граждан продолжает нести опасность для жизни и здоровья населения. Но такая логика оказывается порочной, поскольку в большинстве субъектов РФ, сохранивших ограничения, очень выборочно подходят к вопросу о том, какие массовые мероприятия проводить допустимо, а какие — нет. Рассмотрим некоторые примеры:

1. В Санкт-Петербурге запрещено проведение исключительно публичных мероприятий [6].
2. В Московской области запрещено проведение публичных мероприятий, за исключением проведения пикетирования одним участником, проведения официальных публичных мероприятий, организуемых органами государственной власти Московской области или с участием органов государственной власти Московской области [8].
3. В Курганской области запрещено проведение спортивных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий. И здесь же делается исключение, что подобные ограничения не распространяются на спортивные, зрелищные и иные массовые мероприятия, проведение которых разрешено решениями областного оперативного штаба. В отношении публичных мероприятий таких исключений не сделано [15].

Приведенные примеры хорошо иллюстрируют, что в ряде субъектов РФ коронавирусные ограничения фактически распространяются лишь на публичные мероприятия, предусмотренные ст. 31 Конституции РФ и Федеральным законом № 54-ФЗ, а если быть точнее — то на публичные мероприятия, к проведению которых не причастны органы государственной власти. Подобные решения никоим образом не мотивированы. То есть не понятно, в связи с чем власти Санкт-Петербурга пришли к выводу о том, что коронавирусная инфекция распространяется лишь на публичных акциях и не распространяется на зрелищных, спортивных и иных массовых активностях, а власти Московской области посчитали, что распространение вируса ставится в зависимость от организатора мероприятия.

Бросается в глаза и то, что органы государственной власти субъектов РФ при разработке коронавирусных

ограничений использовали метод кнута, то есть радикальным образом пресекали любую массовую активность граждан. На этапе пандемии это представлялось оправданным. Но вот на пост-пандемийном этапе органам власти надлежало если не полностью отменить введенные ранее ограничения в отношении конституционного права на свободу собраний, то хотя бы использовать метод пряника и сделать определенные послабления.

К примеру, можно было бы установить коэффициенты распространения новой коронавирусной инфекции на территории отдельно взятого субъекта РФ, по аналогии с Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 7 июля 2021 г. № 18, при которых проведение публичных и любых других массовых мероприятий было бы полностью запрещено, разрешено без каких-либо ограничений и разрешено при соблюдении определенных условий.

Ещё одной мерой, направленной на недопущение распространения коронавирусной инфекции при проведении массовых публичных мероприятий в пост-пандемийный период, могла бы стать обязанность по использованию участниками акций средств индивидуальной защиты — перчаток и медицинских масок. Конечно, данное требование шло бы в разрез с положением пункта 1 части 4 ст. 6 Федерального закона № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», согласно которому участники публичных мероприятий не вправе скрывать лица [21]. Однако в условиях, когда необходимо принимать меры, направленные на защиту здоровья, а объективные основания для ограничения конституционного права граждан собираться мирно и без оружия отпали, подобное отступление от закона могло бы быть оправдано, с чем косвенно согласны российские исследователи, в том числе и Вышкварцев В.В., который считает, что в случае возникновения обстоятельств, угрожающих здоровью, ношение указанными лицами масок и иных средств защиты дыхательных путей не должно являться нарушением требований Федерального закона [22, с.81].

Однако подобные меры органами государственной власти вышеперечисленных субъектов РФ предприняты не были, они предпочли не изменять, а полностью сохранить ограничения в отношении свободы собраний вплоть до полного запрета на реализацию данного права, что в условиях, когда подобные ограничения, ранее принятые главным государственным санитарным врачом РФ, отменены, и проведение иных непубличных массовых мероприятий разрешено, представляется нерациональным чрезмерным вмешательством в конституционные права граждан. Разумная необходимость в сохранении ковидных ограничений в отношении публичных мероприятий на пост-пандемийном этапе отсутствует.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года // Российская газета, № 144, 04.07.2020.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 апреля 2017 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215492/ (дата обращения: 01.03.2024).
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 N 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372430/ (дата обращения: 01.03.2024).
4. Василевич Г.А., Остапович И.Ю., Калинина Е.Г. Пандемия коронавируса как основание ограничения прав и свобод человека // Правоприменение. № 2. — Омск, 2021.
5. Попов М.Ю., Самыгин П.С., Самыгин С.И. К дискуссии об ограничении прав и свобод человека в условиях пандемии // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. — Краснодар, 2020.
6. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/564437085> (дата обращения: 01.03.2024).
7. Указ Мэра Москвы от 05.03.2020 N 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/564377628> (дата обращения: 01.03.2024).
8. Постановление Губернатора Московской области от 12.03.2020 N 108-ПГ «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/564435519> (дата обращения: 01.03.2024).
9. Указ Главы Республики Башкортостан от 18.03.2020 N УГ-111 «О введении режима «Повышенная готовность» на территории Республики Башкортостан в связи с угрозой распространения в Республике Башкортостан новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/570708580> (дата обращения: 01.03.2024).
10. Указ Главы Республики Коми от 15.03.2020 N 16 «О введении режима повышенной готовности» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/570713052> (дата обращения: 01.03.2024).
11. Постановление Правительства Брянской области от 17.03.2020 N 106-п «О введении режима повышенной готовности на территории Брянской области» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/974057771> (дата обращения: 01.03.2024).
12. Указ Губернатора Ивановской области от 17.03.2020 N 23-уг «О введении на территории Ивановской области режима повышенной готовности» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/570710014> (дата обращения: 01.03.2024).
13. Указ Губернатора Иркутской области от 12.10.2020 N 279-уг «О режиме функционирования повышенной готовности для территориальной подсистемы Иркутской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/570948870> (дата обращения: 01.03.2024).
14. Распоряжение Губернатора Кемеровской области — Кузбасса от 14.03.2020 N 21-рг «О введении режима «Повышенная готовность» на территории Кемеровской области — Кузбасса и мерах по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/561781987> (дата обращения: 01.03.2024).
15. Постановление Губернатора Курганской области от 16.03.2020 N 12 «О введении режима повышенной готовности» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/561783866> (дата обращения: 01.03.2024).
16. Распоряжение Губернатора Омской области от 17.03.2020 N 19-р «О мероприятиях по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Омской области» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/570710376> (дата обращения: 01.03.2024).
17. Постановление администрации Тамбовской области от 17.03.2020 N 193 «О введении режима повышенной готовности в целях недопущения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Тамбовской области» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/561782835> (дата обращения: 01.03.2024).
18. Указ Губернатора Ульяновской области от 12.09.2022 N 113 «О режиме повышенной готовности и установлении обязательных для исполнения гражданами и правил поведения при режиме повышенной готовности» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/463746938> (дата обращения: 01.03.2024).
19. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 7 июля 2021 г. N 18 «О мерах по ограничению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Российской Федерации в случаях проведения массовых мероприятий» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_390195/ (дата обращения: 01.03.2024).
20. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 15.05.2023 № 4 «О признании утратившими силу некоторых постановлений Главного государственного санитарного врача Российской Федерации и отдельных их положений по вопросам, связанным с распространением новой коронавирусной инфекции» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_449002/ (дата обращения: 01.03.2024).
21. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Российская газета, № 3508, 23.06.2004.
22. Вышкварцев В.В. Реализация свободы собраний: теоретические и практические аспекты // Вестник Международного института экономики и права. — М., 2013.