



# Влияние пандемии COVID-19 на свободу мирных собраний



# Влияние пандемии COVID-19 на свободу мирных собраний

Документ подготовлен для БДИПЧ ОБСЕ Нилом Джарманом, Денисом Шедовым, Дарьей Короленко, Сашей Поживотко и Виолеттой Фицнер

*Влияние пандемии COVID-19 на свободу мирных собраний*

Варшава, 2022

БДИПЧ ОБСЕ

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)

ul. Miodowa 10, 00–251 Warsaw, Poland

[www.osce.org/odhr](http://www.osce.org/odhr)

© БДИПЧ ОБСЕ, 2023

Все права защищены. Содержание настоящей публикации может свободно копироваться и использоваться в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое воспроизведение текста будет сопровождаться ссылкой на БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ISBN 978-92-9271-090-3

Оформление: Зофия Конарска (Zofia Konarska)



## **1 Введение и контекст | 5**

Законные основания для ограничения права на свободу мирных собраний | **9**

Возможность отступления от соблюдения обязательств | **12**

Подход и методология | **13**

## **2 Законодательные ограничения в отношении собраний в период пандемии COVID-19 | 15**

Случаи отступления от соблюдения обязательств | **18**

Использование законодательства для ограничения права на свободу мирных собраний | **20**

Государства, не вводившие ограничения на проведение собраний на законодательном уровне | **25**

## **3 Оспаривание законодательных ограничений в судебном порядке | 27**

Несоразмерность общих запретов | **29**

Сохранение ограничений | **31**

Отклонение жалоб в отношении законодательства, касающегося пандемии COVID-19 | **33**

Позиция Европейского суда по правам человека | **35**

## **4 Реакция на ограничения, связанные с пандемией COVID-19 | 37**

Содействие соблюдению права на свободу мирных собраний | **39**

Новые и альтернативные подходы при проведении собраний и акций протеста | **41**

Добровольное ограничение собраний | **43**

Возобновление протестов с физическим присутствием | **44**

Протесты против ограничений, введенных в связи с пандемией COVID-19 | **49**

Краткие выводы | **52**

## **5 Реакция на публичные собрания во время пандемии | 55**

Применение силы правоохранительными органами во время проведения собраний | **58**

Различия в подходах при реагировании на разные типы собраний | **62**

Реакция на журналистов и наблюдателей | **65**

Нападения на журналистов | **66**

Обращение с наблюдателями | **69**

**6** Меры наказания за нарушение связанных с собраниями ограничений в период пандемии | 73

Законодательно закрепленные меры наказания | 75

Характер и суровость наказаний | 77

**7** Изменение законодательства о свободе мирных собраний в период пандемии | 81

Участие общественности и консультационный процесс | 83

Дальнейшее ограничение права на свободу мирных собраний | 84

**8** Заключение и основные выводы | 87

# Введение и КОНТЕКСТ

# 1

Свобода мирных собраний признана одной из основных свобод человека и является краеугольным камнем демократического общества. Право собираться вместе с другими в общественных местах для коллективного выражения мнения, протеста, проведения чествований и празднований играет ключевую роль в обеспечении подотчетности властей, требованиях перемен и выражении идентичности. Право на свободу мирных собраний особенно важно для меньшинств и маргинализированных групп и обеспечивает возможность выражения мнения для тех, чей доступ к власти ограничен.

Право на свободу мирных собраний закреплено во всех основных документах в области прав человека, таких как Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). В то же время, хотя это право относится к основным правам человека, оно может быть ограничено при определенных обстоятельствах, предусмотренных и разъясненных в законодательстве и других документах «мягкого права». Право на свободу мирных собраний является динамичным понятием. В зависимости от меняющейся ситуации его толкование может меняться, при этом власти по-прежнему обязаны реагировать на вновь возникающие обстоятельства в пределах этого права и в соответствии с его духом. Это защищает право на свободу мирных собраний от необоснованных ограничений, а также обеспечивает соблюдение и защиту принципов, лежащих в основе функционирования демократического общества.

Пандемия COVID-19 первоначально повлияла на реализацию прав человека, в том числе права на свободу мирных собраний, во всех государствах-участниках ОБСЕ. В июле 2020 года БДИПЧ опубликовало доклад «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19», в котором первоначальная реакция государств-участников на пандемию рассматривалась в свете обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения<sup>1</sup>. С тех пор в регионе было зарегистрировано несколько волн пандемии коронавирусной инфекции, которые сопровождалась введением ограничительных мер. В то же время при снижении уровня заболеваемости эти ограничительные меры смягчались. В условиях непредсказуемости развития ситуации государства-участники были вынуждены реагировать на пандемию гибко, обеспечивая поддержание баланса между соблюдением таких конкурирующих прав человека, как право на жизнь и здоровье и право на свободу мирных собраний.

---

1 «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19», БДИПЧ, 17 июля 2020 г., <<https://www.osce.org/odihr/human-rights-states-of-emergency-covid19>>.

По мере того, как в первые месяцы 2020 года в разных странах власти стали лучше понимать способность коронавирусной инфекции к распространению и ее последствия, они стали вводить меры по ее сдерживанию<sup>2</sup>. 11 марта 2020 года Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила о пандемии, на что национальные правительства немедленно отреагировали введением жестких ограничений на передвижение людей внутри стран и на пересечение международных границ.

Во многих странах были введены жесткие изоляционные меры (локдауны), запрещающие людям выходить из дома, при этом всем, за исключением сотрудников служб жизнеобеспечения, было рекомендовано работать удаленно. Также была ограничена свобода передвижения в общественных местах. Право собираться в общественных местах, в том числе с целью проведения мирных собраний, было жестко ограничено. В некоторых странах был введен полный запрет на проведение мирных собраний, хотя, как правило, эта мера вводилась на ограниченный и конкретно оговоренный срок<sup>3</sup>.

В докладе рассматриваются характер, масштаб и уровень введенных государствами-участниками ОБСЕ ограничений, повлиявших на свободу мирных собраний. Помимо этого, введенные меры были проанализированы в свете действующих стандартов в отношении свободы мирных собраний, которые на протяжении многих лет разрабатывались и уточнялись такими организациями как ООН, БДИПЧ и Совет Европы в рамках судебной практики Европейского суда по правам человека.

## Законные основания для ограничения права на свободу мирных собраний

Хотя право на свободу мирных собраний относится к основным правам, в некоторых ситуациях оно может быть ограничено при наличии законных для этого оснований, которые изложены в статье 21 МПГПП и в статье 11.2 ЕКПЧ. Статья 21 МПГПП гласит:

“Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц»<sup>4</sup>.

В соответствии со статьями 2 и 26 МПГПП, такое право должно осуществляться без какой-либо дискриминации. Ограничения в отношении права на свободу мирных собраний могут вводиться только в соответствии с законом, если они признаны необходимыми в демократическом обществе, и исходя из принципа соразмерности.

Согласно «Руководящим принципам по свободе мирных собраний»<sup>5</sup> ОБСЕ и Венецианской комиссии (далее – «Руководящие принципы») это означает, что «предпочтение следует отдавать мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства», при этом «запрет на проведение собраний должен быть самой крайней мерой, применение которой можно рассматривать лишь в тех случаях,

2 Италия стала одной из первых стран Европы, где было отмечено значительное число заболеваний COVID-19. 31 января 2020 года правительство объявило о чрезвычайной ситуации, а 23 февраля 2020 года в отдельных муниципалитетах впервые был введен режим строгих изоляционных мер (локдаун), см. <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23248823.2021.1914453>>.

3 «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19», БДИПЧ, 17 июля 2020 г., стр. 131, <https://www.osce.org/odihr/human-rights-States-of-emergency-COVID-1919>.

4 ЕКПЧ допускает ограничение права на свободу мирных собраний на схожих основаниях.

5 Руководящие принципы по свободе мирных собраний, издание 2-е, ОБСЕ и Венецианская комиссия, (Руководящие принципы), 2010 г., доступны на сайте ОБСЕ по ссылке: <<https://www.osce.org/odihr/73405>>; неотредактированное третье издание Руководящих принципов опубликовано на сайте Венецианской комиссии <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)>, в данном докладе используется текст этого издания.



когда использование менее ограничительных методов не позволяет достичь цели»<sup>6</sup>.

До этого момента интересы государственной безопасности и охраны здоровья населения редко применялись в качестве законных оснований для ограничения свободы собраний, но учитывая серьезность пандемии COVID-19, государства-участники ОБСЕ при ограничении этого права ссылались именно на них. В связи с этим, не была проведена должная оценка вводимых мер, в том числе на предмет соразмерности. В Замечании общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21 МПГПП) Комитета ООН по правам человека, официально принятом только 17 сентября 2020 года<sup>7</sup>, мало что говорится об использовании интересов национальной безопасности в качестве основания для ограничения права на свободу мирных собраний:

“ 42. Интересы государственной безопасности могут служить основанием для введения ограничений, если такие ограничения необходимы для сохранения способности государства защищать существование нации, свою территориальную целостность или политическую независимость от реальной угрозы силой или ее применения».

Столь же мало сказано в документе и о введении ограничений в целях охраны здоровья населения:

“ 45. Охрана здоровья населения может в исключительных случаях становиться основанием для введения ограничений, например в случае опасности собраний по причине вспышки инфекционного заболевания. В чрезвычайных случаях такое ограничение может также применяться, если санитарно-эпидемиологическая обстановка в ходе собрания представляет собой существенный риск для здоровья широких групп населения или самих участников».

В Руководящих принципах ОБСЕ и Венецианской комиссии о возможном использовании интересов национальной безопасности или охраны здоровья населения в качестве основания для ограничения права на свободу мирных собраний тоже сказано не много. В документе упоминается лишь одно дело, рассмотренное

6 Руководящие принципы, п. 29, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)>.

7 Замечание общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания (статья 21), (далее – Замечание общего порядка № 37), Комитет ООН по правам человека, <<https://digitallibrary.un.org/record/3884725?ln=en>>.

Европейским судом по правам человека<sup>8</sup> («Сисс против Франции», 2002 г.), в котором ограничения аргументировались необходимостью охраны здоровья населения<sup>9</sup>. Таким образом, в период пандемии COVID-19 возникла новая ситуация, при которой право на свободу мирных собраний ограничивалось на основании немногочисленных на тот момент рекомендаций по этому вопросу при условии соблюдения принципов необходимости, законности, соразмерности и недискриминации.

Государствами-участниками ОБСЕ повсеместно вводились меры по ограничению права на свободу мирных собраний в обстоятельствах, обусловленных положением в общественном здравоохранении, при этом отсутствовали официальные указания и рекомендации, которые разъясняли бы законные рамки вводимых ограничений. Тем не менее как в Замечании общего порядка № 37, так и в Руководящих принципах подчеркивается, что ограничения должны вводиться на законных основаниях, быть необходимыми в сложившейся ситуации и соразмерными, то есть ассоциироваться с наименьшим уровнем вмешательства, необходимым для достижения желаемых результатов.

Примечательно, что в обоих документах подчеркивается мысль о том, что ограничения всегда должны рассматриваться как крайняя мера, и необходимость их применения должна оцениваться в каждом конкретном случае. Как говорится в Замечании общего порядка, «общие ограничения в отношении мирных собраний презюмируются непропорциональными (несоразмерными)»<sup>10</sup>.

Таким образом, несмотря на ограниченный формальный опыт обеспечения прав человека в условиях всемирной пандемии, ключевые принципы законности, необходимости, соразмерности и недискриминации в том, что касается уровня и масштаба любых ограничений, которые могут на законных основаниях вводиться в отношении права на свободу мирных собраний, уже прочно утвердились.

8 Решение касательно ограничения мирных собраний в период пандемии COVID-19 было принято в марте 2022 года.

9 Руководящие принципы, п. 137 о национальной безопасности и п. 141 об охране здоровья населения, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)>.

10 Замечание общего порядка № 37, п. 38; Руководящие принципы, п. 133.

## Возможность отступления от соблюдения обязательств

Как в Замечании общего порядка № 37, так и в Руководящих принципах признается, что при возникновении чрезвычайной ситуации государства могут принимать решение отступить от соблюдения некоторых из своих международных обязательств в области прав человека, руководствуясь статьей 4 МПГПП и статьей 15 ЕКПЧ<sup>11</sup>. В декабре 2021 года Европейский суд по правам человека обновил свое Руководство по применению статьи 15 ЕКПЧ. В текущей версии документа отмечается, что отступление от соблюдения обязательств «в исключительных обстоятельствах предоставляет Договаривающимся Государствам возможность ограниченного и контролируемого отступления от соблюдения их обязательств по защите определенных прав и свобод в соответствии с Конвенцией»<sup>12</sup>.

В то же время в Руководстве подчеркивается, что отступление от соблюдения обязательств не означает, что государства освобождаются от соблюдения установленных стандартов в области прав человека:

“ 22. Суд ранее уже разъяснил, что наличие «чрезвычайных обстоятельств, угрожающих жизни нации» не должно служить поводом для ограничения свободы политических дискуссий. Даже во время чрезвычайного положения государствам необходимо учитывать, что все предпринимаемые меры должны быть направлены на защиту демократического порядка от нависших над ним угроз, а также что необходимо приложить все усилия для защиты таких ценностей демократического общества, как плюрализм, толерантность и широта мнений»<sup>13</sup>.

Таким образом, у государств появляется возможность временно отступить от соблюдения некоторых международных обязательств в области прав человека, следуя при

этом принципу соразмерности, и в четко определенном законом порядке, выходя при этом за рамки общепринятого стандарта, но только в исключительных обстоятельствах. В то же время даже во время чрезвычайного положения должны соблюдаться принципы верховенства права и основные гарантии, лежащие в его основе<sup>14</sup>.

## Подход и методология

В этом докладе рассматриваются принимавшиеся с марта 2020 года меры по ограничению права на свободу собраний, а также то, насколько ответная реакция властей была соразмерна динамике изменений в эпидемиологической ситуации. В документе также говорится о том, насколько жесткими были ограничительные меры, которые вводили государства-участники ОБСЕ, проявляли ли они при этом гибкость и предпринимали ли шаги для обеспечения свободы мирных собраний, несмотря на сложившиеся обстоятельства.

Доклад преимущественно основывается на результатах кабинетного исследования, а также итогах консультаций с организациями гражданского общества, занимающимися мониторингом собраний в государствах-участниках ОБСЕ. В докладе на примере конкретных стран рассмотрены ограничения, вводившиеся в связи с чрезвычайной эпидемиологической ситуацией, их отмена и повторное введение, использование законодательства о чрезвычайном положении для ограничения права на собрания, а также степень содействия собраниям, которые проводились несмотря на официальные ограничения. При подготовке публикации была предпринята попытка включить примеры из разных стран и регионов. В то же время не ставилась задача охватить все 57 государств-участников ОБСЕ. Хотя цель заключалась в том, чтобы обеспечить широкую географическую репрезентативность, это не всегда удавалось. Приведенные примеры носят скорее иллюстративный характер и не являются исчерпывающими. Они приводятся в целях доведения информации о наблюдавшихся проблемах, мерах и практике, а не для обособленного освещения ситуации в той или иной стране.

11 Замечание общего порядка № 37, пп. 96–97; Руководящие принципы, п. 92.

12 «Руководство по статье 15 Европейской Конвенции о правах человека. Отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях», Европейский суд по правам человека, обновлено 31 декабря 2021 г., стр. 6, п. 1. Документ не имеет обязательной силы для Суда. Ссылка на документ на английском: <[https://www.echr.coe.int/documents/Guide\\_Art\\_15\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf)>.

13 Там же. См. например, ЕСПЧ, «Хасан Алтан против Турции» (жалоба № 13237/17, решение от 20 марта 2018 г.), п. 210; «Шахин Алпай против Турции» (жалоба № 16538/17, решение от 20 марта 2018 г.), п. 180.

14 Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (Московский документ), 3 октября 1991 г., п. 28.1, <<https://www.osce.org/odihr/elections/14310>>; Резолюция 2209 (2018) «Чрезвычайное положение: вопросы соразмерности в связи с отступлениями от соблюдения обязательств на основании статьи 15 Европейской конвенции о правах человека», Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), п. 3, <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24680&lang=en>>.

Доклад составлен на основе первоначальных выводов доклада БДИПЧ «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19», опубликованного в июле 2020 года. В нем представлен обзор развития событий в регионе ОБСЕ с тем, чтобы оказать государствам-участникам поддержку в обеспечении права на свободу мирных собраний.

# Законодательные ограничения в отношении собраний в период пандемии COVID-19

# 2

В ответ на пандемию COVID-19 государства-участники ОБСЕ принимали различные меры, ограничивавшие право на свободу мирных собраний. Некоторые государства-участники решили отступить от соблюдения положений ЕКПЧ и/или МПГПП, но в большинстве случаев страны просто вводили законодательные нормы, в которых запрет на проведение собраний было частью более широкого комплекса других мер (включая объявление чрезвычайного положения). Был также небольшое число государств-членов, в которых вообще не были приняты никакие конкретные правовые меры по ограничению собраний в период пандемии<sup>15</sup>.

Следует учесть, что пандемия COVID-19 была не единичным событием, а протекала волнами на протяжении двух лет, начиная с марта 2020 года, в течение которых заболеваемость то повышалась, то снижалась. По этой причине воздействие пандемии на разные страны приходилось на разные периоды времени. Помимо всего прочего, эти волны были вызваны мутацией вируса, различными ответными мерами систем здравоохранения, включавших, в частности, неоднократное введение строгих мер по ограничению перемещения граждан (локдаунов), а также разработку вакцин и эффективные кампании по вакцинации значительной части населения.

Начиная с весны 2020 года в странах стали действовать законодательные ограничения права на свободу мирных собраний. Во многих странах в начале лета 2020 года по мере снижения распространения инфекции ограничения были смягчены, но в последующем были вновь ужесточены с октября по декабрь 2020 года из-за второй волны пандемии (штамм Дельта) и снова зимой 2021–2022 года в период распространения штамма Омикрон. Как правило, наиболее строгие ограничения на свободу мирных собраний вводились при первоначальном реагировании на пандемию. Во время последующих ее волн применялись более гибкие подходы.

---

15 Первые законодательные меры реагирования на пандемию COVID-19 подробно рассмотрены в докладе «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19», БДИПЧ, 17 июля 2020 г., <<https://www.osce.org/odihr/human-rights-States-of-emergencyCOVID-1919>>.

## Случаи отступления от соблюдения обязательств

В ходе реагирования на пандемию COVID-19 на национальном уровне от обязательств в рамках ЕКПЧ решили отступить десять государств-участников ОБСЕ (Албания, Армения, Грузия, Латвия, Молдова, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия и Эстония, см. Таблицу 1 ниже), в то время как от обязательств в рамках МПГПП отступили восемь (Армения, Грузия, Кыргызстан, Латвия, Молдова, Румыния, Сан-Марино и Эстония)<sup>16</sup>. Большинство государств, за исключением Армении, Румынии, Сан-Марино и Сербии, прямо заявили о своем намерении отступить от соблюдения обязательств в рамках статьи 11 ЕКПЧ.

Первые заявления об отступлении были сделаны с 15 марта по 10 апреля 2020 года. Отступления оставались в силе в течение разных периодов времени, в некоторых случаях их действие продлевалось. В Руководящих принципах подчеркивается, что срок действия отступлений должен быть ограничен<sup>17</sup>. Этому подходу, судя по всему, чаще всего придерживались на практике: большинство государств отменили действие отступлений к концу июня 2020 года, когда спала первая волна. При этом Армения и Сербия отменили действие отступлений только в сентябре и октябре 2020 года соответственно.

Таблица 1: Государства-члены ОБСЕ, отступившие от обязательств в рамках ЕКПЧ

	Начало действия отступления	Окончание действия отступления
<b>Албания</b>	24 марта 2020 г.	23 июня 2020 г.
<b>Армения</b>	16 марта 2020 г.	16 сентября 2020 г.
<b>Грузия</b>	21 марта 2020 г.	январь 2022 г.
<b>Латвия</b>	15 марта 2020 г.	14 мая 2020 г.
<b>Молдова</b>	17 марта 2020 г.	20 мая 2020 г.
<b>Румыния</b>	17 марта 2020 г.	15 мая 2020 г.
<b>Сан-Марино</b>	10 апреля 2020 г.	30 июня 2020 г.
<b>Северная Македония</b>	1 апреля 2020 г.	30 июня 2020 г.
<b>Сербия</b>	15 марта 2020 г.	9 октября 2020 г.
<b>Эстония</b>	20 марта 2020 г.	18 мая 2020 г.

В порядке реагирования на последующие волны пандемии COVID-19 Латвия и Молдова уведомляли о повторном отступлении от положений ЕКПЧ: Латвия в ноябре 2020 года и октябре 2021 года, Молдова в апреле 2021 года. Между тем Грузия неоднократно продлевала действие отступления от обязательств в рамках ЕКПЧ, а 31 декабря 2021 года официальные власти Грузии сообщили Совету Европы о том, что продлевают срок действия отступления до 1 января 2023 года<sup>18</sup>. Такое длительное отступление от обязательств может оказаться несоразмерным и должно оцениваться на предмет необходимости в рамках регулярного процесса.

Помимо того, что была задействована официальная процедура отступления от положений соответствующего договора, нет никаких явных доказательств, что в странах, официально отступивших от выполнения обязательств в рамках ЕКПЧ, право на свободу мирных собраний ограничивалось в большей степени, чем в странах, которые просто применяли национальные законодательные акты для ограничения публичных собраний.

<sup>16</sup> Для ознакомления с практикой отступления от соблюдения обязательств в отношении права на свободу собраний в связи с пандемией в различных странах см. «Многие государства из-за пандемии COVID-19 отступили от обязательств в отношении права на свободу собраний», сайт Laws on the Right of Peaceful Assembly (последнее обращение 20 июля 2022 г.), <<https://www.rightofassembly.info/news/States-begin-to-derogate-from-the-right-of-assembly-owing-to-the-COVID-19-pandemic>>.

<sup>17</sup> Руководящие принципы, п. 92, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=DL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=DL-AD(2019)017rev-e)>.

<sup>18</sup> «Уведомление о сообщении», Директорат по юридическим вопросам и международному публичному праву, Совет Европы, 3 января 2022 г., <<https://rm.coe.int/0900001680a4fdb0>>.

## Использование законодательства для ограничения права на свободу мирных собраний

На ранней стадии пандемии, в период с марта 2020 года и далее, большинство государств-участников официально вводили меры, которые ограничивали право на свободу мирных собраний. В отдельных случаях предусматривался полный или общий запрет публичных собраний, в других устанавливалось максимально допустимое количество участников мероприятий, требование соблюдения социальной дистанции, ношения защитных масок, а также другие меры. Во всем регионе ОБСЕ государства-участники использовали различные законодательные методы для ограничения права на свободу мирных собраний. В опубликованном в июне 2020 года докладе ОБСЕ о мерах реагирования государств на пандемию COVID-19<sup>19</sup> приводится оценка общей практики, сложившейся на данный момент:

“ Во многих государствах меры реагирования на пандемию включали принятие большого числа сложных законодательных документов, нормативных актов и административных постановлений – иногда как на центральном, так и на местном уровне. Часто такие акты прорабатывались недостаточно тщательно и принимались после очень небольшого общественного обсуждения (или вообще без такого обсуждения), а затем в течение очень короткого времени в них вносились многочисленные поправки. На практике это привело к очень большой неопределенности, которая сказывалась на реализации соответствующих мер и препятствовала четкому правовому пониманию связи между различными мерами и их последствиями. Такая ситуация не соответствует принципу правовой определенности, согласно которому законодательные положения должны быть ясными и точными, с тем чтобы люди могли безошибочно определить, какие у них есть права и обязанности, и регулировать свои действия соответствующим образом».

19 «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19», БДИПЧ, 17 июля 2020 г., стр. 39, <<https://www.osce.org/odihr/human-rights-states-of-emergency-COVID-1919>>.

Как было отмечено, государства-участники в различной степени ограничивали свободу собраний, о чем можно судить по приведенным ниже примерам. Важно отметить, что на протяжении пандемии характер ограничений в отношении права на свободу мирных собраний часто менялся в зависимости от темпов распространения вируса COVID-19 и его штаммов<sup>20</sup>

- Андорра приостановила проведение всех публичных мероприятий с 13 марта 2020 года;
- 23 марта 2020 года Босния и Герцеговина ввела безусловный запрет на проведение собраний<sup>21</sup>;
- 18 марта 2020 года Дания установила максимально допустимое количество участников мероприятий (менее 10 человек). При этом проведение собраний, «формирующих общественное мнение» и преследующих политическую цель, не ограничивалось<sup>22</sup>;
- 23 марта 2020 года Грузия ввела запрет на проведение собраний с количеством участников более 10 человек. С 31 марта этот лимит был сокращен до трех человек<sup>23</sup>;
- С 23 февраля 2020 года Италия приостановила «проведение любых видов мероприятий и инициатив, в том числе мероприятий и всех форм встреч в общественных местах и местах частного пользования, включая собрания культурного, рекреационного, спортивного или религиозного характера, как закрытых, так и открытых для публики»<sup>24</sup>;
- Кыргызстан ввел запрет на проведение любых собраний на открытом воздухе в период чрезвычайного положения, которое было объявлено 25 марта 2020 года;
- Монголия ограничивала свободу собраний «на протяжении большей части

20 Если не указано иное, сбор данных осуществлялся сотрудниками БДИПЧ.

21 «Права человека в период пандемии COVID-19», ОБСЕ, Баня-Лука – Сараево, 2020 г., <<https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina/470667/>>, и «Права человека в период пандемии COVID-19 в Боснии и Герцеговине», Visio Institut, 31 января 2021 г., <<http://4liberty.eu/human-rights-during-COVID19-pandemic-in-bosnia-and-herzegovina/>>.

22 «Прием заявок: COVID-19 и рост домашнего насилия против женщин», Датский институт прав человека, 9 июня 2020 г., <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/denmark-danish-insti-for-hr.pdf>>.

23 <<https://georgia.un.org/en/133785-human-rights-restriction-georgia-during-COVID-19-pandemic-lessons-learned-and>>.

24 «Чрезвычайное положение во время пандемии COVID-19: право на собрания и протесты в Италии в условиях строгих изоляционных мер», Osservatorio Repressione, без даты, <<https://civicspacewatch.eu/wp-content/uploads/2020/06/Emergency-COVID-19-the-right-of-assembly-and-protest-in-italy-under-the-lockdown-.pdf>>.

2020 года в рамках мер по сдерживанию пандемии COVID-19»<sup>25</sup>;

- С 31 марта 2020 года в Польше был введен полный запрет на собрания, однако с 31 мая были разрешены собрания с участием менее 150 человек<sup>26</sup>;
- Большинство ограничений в Российской Федерации вводились не федеральными властями, а местными органами власти. Так, в Москве указом от 5 марта 2020 года № 12-УМ был введен полный запрет на проведение «публичных и иных массовых мероприятий»<sup>27</sup>, в то же время, в разных регионах вводились свои ограничения на местном уровне<sup>28</sup>;
- Изначально в Швеции было рекомендовано добровольно воздерживаться от собраний. Позднее, 12 марта 2020 года, был введен запрет на проведение собраний с количеством участников более 500 человек, а 27 марта этот лимит был сокращен до 50 человек<sup>29</sup>;
- Первоначально в Украине 12 марта 2020 года запретили собрания с участием более 200 человек, затем с 17 марта допустимое число участников было сокращено до 10 человек<sup>30</sup>;
- С 26 марта 2020 года в Соединенном Королевстве были введены ограничения, согласно которым «никому не разрешалось собираться в общественных местах в составе более двух человек»<sup>31</sup>.

25 «Свобода в мире», обзор на 2021 г., сайт Freedom House, <<https://freedomhouse.org/country/mongolia/freedom-world/2021>>.

26 «Польша: COVID-19 – не повод для подавления протестов», сайт Amnesty International, EUR 37/2421/2020, 29 мая 2020 г., <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur37/2421/2020/en/>>.

27 «Россия: не место для протеста», сайт Amnesty International, EUR 46/4328/2021, стр. 11 <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur46/4328/2021/en/>>.

28 «Свобода собраний в России на фоне пандемии», сайт «ОВД-Инфо», 2020 г., <https://reports.ovdinfo.org/freedom-assembly-russia-during-pandemic#2>.

29 «Швеция и кризис COVID-19 в 2021 году», Институт качества государственного управления (“Sweden and the COVID-19 Crisis 2021”, The Quality of Government Institute), Гётеборгский университет, октябрь 2021 г., <[https://www.gu.se/sites/default/files/2021-10/2021\\_9\\_Dahlstrom\\_Lindvall.pdf](https://www.gu.se/sites/default/files/2021-10/2021_9_Dahlstrom_Lindvall.pdf)> и <<https://blogs.loc.gov/law/2020/10/falqs-the-swedish-legal-response-to-the-COVID19-pandemic/>>.

30 «Оценка воздействия мер реагирования по сдерживанию COVID-19 на права человека на территории Украины», Международное партнерство по правам человека (IPHR), 28 июля 2020 г., <<https://www.iphronline.org/human-rights-impact-assessment-of-the-COVID-19-response-on-the-territory-of-ukraine-2.html>>.

31 «Реакция правительства на COVID-19: свобода собраний и право на протест», Объединенный комитет по правам человека Палаты общин и Палаты лордов, 19 марта 2021 г., <<https://committees.parliament.uk/publications/5153/documents/50935/default/>>; см. также Джейми Грирсон, «Меняющиеся правила касательно протестов в период пандемии коронавирусной инфекции становятся причиной конфликта с полицией» (Jamie Grierson, “Ever-changing Covid rules on protest set up conflict with the police”), *The Guardian*, 30 марта 2021 г., <<https://www.theguardian.com/world/2021/mar/30/ever-changing-COVID-19-rules-on-protest-setup-conflict-with-the-police>>.

Другими словами, власти стран реагировали по-разному: от введения строгого запрета на проведение любых собраний до разрешения небольших собраний, при этом допустимое количество участников существенно различалось. В опубликованном Европейским центром некоммерческого права (ECNL) предварительном обзоре введшихся на начальном этапе пандемии ограничений приводятся некоторые примеры этих количественных лимитов:

“ Согласно закону, в Боснии и Герцеговине и Сербии запрещены собрания с участием двух и более человек, в Болгарии и Соединенном Королевстве – более двух человек, в Нидерландах – трех и более (...). В Армении по-прежнему разрешено собираться в общественных местах в количестве до двадцати человек, а в России и Швеции разрешены собрания с участием до пятидесяти человек. Хотя в Дании введено ограничение на собрания с участием более десяти человек, действие нового закона и соответствующих ограничений не распространяется на собрания, проводимые с политической или иной целью, включая проведение демонстраций или политических митингов»<sup>32</sup>.

Некоторые из ограничений были сформулированы весьма расплывчато. Например, законодательство Кипра запрещало собрания «большого количества людей», а в Ирландии соответствующее законодательство распространялось на ситуации, «когда, исходя из предполагаемого количества участников мероприятия, можно обоснованно предположить, что возникнет риск заражения присутствующих коронавирусной инфекцией». В других случаях закон указывал, что положения, ограничивающие скопления людей, применяются к общественным местам и/или местам частного пользования (например, Португалия, Мальта) или к собраниям в помещении и/или на улице (например, Австрия). Из-за подобных расплывчатых формулировок неизбежно возникала значительная неопределенность относительно того, что конкретно разрешается, а что вдруг может оказаться противозаконным.

Кроме того, как уже упоминалось, в законодательно закрепленные меры по ограничению собраний часто вносились изменения. Так, в Черногории в период с марта 2020 года по май 2021 года ограничения в отношении права на собрания менялись восемь раз<sup>33</sup>. В Англии процесс изменения правового регулирования публичных собраний тщательно документировался – там с марта по ноябрь 2020 года изменения

32 «Протесты в период пандемии», Европейский центр некоммерческого права (ECNL), без даты, <<https://ecnl.org/sites/default/files/2020-08/Protest-in-a-Time-of-Pandemic.pdf>>.

33 «Отчет о мониторинге свободы собраний в Черногории», institut alternativa, 1 июля 2021 г., стр. 16, <<https://institut-alternativa.org/en/monitoring-report-on-the-freedom-of-assembly-in-montenegro/>>.

вносились пять раз<sup>34</sup>. В проведенном Объединенным комитетом по правам человека Парламента Великобритании обзоре законодательства и практики регулирования свободы собраний в Англии во время пандемии, освещаются некоторые из этих проблем и отмечается следующее:

“ На протяжении пандемии применялись нормативные акты для того, чтобы в той или иной степени ограничивать свободу собраний. Из-за часто вносимых в законодательство изменений общественность не может с уверенностью определить, является ли та или иная акция протеста законной, кроме того, в нормативных актах, как правило, ничего не говорится о протестах».

Так как изменения вносились часто, а в практике многих стран применялись тонкие подходы к определению того, что является допустимым, весьма сложно понять, что разрешено законом, и какое наказание может применяться в случае нарушений. Частое внесение изменений в законодательство, регулирующее основные свободы, даже если необходимость в этом вызвана меняющейся ситуацией в период пандемии, может привести к правовой неопределенности и непредсказуемости правоприменения.

Согласно Руководящим принципам, для введения ограничений всегда должна иметься четкая основа в национальном законодательстве с тем, чтобы каждый человек мог в достаточной степени предвидеть возможные последствия своих действий.

Предсказуемость предполагает последовательность правоприменения<sup>35</sup>. Тем не менее, как было отмечено в опубликованном в июле 2020 года докладе ОБСЕ<sup>36</sup>, многие законодательные акты, касающиеся пандемии COVID-19, были недостаточно проработаны, за короткий промежуток времени в них вносилось множество изме-

нений, что привело к серьезной неопределенности относительно сферы их применения и влияния на право людей организовывать собрания и участвовать в них.

## Государства, не введшие ограничения на проведение собраний на законодательном уровне

Меры по ограничению свободы собраний в связи с пандемией COVID-19 не вводились лишь в некоторых государствах-участниках. Среди них Беларусь, где власти решили не вводить конкретные меры в ответ на пандемию, несмотря на рекомендации ВОЗ<sup>37</sup>. В Узбекистане власти также не устанавливали никаких специальных ограничений на проведение собраний в период пандемии. В Туркменистане власти не признавали существования пандемии COVID-19 на территории страны<sup>38</sup>. Активисты, утверждавшие обратное, подвергались преследованиям со стороны властей<sup>39</sup>. Вместе с тем в июле 2020 года в связи с визитом представителей ВОЗ властями все же были официально введены некоторые ограничения.

Примечательно, что во всех перечисленных случаях право на свободу мирных собраний уже было предметом жестких ограничений со стороны властей. В ответ на массовые протесты после спорных результатов президентских выборов в августе 2020 года власти Беларуси ввели дополнительные масштабные ограничения

34 «Обеспечение порядка на протестных акциях в условиях пандемии», блог Protest Matters, 13 марта 2021 г., <<https://protestmatters.files.wordpress.com/2021/03/mead-protest-policing-in-a-pandemic-2021.pdf>> и «Реакция правительства на Covid-19: свобода собраний и право на протест», Объединенный комитет по правам человека Палаты общин и Палаты лордов, 19 марта 2021 г., <<https://committees.parliament.uk/publications/5153/documents/50935/default/>>.

35 Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний», ОБСЕ, 11 марта 2016 г., п. 98, <<https://www.osce.org/odihr/226981>>.

36 «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19», 17 июля 2020 г., стр. 39, <<https://www.osce.org/odihr/human-rights-states-of-emergency-COVID-19>>.

37 Техническая миссия Всемирной организации здравоохранения по проведению экспертной оценки ситуации с COVID-19 в Республике Беларусь: 8–11 апреля, 2020 г. Всемирная организация здравоохранения, Краткое резюме, <[https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0005/440609/Belarus-Mission-Report-Executive-Summary-rus.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/440609/Belarus-Mission-Report-Executive-Summary-rus.pdf)>.

38 Риза Хасанов, «Бойня имени Бердымухамедова. В Туркменистане до сих пор не зарегистрировано ни одного заражения коронавирусом. А как на самом деле?», Новая газета, 18 марта 2022 г., <<https://novayagazeta.ru/articles/2022/03/18/boinia-imeni-berdymukhamedova>>.

39 «Всё о коронавирусе в Туркменистане, которого в стране официально нет», Заявление членов Европейского парламента, правозащитников и независимых журналистов, сайт Turkmen.news, 14 июля 2022 г., <<https://turkmen.news/COVID-19/>>.



на проведение собраний<sup>40</sup>, при этом пандемия COVID-19 не называлась в качестве причины. В ноябре 2021 года в Узбекистане был в итоге принят закон «О чрезвычайном положении»<sup>41</sup>, которым запрещалось «проведение собраний, митингов, уличных шествий или демонстраций, а также иных массовых мероприятий», поскольку, как было отмечено, действовавшее законодательство не допускало введения чрезвычайного положения в таких ситуациях, как пандемия COVID-19.

# Оспаривание законодательных ограничений в судебном порядке

# 3

---

40 Мониторинг права на свободу собраний: Беларусь, 2020 г, Европейский центр некоммерческого права (ECNL), 8 февраля 2021 года, <<https://ecnl.org/publications/monitoring-right-free-assembly-belarus-2020>>.

41 Конституционный Закон Республики Узбекистан «О чрезвычайном положении», 4 июля 2020 г., <<https://lex.uz/ru/docs/5774847>>.

В ряде государств-участников ОБСЕ общественность выступила против введенных ограничений в отношении права на проведение публичных собраний - были поданы судебные иски, оспаривающие нормы законодательства и его применение. В некоторых случаях суды удовлетворяли жалобы и признавали ограничения несоразмерными, в других жалобы отклонялись и ограничения оставались в силе. Также были ситуации, когда власти оспаривали судебные решения и стремились сохранить ограничения в отношении права на протест. В докладе также рассматривается принятое в марте 2022 года решение Европейского суда по правам человека по делу «Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) против Швейцарии», в котором изложены некоторые взгляды ЕСПЧ касательно практики общего запрета собраний в период пандемии COVID-19 (см. ниже).

## Несоразмерность общих запретов

В тех случаях, когда введенные в период пандемии COVID-19 правила ограничивали проведение собраний, речь обычно шла об общем ограничении в отношении вообще всех собраний или всех собраний, число участников в которых превышало определенный лимит. Как правило, в законодательстве не предусматривалась возможность обсуждения того, что может сделать организатор для сокращения рисков заражения, чтобы собрание могло состояться. В Руководящих принципах отмечается, что общие запреты представляют собой чрезмерное ограничение права и «могут не соответствовать принципу соразмерности, поскольку не проводят различия между разными способами осуществления права на свободу собраний и не позволяют учесть конкретные обстоятельства каждой ситуации»<sup>42</sup>.

Один из первых случаев оспаривания общего запрета собраний имел место в Косово<sup>43</sup>: Конституционный суд признал решение правительства от 23 марта 2020 года об ограничении передвижения и публичных собраний неконституционным. На рассмотрение суда дело было направлено Президентом Косово в связи

---

42 Руководящие принципы, п. 133, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)>.

43 Все упоминания о Косово, касающиеся территории, институтов или населения, следует трактовать в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН.

с тем, что правительство утверждало, что Закон о предотвращении распространения инфекционных заболеваний дает Министерству здравоохранения право принимать «специальные чрезвычайные меры» для защиты населения, в том числе посредством запрещения публичных собраний. Тем не менее суд пришел к выводу, что меры, изложенные в Постановлении Правительства, выходят за рамки чрезвычайных мер, предусмотренных законом, и нарушают свободу передвижения, объединения и собраний всех граждан на «всей территории Республики Косово» «без исключения», в силу чего это решение является неконституционным<sup>44</sup>.

В апреле 2020 года в Германии организаторы собраний подали ряд исков против запрета на проведение собраний. Хотя суды низшей инстанции первоначально признали ограничения законными, Федеральный Конституционный суд Германии постановил, что общий запрет на проведение собраний несовместим с Основным законом (Grundgesetz) и что властям надлежит принимать решения по каждому случаю отдельно исходя из принципа соразмерности. По итогам рассмотрения одного из первых дел такого рода в городе Гисен, расположенном недалеко от Франкфурта (сообщение от 15 апреля 2020 года), суд призвал местные власти пересмотреть решение о запрете на проведение акции протеста против ограничительных мер, введенных в связи с пандемией COVID-19. В результате власти отменили запрет и вместо этого ввели ряд ограничений: сократили допустимое количество участников до 15 человек (вместо 30, указанных в заявке организаторов), потребовали обязательное ношение защитных масок и соблюдение участниками дистанции не менее 1,5 метров друг от друга. Продолжительность акции протеста также была ограничена одним часом<sup>45</sup>.

В рамках другого разбирательства по иску, поданному организатором собрания с участием 50 человек в Штутгарте (сообщение от 18 апреля 2020 года), суд заявил, что представители власти должны были провести переговоры с заявителем и обсудить такие вопросы, как сокращение числа участников, соблюдение социальной дистанции, а также место и время планируемой акции протеста, чтобы это

собрание все-таки могло состояться<sup>46</sup>. Еще одно дело касалось запрета собрания, которое предполагалось провести в Берлине в августе 2020 года. В качестве основания для запрета власти сослались на предыдущие демонстрации, в ходе которых участники игнорировали правила социального дистанцирования и ношения масок. Суд постановил, что собрания не создавали непосредственной угрозы общественной безопасности, однако указал, что организаторы обязаны обеспечить соблюдение участниками социального дистанцирования<sup>47</sup>.

## Сохранение ограничений

В некоторых странах органы политической власти, судя по всему, не соглашались с решениями судов и принимали меры к тому, чтобы их обойти или, по сути, игнорировать.

16 марта 2020 года правительство Франции в связи с пандемией ввело ряд ограничений, в том числе в отношении права на собрания. 11 мая отменили ограничение передвижения и разрешили некоторые виды собраний, например, в общественном транспорте и в общественных местах при условии соблюдения социальной дистанции и обязательного ношения масок. В то же время публичные собрания с участием более десяти человек по-прежнему были запрещены по всей Франции. 13 июня 2020 года Государственный совет приостановил действие этих ограничений, указав на их несообразность и отметив, что такого рода ограничения применимы лишь к публичным собраниям<sup>48</sup>. В ответ на это 14 июня премьер-министр издал указ, согласно которому префекты обязаны выдавать официальное разрешение на проведение собраний, в ходе которых можно обеспечить соблюдение либо физической дистанции, либо ношение масок. 6 июля Государственный совет приостановил действие этого требования.

В марте 2020 года в Словении ввели ограничения на проведение массовых собра-

44 Джек Робинсон и Ева-Энн Траверс, «Решение правительства об ограничении передвижения признано неконституционным», сайт Prishtina Insight, 31 марта 2020 г., <<https://prishtinainsight.com/government-decision-restricting-movement-ruled-unconstitutional/>>.

45 Кейт Мартир, «Немецкий суд высшей инстанции: ограничения, связанные с пандемией коронавируса, не являются основанием для запрета всех протестов», сайт Deutsche Welle, 16 апреля 2020 г., <<https://www.dw.com/en/top-german-court-coronavirusrestrictions-not-grounds-to-ban-all-protests/a-53153858>>.

46 «Главный суд Германии отменил запрет на проведение протестов в Штутгарте», сайт Deutsche Welle, 18 апреля 2020 г., <<https://www.dw.com/en/germanys-top-court-overturns-stuttgarts-protest-ban/a-53175992>>.

47 «Полиция Берлина готовится к протестам против мер по борьбе с COVID-19 после отмены судом запрета собраний», Associated Press, 28 августа 2020 г., <<https://abcnews.go.com/Health/wireStory/berlin-police-brace-virus-protest-court-overturnsban-72680221>>.

48 «Франция. Арестованы за протест: закон как оружие против мирных протестов во Франции», Amnesty International, EUR 21/1791/2020, 29 сентября 2020 г., <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur21/1791/2020/en/>>.

ний и передвижение между муниципалитетами, при этом не был установлен срок действия этих мер. В апреле 2020 года Конституционный суд Словении постановил, что при введении подобных ограничений необходимо устанавливать срок их действия и регулярно возвращаться к их рассмотрению. Тем не менее практически до конца 2020 года собрания с целью протеста не допускались. В феврале 2021 года запретили проведение небольшой акции протеста с участием 10 человек, хотя участники обязались носить маски и сохранять социальную дистанцию (на тот момент собрания до 10 человек были разрешены). В связи с этим случаем объединение неправительственных организаций потребовало провести проверку этого решения на соответствие конституции. В ответ министр внутренних дел внес поправки в формулировку постановления, чтобы исключить различие между протестами и другими формами собраний. Ограничение на проведение собраний по-прежнему оставалось в силе. Однако в апреле 2021 года Конституционный суд Словении приостановил действие постановления, налагающего полный запрет на мирные собрания<sup>49</sup>.

## Отклонение жалоб в отношении законодательства, касающегося пандемии COVID-19

В некоторых странах суды отказывались выносить официальные решения о конституционности ограничений права на свободу мирных собраний, введенных в связи с пандемией COVID-19. Так, в Хорватии Конституционный суд отклонил предложение об изменении ограничительных мер, в том числе запрета на проведение собраний. Суд в своем решении постановил:

1) Оценка того, следует ли применять общие положения об ограничении прав и свобод согласно статье 16 Конституции или задействовать статью 17 Конституции (принятие решения большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов), должна проводиться не КС РХ<sup>50</sup>, а только Парламентом (Hrvatski sabor). Это также касается возможности признания эпидемии COVID-19 в качестве значительного стихийного бедствия согласно смыслу статьи 17.3»<sup>51</sup>.

Далее отмечается, что оценка «необходимости и соразмерности» (ограничительных мер) «не может проводиться Конституционным судом Хорватии на принципиальном уровне»<sup>52</sup>.

В Албании Республиканская партия обратилась в Конституционный суд страны с требованием отменить Распоряжение № 633/2020 «О запрете собраний в общественных и частных местах» по причине несоответствия Конституции. В обращении партии отмечалось, что весной 2021 года в стране стартует избирательная кампания, а изданное положение запрещает любые публичные политические мероприятия, вследствие чего будет ограничена возможность проведения в этот период открытых дебатов. Несмотря на это, суд признал жалобу необоснованной, так как распоряжение в равной степени относилось ко всем политическим партиям,

50 Конституционный суд Республики Хорватия.

51 «Решения касательно пандемии Covid-19», Конституционный суд Республики Хорватия, 14 сентября 2020 г., <[https://www.fricore.eu/sites/default/files/croatia\\_constitutional\\_court\\_14.09.2020\\_summary\\_by\\_judge\\_rajko.pdf](https://www.fricore.eu/sites/default/files/croatia_constitutional_court_14.09.2020_summary_by_judge_rajko.pdf)>.

52 Там же.

49 «Меморандум о свободе выражения мнений и свободе СМИ в Словении», Страновой меморандум, Совет Европы, Страсбург, 4 июня 2021 года, <<https://rm.coe.int/memorandum-on-freedom-of-expression-and-media-freedom-in-slovenia/1680a2ae85>>.

применялось в соответствии с законом и лишь временно ограничивало право на проведение собраний<sup>53</sup>.

В Черногории связанные с пандемией ограничения во многих сферах жизни были смягчены в мае 2020 года, людям было разрешено собираться в торговых центрах и других общественных местах. В то же время

“...организованные или стихийные публичные собрания с участием более 20 человек по-прежнему квалифицировались как уголовное преступление в соответствии со статьей 287 Уголовного кодекса Черногории «Несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований по сдерживанию распространения опасного инфекционного заболевания», предусматривающей суровое наказание»<sup>54</sup>.

Против ограничений на собрания выступили две местные правозащитные организации, Human Rights Action и Institut Alternativa, которые 30 июня 2020 года обратились в Конституционный суд Черногории с просьбой рассмотреть конституционность действующего запрета. Суд предоставил официальный ответ 17 марта 2021 года, то есть по прошествии более восьми месяцев, отметив, что опротестованное постановление уже не действует. Вместе с тем НПО отметили, что вместо первоначального постановления было принято другое, которое отличалось от первого только регистрационным номером<sup>55</sup>.

Во многих регионах Российской Федерации подавались иски с требованием судебного пересмотра указов губернаторов, полностью запрещавших проведение «массовых мероприятий», в том числе концертов и демонстраций, однако ни одно обращение удовлетворено не было. Среди таких решений было решение Астраханского областного суда от 16 апреля 2020 года, в котором утверждалось, что соответствующие положения не противоречат федеральному закону. 17 апреля Брянский област-

ной суд вынес аналогичное решение<sup>56</sup>. Чаще всего судьи ссылались на Закон о чрезвычайных ситуациях 1994 года с внесенными в него изменениями и дополнениями, утверждая, что, если ограничение прав допускается, то вводимые ограничения являются законными. В конце 2020 года Конституционный Суд признал законными введенные в регионах ограничения на свободу передвижения.

## Позиция Европейского суда по правам человека

Европейский суд по правам человека подчеркнул, что государства имеют ограниченную свободу усмотрения в вопросе введения полного запрета на проведение собраний<sup>57</sup>. До пандемии COVID-19 Европейский суд по правам человека в качестве возможного основания для введения подобного запрета рассматривал наличие угрозы общественному порядку и не ссылался на возможность учета соображений общественного здравоохранения. Это указывает на возникшие в связи с пандемией COVID-19 сложности в соблюдении принятых стандартов в области прав человека<sup>58</sup>.

Как отмечалось выше, в марте 2022 года Европейский суд по правам человека вынес решение по делу «Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) против Швейцарии», в котором заявители обратились с жалобой на то, что были вынуждены отменить запланированный на 1 мая 2020 года митинг из-за введенных для сдерживания пандемии COVID-19 ограничений (включая запрет на проведение публичных собраний).

Суд отметил серьезность угрозы для здоровья населения, которую представляла пандемия, отсутствие знаний о характере и опасности вируса и необходимость

53 Гентян Скара и Бояна Хайдини, «Право на свободу мирных собраний во время пандемии COVID-19 в свете решения Конституционного суда Албании 11/2021 и ЕКПЧ», сайт Jean-Monnet-Saar, 27 сентября 2021 г., <[https://jean-monnet-saar.eu/?page\\_id=102519](https://jean-monnet-saar.eu/?page_id=102519)>.

54 «Отчет о мониторинге свободы собраний», institut alternativa, 27 ноября 2020 г., стр. 11, <<https://institut-alternativa.org/en/freedom-of-assembly-monitoring-report/>>.

55 «Отчет о мониторинге свободы собраний в Черногории», institut alternativa, 1 июля 2021 г., <<https://institut-alternativa.org/en/monitoring-report-on-the-freedom-of-assembly-in-montenegro/>>.

56 «Свобода собраний в России на фоне пандемии», сайт «ОВД-Инфо», без даты, <<https://reports.ovdinfo.org/freedom-assembly-russia-during-pandemic#4>>. Последнее обращение 21 июля 2022 г.

57 «Руководство по статье 15 Европейской Конвенции о правах человека. Свобода собрания и объединения», Европейский суд по правам человека, обновлено 30 апреля 2022 г., <[https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_11\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf)>.

58 «Особенности функционирования судов в условиях пандемии COVID-19: пособие», ОБСЕ, 2 ноября 2020 г., <<https://www.osce.org/odihr/469170>>.

«быстрого реагирования». Вместе с тем он также указал, что для введения любых общих ограничений подобного рода «требуется наличие веских оснований и особенно тщательная проверка со стороны судов, которые уполномочены сопоставлять затрагиваемые интересы». Это особенно важно, если учесть, что эти ограничения действовали с 17 марта по 30 мая 2020 года (как было отмечено Судом, «в течение продолжительного времени»).

Вынося решение в пользу заявителя, Суд привел три основные причины, на основании которых им был сделан вывод о том, что имело место нарушение статьи 11 ЕКПЧ:

1. Отсутствие независимой и надлежащей судебной проверки введенных в связи с пандемией COVID-19 мер по ограничению основных прав и свобод и оценки их соразмерности;
2. Суровость мер наказания (лишение свободы сроком до трех лет или штраф), которые могут применяться при несоблюдении ограничительных мер, что может оказывать демотивирующее влияние на потенциальных участников собраний; и
3. Власти Швейцарии приняли решение не ссылаться на статью 15 ЕКПЧ и не отступить от соблюдения своих обязательств, из чего следует, что они обязаны действовать в соответствии со статьей 11 ЕКПЧ.

Решением Европейского суда по правам человека было установлено, что общий запрет на проведение собраний в данном случае не соответствовал принципу соразмерности. Вместе с тем следует отметить, что при вынесении решения мнения разделились (4 против 3). В решении также подчеркиваются недостатки подхода, принятого властями Швейцарии, так как возможны ситуации, когда при возникновении серьезного кризиса в общественном здравоохранении, требующего безотлагательной реакции, Европейский суд по правам человека не обязательно сочтет применение полного запрета на проведение мирных собраний несоразмерным.

# Реакция на ограничения, связанные с пандемией COVID-19

# 4

В предыдущих разделах в основном рассматривалась обобщенная группа ограничений в отношении права на свободу мирных собраний, которые вводились в связи с пандемией. Помимо этого, в докладе также приводятся примеры случаев, когда суды признавали введение полного запрета несоразмерным и призывали органы власти оказывать содействие реализации права на свободу мирных собраний, насколько это возможно.

Данная позиция соответствует международным стандартам в области прав человека, в которых подчеркивается особая роль свободы мирных собраний в демократическом обществе. Они настоятельно требуют, чтобы власти избегали введения полного запрета собраний. При этом допускается обсуждение возможных ограничений с учетом времени, места и формата собрания. Более того, при проведении собрания в общественном месте (независимо от того, сообщалось ли о нем властям заранее), если его участники ведут себя мирно, сотрудники полиции обязаны оказывать ему содействие, оставляя за собой право позднее привлечь лиц к ответственности в случае нарушений (см. раздел 6). Так, в Руководящих принципах утверждается, что «как правило, мирным собраниям следует оказывать содействие без каких-либо ограничений». Подобное содействие должно оказываться и в тех случаях, когда у собрания нет определенного организатора, когда о его проведении органам власти заранее не сообщалось или в случае стихийного собрания<sup>59</sup>.

## Содействие соблюдению права на свободу мирных собраний

Повсеместное ограничение права на свободу собраний весной 2020 года стало причиной беспокойства по поводу надлежащего соблюдения прав человека и опасений, что ответные меры государств на пандемию COVID-19 и сама пандемия «представляют собой беспрецедентный коллективный вызов основным свободам

59 Руководящие принципы, пп. 127, 170 и 171, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)>.

и правам каждого человека»<sup>60</sup>. Введение на первых порах строгих изоляционных мер, судя по всему, существенно повлияло на количество публичных собраний, так как люди соблюдали санитарно-эпидемиологические ограничения, не посещали общественные места и оставались дома. Тем не менее, спустя несколько недель после начала пандемии несмотря на то, что по-прежнему действовали обусловленные пандемией официальные запреты общего характера, стало проводиться большее количество собраний. Следует отметить, что власти содействовали проведению многих из них, и они проходили мирно. Как ни странно, введение локдаунов и связанных с ними правовых ограничений влияло на количество собраний недолго, и вскоре их количество увеличилось по всему региону.

“Изначально в связи с введением в различных странах строгих изоляционных мер и ограничения на передвижения проведение демонстраций приостановилось, но в дальнейшем акции протеста возобновились. Первые протесты проходили с целью выражения несогласия с [неадекватными] действиями властей по сдерживанию пандемии и в поддержку насущных потребностей протестующих, включая обеспечение должного доступа к средствам индивидуальной защиты (СИЗ) и предоставление финансовой поддержки на фоне экономического спада. Вскоре демонстрации стали касаться социальных вопросов, которые поднимались и до пандемии, но усугубились из-за ее влияния на экономику и принимаемых властями мер. Также возникали и совершенно новые протестные движения. В итоге протестная активность в 2020 году возросла по сравнению с предыдущим годом не просто вопреки пандемии, но и отчасти из-за нее»<sup>61</sup>.

Результаты различных исследований указывают на то, что активизация митинговых движений с конца весны 2020 года была обусловлена, отчасти, недовольством введенными властями для сдерживания распространения вируса ограничениями

60 «Пандемия коронавируса и основные права. Обзор за год», Агентство Европейского союза по основным правам, 10 июня 2021 г., <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c203efef-c995-11eb-84ce-01aa75ed71a1/language-en>> и «Влияние противоковидных мер на демократию, верховенство права и основные права в ЕС», Исследовательский центр Европарламента, 23 апреля 2020 г., <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_BRI\(2020\)651343](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI(2020)651343)>.

61 «Год с COVID-19: влияние пандемии на глобальные конфликты и динамику демонстраций», сайт reliefweb, 1 апреля 2021 г., <<https://reliefweb.int/report/world/year-COVID-19-pandemic-s-impact-globalconflict-and-demonstration-trends>>; см. также «Свобода мирных собраний и пандемия COVID-19: обзор протестов и ограничений», веб-сайт Civicus Monitor, сентябрь 2021 г., <<https://monitor.civicus.org/COVID19September2021/>> и «Протесты в мире в 2020 году: обзор за год», Фонд Карнеги за международный мир, 21 декабря 2020 г., <<https://carnegieendowment.org/2020/12/21/worldwide-protests-in-2020-year-in-review-pub-83445>>.

и частично экономическими последствиями локдаунов. При этом возникали новые протестные движения в ответ на вновь возникающие проблемы (например, протесты «Black Lives Matter» или BLM), а также реорганизовывались или вновь активизировались движения, выступавшие за решение проблем, которые так и остались нерешенными с начала 2020 года (например, климатический кризис). В отдельных странах возникли многочисленные новые проблемные вопросы.

Важно также учитывать и то, что противоковидные ограничения обычно вводились в качестве временной меры и с мая 2020 года во многих странах постепенно смягчались. Например, хотя к 16 марта 2020 года во всех штатах США было введено чрезвычайное положение с соответствующими ограничениями на проведение собраний, требование самоизоляции и другие меры стали постепенно отменяться с апреля 2020 года<sup>62</sup>. При последующих волнах пандемии COVID-19 многими странами повторно вводились ограничения, при этом росло нежелание подчиняться изоляционным и другим мерам, что привело к активизации протестов как против них, так и связи со многими другими актуальным вопросам.

## Новые и альтернативные подходы при проведении собраний и акций протеста

Начиная с первых дней строгой изоляции, люди стремились найти новые способы коллективного выражения мнения, не нарушая при этом запрет на собрания в общественных местах. ECNL в рамках своей продолжающейся деятельности по отслеживанию ситуации со свободой мирных собраний зарегистрировал некоторые из таких альтернативных форм проведения собраний и других мероприятий, наблюдавшихся на ранних этапах пандемии:

62 «Ответные меры штатов и местных органов власти США на пандемию COVID-19», Википедия, последняя редакция от 28 апреля 2022 г., последнее обращение 21 июля 2022 г., <[https://en.wikipedia.org/wiki/U.S.\\_state\\_and\\_local\\_government\\_responses\\_to\\_the\\_COVID-19\\_pandemic](https://en.wikipedia.org/wiki/U.S._state_and_local_government_responses_to_the_COVID-19_pandemic)>.



“ В Италии и Германии, например, люди исполняли музыку или пели на балконах домов. В Испании и Великобритании эта практика регулярно использовалась для выражения поддержки медицинским работникам: люди выходили на балконы или на улицу перед своим домом и аплодировали. В начале апреля в Германии прошли акции в знак солидарности с мигрантами, в ходе которых активисты рисовали отпечатки ног перед входом в различные государственные учреждения. Аналогичную акцию провело движение Extinction Rebellion, символично заставив обувь площадь перед зданием Палаты представителей в Гааге. В Хорватии и Косово люди выражали недовольство политическим руководством во время кризиса, гремя кастрюлями и сковородками на балконах»<sup>63</sup>.

Поступали сообщения и о более необычных акциях протеста против ограничений на собрания с физическим присутствием. В частности, в Испании во время антиправительственных протестов под руководством правоконсервативной партии Vox<sup>64</sup>, и в Польше<sup>65</sup> во время акций протеста в защиту прав женщин и девушек в связи с предложениями ввести дополнительные законодательные ограничения на доступ к абортам, люди, не выходя из машин, блокировали улицы и сигналили. В таких странах, как Российская Федерация, где право на проведение собраний и выражение протеста по-прежнему серьезно ограничивается, люди нашли более творческие способы выражения своего мнения. Например, после того, как был задержан активист правозащитного движения, в общественных местах появились его вырезанные из картона изображения; в Архангельске слепили четырех снеговиков и украсили их плакатами протестного содержания<sup>66</sup>.

В первые недели строгих изоляционных мер наряду с физическим участием в собраниях (при соблюдении социальной дистанции) для выражения протестных

мнений и гражданского активизма стали использоваться онлайн-площадки<sup>67</sup>. Онлайн-ресурсы все чаще признаются в качестве важного элемента обеспечения свободы собраний<sup>68</sup>. В частности, некоторые из движений по борьбе с изменением климата перевели свою деятельность в режим «онлайн», чтобы поддерживать положительную динамику активизма до возобновления протестных акций с физическим присутствием<sup>69</sup>.

При том, что в первое время после введения строгих изоляционных мер действительно возник целый ряд новых форм собраний для коллективного выражения мнений и протеста, протестные акции с непосредственным присутствием также не прекращались, хотя их количество и сократилось. Некоторые движения искали способы продолжать свою деятельность в виртуальном режиме, но по мере смягчения изоляционных мер достаточно быстро возобновились очные собрания.

## Добровольное ограничение собраний

В то время как некоторые группы и сообщества старались проводить собрания и акции протеста в течение пандемии, другие предпочли отменить ранее запланированные публичные мероприятия или сознательно приняли решение не организовывать их до тех пор, пока не будут сняты санитарно-эпидемиологические ограничения. Оценить количество мероприятий, которые так и не состоялись или были

63 «Протесты в период пандемии», Европейский центр некоммерческого права (ECNL), без даты, <<https://ecnl.org/sites/default/files/2020-08/Protest-in-a-Time-of-Pandemic.pdf>>.

64 «Коронавирус: в протестах на машинах против локдауна участвуют тысячи», сайт BBC News, 23 мая 2020 г., <<https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-52783936>>.

65 Моника Серадзка, «Поляки протестуют против ужесточения законов об абортках в условиях строгого локдауна», сайт Deutsche Welle, 16 апреля 2020 г., <<https://www.dw.com/en/poles-protest-stricter-abortion-laws-amid-coronavirus-lockdown/a-53142475>>.

66 «Может, встретимся онлайн? Необычные протесты во время COVID-19», сайт Global Campus of Human Rights, 1 апреля 2021 г., <<https://gchumanrights.org/preparedness/article-on/could-we-meet-online-creative-protests-during-covid-19.html>>.

67 Джонатан Пинкни, «Онлайн-активизм противостоит цифровому авторитаризму в условиях коронавируса», Институт мира США, 28 апреля 2020 г., <<https://www.usip.org/publications/2020/04/amid-coronavirus-online-activism-confronts-digital-authoritarianism>> и Жюстин Кальма «Активисты используют смартфоны и переезжают в интернет из-за невозможности протестов во время пандемии коронавируса», сайт The Verge, 13 марта 2020 г., <<https://www.theverge.com/2020/3/13/21178376/activists-phones-online-coronavirus-protests>>.

68 Замечание общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания (статья 21), (Замечание общего порядка № 37), Комитет ООН по правам человека, пп. 6 и 34, <<https://digitallibrary.un.org/record/3884725?ln=en>>.

69 Джессика Мюррей, «Климатические демонстрации продолжают онлайн. Мы намерены продолжать», The Guardian, 22 апреля 2020 г., <<https://www.theguardian.com/environment/2020/apr/22/climatestrikes-continue-online-we-want-to-keep-the-momentum-going>> и вебинар «Климатический активизм во времена COVID-19», веб-сайт Международного института окружающей среды и развития (IIED), 14 мая 2020 г., <<https://www.iied.org/climate-activism-time-COVID-19>>.

отменены по решению организаторов, сложно. Тем не менее такая тенденция прослеживается, судя по отсутствию некоторых мероприятий, которые ранее проводились регулярно, например, ежегодно. Так, в Северной Ирландии Оранжевый орден отменил запланированные на 2020 год парады, впервые со времен Второй мировой войны<sup>70</sup>. Если в 2019 году было проведено 2317 парадов Оранжевого ордена и маршей оранжистов, то в 2020 году их число сократилось до 690<sup>71</sup>. Впрочем, в 2021 году основные парады стали проводиться вновь.

Отдельно можно отметить отмену большинства ежегодно проводимых парадов в поддержку ЛГБТИК (прайд-парады)<sup>72</sup>. Вместо проведения таких массовых собраний, как, например, прайд-парад в Нью-Йорке, в котором в 2019 году участвовало до 150 000 человек, мероприятия в 2020 году были отменены, проводились в режиме «онлайн» или в других форматах<sup>73</sup>. Аналогичная ситуация наблюдалась по большей части и в 2021 году<sup>74</sup>.

## Возобновление протестов с физическим присутствием

Через несколько недель после того, как ВОЗ объявила о глобальной пандемии в марте 2020 года, собрания и акции протеста стали проводиться вновь. Некоторые из них были ответной реакцией на события международного значения, другие касались событий национального масштаба и проблем местного уровня.

70 Джерри Мориарти и Фрей МакКлементс, «Коронавирус: Оранжевый орден отменил парады двенадцатого июля», The Irish Times, 6 апреля 2020 г., <<https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/coronavirus-orange-order-cancels-twelfth-of-july-parades-1.4221989>>.

71 Пресс-релиз Комиссии по парадам, без даты, <<https://www.paradescommission.org/Press-Releases/Parade-Statistics.aspx>>.

72 Сайт Европейской ассоциации организаторов прайдов (European Pride Organisers Association), информация о кампаниях, последнее обращение 21 июля 2022 г., <<https://www.epoa.eu/campaigns/COVID-19/>>.

73 Кейтилин Бернс, «Каким будет прайд-парад в этом году?», сайт Vox, 29 апреля 2022 г., <<https://www.vox.com/2020/4/29/21227999/online-pride-coronavirus-pandemic>>.

74 «Пандемия прайд-параду не помеха. Празднование месяца ЛГБТИК-прайда во время пандемии COVID-19», 17 мая 2021 г., <<https://www.insightintodiversity.com/a-pandemic-cant-stop-pride-celebrating-lgbtq-pride-month-during-covid-19/>>.

Наиболее заметными были прошедшие в первые недели пандемии протесты после убийства Джорджа Флойда сотрудниками полиции Миннеаполиса 26 мая 2020 года. Вскоре после этого протесты прошли более чем в 2000 точках по всей территории США. Хотя изначально акции протеста были конкретно связаны с убийством Джорджа Флойда, данный инцидент также привлек внимание общественности как самый недавний случай гибели темнокожего от рук полиции в США.

Большинство этих акций протеста проходили мирно по всей территории страны. Однако по причине их масштабности и из-за того, что они проходили в период пандемии COVID-19, возникли опасения, что они приведут к росту заболеваемости. В июне 2020 года Центр по контролю заболеваний США опубликовал документ под названием «Вопросы проведения мероприятий и собраний». Документ был издан в качестве руководства для организаторов или участников общественных мероприятий, в ходе которых сложно обеспечить соблюдение социальной дистанции. Вместе с тем по данным исследований, протестные акции в США существенно не повлияли на статистику заболеваемости COVID-19. Как полагают, это отчасти связано с тем, что мероприятия проходили на открытом воздухе, а частично – с тем, что многие участники были в масках<sup>75</sup>.

Отличительной особенностью протестов BLM в 2020 году стало то, что они достаточно стремительно приобрели глобальный характер: демонстрации были зафиксированы как минимум в 40 государствах-участниках ОБСЕ – от Казахстана на востоке до Испании на западе и от Норвегии на севере до Мальты на юге.

Во многих странах участники мероприятий пользовались масками, и власти не препятствовали проведению протестов. В Норвегии, например, когда представитель системы здравоохранения выразил беспокойство по поводу высокой вероятности распространения коронавирусной инфекции во время демонстраций, правоохранительные органы заявили, что они, как и общественность, высоко ценят свободу слова и не будут пытаться помешать проведению акции протеста. В других случаях при проведении протестов все-таки имело место вмешательство полиции. В частности, в Стокгольме полиция применила против протестующих слезоточивый газ, а во многих городах Казахстана проводились задержания<sup>76</sup>.

75 Дхавал М. Дейв и др. «Протесты «Black Lives Matter» и предотвращение рисков: гражданские беспорядки во время пандемии», Национальное бюро экономических исследований (NBER), версия от января 2021 г., <<https://www.nber.org/papers/w27408>>.

76 Список протестов в поддержку Джорджа Флойда за пределами США, последнее обновление от 20 июля 2022 г., <[https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_George\\_Floyd\\_protests\\_outside\\_the\\_United\\_States#Central\\_Asia](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_George_Floyd_protests_outside_the_United_States#Central_Asia)>.

Протесты в некоторых странах были вызваны событиями в США и проходили вблизи американских посольств. В других странах прослеживалась прямая связь с проблемой расизма и полицейским насилием в отношении меньшинств. В частности, в Соединенном Королевстве было зафиксировано большое количество протестов BLM, которые с мая по июнь 2020 года прошли по меньшей мере в 260 местах. Участники протестов поднимали вопросы обращения полиции с темнокожими в Соединенном Королевстве, а также выражали солидарность в связи с ситуацией в США<sup>77</sup>. Большинство организаторов этих акций подчеркивали важность обеспечения общественной безопасности, призывали людей носить защитные маски и соблюдать социальную дистанцию. Как сообщали многие из них, чаще всего полиция вела себя по отношению к протестующим тактично, хотя ближе к вечеру действия по поддержанию правопорядка приобретали более агрессивный характер.

Примечательно, что ношение масок во время собраний в период пандемии рассматривалось в качестве положительного момента, который свидетельствовал о том, что люди приняли на себя персональную ответственность за проблемы общественного здравоохранения. Для сравнения, до пандемии ношение масок на собраниях обычно воспринималось как спорная практика и как признак намерения или готовности совершать противоправные действия или оказывать сопротивление полиции, а не как законный экспрессивный акт<sup>78</sup>.

Помимо протестов BLM в ряде государств-участников ОБСЕ в период пандемии имели место и другие крупные циклы протестов, а также многочисленные акции меньшего масштаба. Некоторые из них проходили мирно, но было много и таких, которые приводили к росту напряженности и враждебности в отношениях между гражданами и государством.

В Беларуси в ответ на спорные результаты выборов в августе 2020 года прошли демонстрации. По всей стране были организованы массовые протесты, которые продолжались до конца года, несмотря на все более широкое применение насильственных и репрессивных действий со стороны властей<sup>79</sup>. Хотя официальные власти преуменьшали опасность вируса COVID-19 и не принимали никаких мер

правового характера в порядке реагирования на пандемию, они все же запретили некоторые собрания, на проведение которых ранее были поданы заявки, сославшись на «эпидемиологическую ситуацию», а также возложили на протестующих ответственность за рост числа заболеваний в стране<sup>80</sup>.

После того, как Конституционный трибунал Польши 22 октября 2020 года вынес решение, которое практически полностью запрещает аборт, в стране началась серия женских протестов (Strajk kobiet). Волна протестов, захлестнувшая всю страну, была самой крупной после революции 1989 года, приведшей к падению коммунистического режима. Массовые протесты продолжались до конца октября и в течение всего ноября несмотря на применение властями силы и аресты участников. Amnesty International отметила следующее:

“ 11 ноября 2020 года в День независимости марш в Варшаве должен был проходить на автомобилях в связи с противоковидными ограничениями. Вместо этого собрание перешло в настоящее шествие, в ходе которого некоторые участники совершали акты насилия. Также были случаи чрезмерного применения силы сотрудниками полиции в отношении журналистов»<sup>81</sup>.

Новая волна протестов была отмечена в начале 2021 года и вновь в ноябре. Как сообщается, это привело к росту враждебных настроений и проявления насилия в Польше в отношении выступающих за права женщин активистов и их сторонников<sup>82</sup>.

В России в первые месяцы 2021 года по всей стране прошла серия акций протеста в связи с заключением под стражу лидера оппозиции Алексея Навального и против лишения его свободы. В первый день протестов, 23 января 2021 года, демонстрации прошли в 198 городах РФ, а также в 95 городах других стран. Реакция властей

80 «Так есть ли коронавирус? Рассказываем о необычном подходе белорусских властей к «ковидным» ограничениям», сайт «Зеркало», 3 февраля 2022 г., <<https://news.zerkalo.io/life/9508.html>>.

81 «Польша: колоссальную волну протестов по всей стране следует защищать, а не атаковать», Amnesty International, 20 ноября 2020 г., EUR 37/3370/2020, <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur37/3370/2020/en/>>.

82 «Польша: участились угрозы в адрес женщин-активисток», Human Rights Watch, 31 марта 2021 г., <<https://www.hrw.org/news/2021/03/31/poland-escalating-threats-women-activists>>.

77 Адам Эллиотт-Купер, «Британия виновна», Netpol, 2021 г., <<https://netpol.org/black-lives-matter/>>.

78 Руководящие принципы, п. 153, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.asp?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.asp?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)>.

79 Мониторинг права на свободу собраний: Беларусь, 2020 г., Европейский центр некоммерческого права (ECNL), 8 февраля 2021 года, <<https://ecnl.org/publications/monitoring-right-free-assembly-belarus-2020>>.

была жесткой - применялась сила и проводились задержания<sup>83</sup>. Хотя в последующем демонстрации были не столь многочисленны и имели меньший географический охват, несмотря на продолжавшиеся репрессии и задержания, они продолжались вплоть до апреля и привлекали новых участников<sup>84</sup>.

В Казахстане 6 января 2022 года прошла серия «безлидерных» протестов первоначально в ответ на повышение цен на топливо. Вскоре они распространились по всей стране. При этом протестующие выступали за решение различных экономических вопросов, проблемы коррупции и несправедливости и, в конечном итоге, сплотились на почве несогласия с сохранявшимся влиянием бывшего президента Нурсултана Назарбаева. Сами протесты и методы обеспечения правопорядка в ходе их проведения становились все более жесткими, в результате чего были задержаны тысячи участников и журналистов. Погибли десятки сотрудников полиции и протестующих. Власти объявили чрезвычайное положение и заблокировали доступ к сети Интернет, после чего порядок был восстановлен с помощью российских военных<sup>85</sup>.

Приведенные выше примеры свидетельствуют о разнообразии массовых протестов, наблюдавшихся с мая 2020 года. Эти протесты проходили в период пандемии, но не обязательно были реакцией на нее. Напротив, другой масштабный глобальный цикл протестов, который имел место в этот же период, был направлен против ограничений, введенных властями для противодействия пандемии и ограничения ее распространения.

## Протесты против ограничений, введенных в связи с пандемией COVID-19

Некоторые из самых первых протестов, прошедших в апреле 2020 года, проводились для выражения несогласия с мерами, ограничивающими права человека. Это, например, протесты в Германии, которые проходили до того, как Конституционный суд постановил, что общий запрет на проведение собраний противоречит Конституции. Другие акции были направлены против общего применения строгих изоляционных мер. В частности, это протесты в Лондоне, Владикавказе и Неаполе. В некоторых случаях люди выражали несогласие с закрытием границ, например, в Згожеце, где из-за закрытия польско-немецкой границы люди лишились возможности ездить в соседнюю страну на работу. Другие протесты носили более общий характер и были вызваны недовольством социально-экономическими последствиями локдаунов. Среди них протесты в Софии и в некоторых пригородах Парижа, где введение локдаунов серьезно усугубило положение некоторых представителей рабочего класса и мигрантов. Помимо этого, акции протеста, например, в мае 2020 года в Беларуси, проводились с целью осуждения неудовлетворительных мер, принимавшихся властями в ответ на пандемию. Люди также протестовали против повторного введения строгих изоляционных ограничений. Это протесты в Белграде в июле 2020 года, которые последовали после того, как в качестве меры борьбы с ростом заболеваемости был введен комендантский час по выходным<sup>86</sup>. Многие протесты наглядно продемонстрировали низкий уровень доверия к властям и общее недовольство продолжающимися локдаунами и другими ограничениями, а также тем воздействием, которое они оказывают на повседневную жизнь людей.

В этой связи неудивительно, что после того, как правительства стали вновь вводить строгие изоляционные меры и другие ограничения для сдерживания второй и третьей волны пандемии в конце 2020 года и в 2021 году, число протестов увеличилось. На этот раз протесты зачастую были более масштабными, иногда более

83 Мишель Э. Берди, «Так жить нельзя: в России назревает недовольство. Это что-то изменит?», Politico, 13 июня 2021 г., <<https://www.politico.com/news/magazine/2021/06/13/putin-navalny-russia-protest-dissent-493486>>.

84 Светлана Ерпылева и Олег Журавьев, «Что нового в новых протестах?», сайт Open Democracy, 3 июня 2021 г., <<https://www.opendemocracy.net/en/odr/whats-new-inrussia-protests-2021-navalny/>>.

85 «Протесты в Казахстане», International Crisis Group, 14 января 2022 г., <<https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/central-asia/kazakhstan/behind-unrest-kazakhstan>>.

86 Рэй Фурлонг, «Российская полиция разгоняет протест против локдауна», «Радио Свободная Европа/Радио Свобода», 21 апреля 2020 г., <<https://www.rferl.org/a/russian-police-break-up-anti-lockdown-protest/30568221.html>>.

конфронтационными и ассоциировались с самыми разнообразными популистскими платформами, включая так называемых «антиваксеров», конспирологов и правых либертарианцев.

В отдельных случаях недовольство антиковидными ограничениями привело к более общему проявлению враждебности по отношению к властям. В частности, в Болгарии протесты против антиковидных мер превратились в выражение более общего недовольства правительством и озабоченности проблемами повсеместной коррупции и «захвата государства». В результате обострившейся полемики между премьер-министром и президентом Болгарии по вопросам коррупции в июле 2020 года в администрации президента был проведен обыск. В ответ на это в Софии начались демонстрации, которые проходили каждый день в течение всего лета: протестующие требовали отставки премьер-министра. Хотя в осенние и зимние месяцы число участников снизилось, протесты продолжались до 16 апреля 2021 года, вплоть до окончания срока полномочий премьер-министра<sup>87</sup>.

В Нидерландах<sup>88</sup> несогласие с введением комендантского часа и других ограничений стало причиной того, что в январе 2021 года в различных городах страны периодически проходили акции протеста, сопровождавшиеся актами насилия (в ноябре 2021 года в Роттердаме<sup>89</sup>, в январе 2022 года в Амстердаме)<sup>90</sup>. Эти протесты руководствовались различными анти-правительственными настроениями, в частности, в них принимали участие конспирологи, ковид-диссиденты и ультра-правые. Как утверждалось, это привело к «росту поляризации и угрозе обострения экстремистского поведения»<sup>91</sup>.

87 «Протесты в Болгарии (2020—2021 гг.)», Википедия, последнее обновление 13 июля 2022 г., <[88 «Правительство Нидерландов после третьей ночи беспорядков: «бунтовщики будут наказаны», сайт France 24, 26 января 2021 г., <\[89 «Полиция Роттердама открыла огонь, когда антиковидный протест перерос в «оргию насилия», The Guardian, 20 ноября 2021 г., <\\[90 «Тысячи протестуют против антиковидных ограничений в Нидерландах», Aljazeera, 16 января 2022 г., <\\\[91 «Против локдауна: положение в Нидерландах», Institute for Strategic Dialogue, 3 февраля 2022 г., <\\\\[12 июля 2021 года президент Франции Макрон объявил о планах обязать медицинских работников проходить обязательную вакцинацию, а граждан – предъявлять паспорт вакцинации \\\\\(pass sanitaire\\\\\) для доступа в определенные общественные места, включая кафе, рестораны, кинотеатры, поезда и торговые центры. 14 июля \\\\\(День взятия Бастилии\\\\\) прошли акции протеста против этих мер в Париже и еще более чем в 50 местах по всей стране. Произошли столкновения с полицией, применялся слезоточивый газ и производились задержания. По некоторым оценкам, 17 июля по всей стране в протестах участвовали 114 000 человек, на последующей неделе – 160 000, а 31 июля – 200 000 человек. Число протестующих в августе продолжало расти, протесты прошли примерно в 200 различных местах. В Париже и других крупных городах полиция применила слезоточивый газ и водометы, а также производила задержания. 8 августа 2021 года требование о предъявлении паспорта вакцинации все же вступило в силу. Несмотря на продолжавшиеся протесты \\\\\(хотя и меньшего масштаба\\\\\), правительство не изменило свою позицию<sup>92</sup>.\\\\]\\\\(https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2022/02/ISD-Anti-lockdown-Netherlands-briefing-1.pdf»></a>.</p>
</div>
<div data-bbox=\\\\)\\\]\\\(https://www.aljazeera.com/news/2022/1/16/thousands-protest-dutch-COVID-19-lockdown-measures»></a>.</p>
</div>
<div data-bbox=\\\)\\]\\(https://www.theguardian.com/world/2021/nov/19/the-netherlands-rotterdam-police-open-fire-as-COVID-19-protest-turns-violent»></a>.</p>
</div>
<div data-bbox=\\)\]\(https://www.france24.com/en/europe/20210126-another-night-of-riots-in-netherlands-over-COVID-19-curfew»></a>.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%8B_%D0%B2_%D0%91%D0%BE%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B8_(2020%E2%80%942021)»></a>.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Хотя протестные акции во Франции были в первую очередь направлены против антиковидных мер, они также подпитывались развернувшимся в то время протестным циклом, который начался в 2018 году с акций движения «желтых жилетов» (gilet jaunes) и часто носил конфронтационный характер. Эти протесты вызывали все более агрессивную ответную реакцию со стороны полиции, которая выражалась в применении силы и арестах участников. Эти действия полиции, как принято считать, в свою очередь оказали демотивирующее влияние на свободу собраний во Франции<sup>93</sup>.

Одна из крупнейших протестных кампаний против ограничений прошла в январе 2022 года в Канаде. Отдельные акции против антиковидных мер периодически проводились в Канаде с апреля 2020 года. Однако по своему масштабу и воздействию они значительно уступали протестам сторонников так называемого «Конвоя свободы», которые начались 22 января 2022 года после того, как правительства США и Канады отменили действие положения, в соответствии с которым водители грузовиков, пересекающих границу между двумя странами, освобождались от соблюдения требования о вакцинации. Сотни грузовиков, выстроившись в колонны, проехали по всей территории Канады и собрались в центре Оттавы 29 января 2022 года, где,

92 Рэй Фурлонг, «Российская полиция разгоняет протест против локдауна», «Радио Свободная Европа/Радио Свобода», 21 апреля 2020 г., <[93 «Франция. Арестованы за протест: закон как оружие против мирных протестов во Франции», Amnesty International, EUR 21/1791/2020, 29 сентября 2020 г., <\[50\]\(https://www.amnesty.org/en/documents/eur21/1791/2020/en/></a>.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://www.rferl.org/a/russian-police-break-up-anti-lockdown-protest/30568221.html»></a>.</p>
</div>
<div data-bbox=)

по словам участников акции, они были намерены оставаться до тех пор, пока не будут отменены все антиковидные ограничения. По некоторым оценкам, первоначально в акции протеста принимало участие 18 000 человек, но число участников достаточно быстро сократилось и к 7 февраля в протесте участвовало всего 400 грузовых автомобилей. Масштабные протесты водителей вызвали серьезные сбои в жизнедеятельности всего города: предприятия и различные службы были вынуждены прекратить свою деятельность, поступали жалобы на акты насилия и проявления расизма. Связанные с этой кампанией протесты привели также к закрытию основных пропускных пунктов на границе между Канадой и США.

12 февраля в провинции Онтарио было объявлено чрезвычайное положение, после чего были приняты меры для открытия границы. 14 февраля премьер-министр Канады применил Закон о чрезвычайном положении, что произошло впервые с момента его принятия в 1988 году. В результате полиция получила чрезвычайные полномочия для «прекращения блокировки границы и освобождения центра Оттавы от протестующих сторонников так называемого «Конвой свободы»<sup>94</sup>. С 17 по 20 февраля полицейскими были произведены аресты протестующих, вывезены припаркованные транспортные средства и демонтированы баррикады. К 21 февраля большинство участников протеста были удалены с улиц Оттавы<sup>95</sup>.

## Краткие выводы

Приведенные примеры позволяют сделать три важных вывода. Во-первых, собрания и протесты проводились по всему региону ОБСЕ после того, как спала первая волна пандемии COVID-19, и продолжались во время последующих волн. Можно привести много других примеров собраний самого разного масштаба, как заранее организованных, так и стихийных, которые проходили в государствах-участниках ОБСЕ с мая 2020 года. Многие из них проходили при содействии властей в соответствии с международными стандартами в области прав человека.

94 Тонда МакЧарлз и Алекс Баллинггалл, «Джастин Трюдо отменяет Закон о чрезвычайных ситуациях, так как дебаты об его использовании не утихают», Toronto Star, 23 февраля 2022 г., <<https://www.thestar.com/politics/2022/02/23/canadianpress-newsalert-trudeau-set-to-revoke-emergencies-act.html>>.

95 «Конвой свободы», Википедия, последнее обновление 21 июля 2022 г., <[https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D0%B2%D0%BE%D0%B9\\_%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D1%8B](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D0%B2%D0%BE%D0%B9_%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D1%8B)>.

Во-вторых, хотя изначально многие крупные протесты затрагивали самые различные темы (коррупция, полицейское насилие, нарушение прав женщин, экология, экономическое неравенство и др.), некоторые из них в итоге объединились на почве общего противостояния правительству. При этом для отдельных акций было характерно усиление конфронтационной атмосферы в отношениях между властями и теми, кто выражал несогласие с их действиями. Большинство массовых протестов утихли, причем необязательно достигнув изначально поставленных целей, но, судя по всему, их следствием стало усиление взаимной подозрительности и недоверия между властями и населением.

В-третьих, зачастую многие крупные протесты, особенно те, которые были связаны с периодически повторяющимися акциями, проходили в обстановке враждебности. Множество собраний проходили мирно, но были и такие, которые сопровождалась повышенной напряженностью, отсутствием взаимного понимания и доверия между участниками протеста и представителями властей. Чаще всего именно они широко освещались в СМИ. Подобное течение собраний слишком часто приводило к актам насилия. Эта тема будет более подробно рассмотрена в следующем разделе.

# Реакция на публичные собрания во время пандемии

# 5

Во многих странах большинство собраний проходили мирно, хотя и нарушали в той или иной степени привычный уклад жизни людей. Немало собраний в период пандемии, особенно незначительных по масштабам, проходило без столкновений и при содействии властей. Однако чаще всего такие собрания мало освещались в СМИ, обзорах по соблюдению прав человека и научных статьях, так как основное внимание уделялось тем собраниям, которые нарушали общественный порядок.

Описанные выше примеры крупных собраний и продолжительных протестных циклов свидетельствуют о том, что в некоторых случаях они в той или иной степени сопровождались беспорядками и актами насилия. В отдельных случаях это было вызвано агрессивным поведением некоторых протестующих, но чаще всего применение силы инициировали сотрудники полиции.

В некоторых случаях применение силы сотрудниками полиции при обеспечении правопорядка на собраниях является правомерным. Однако все чаще отмечается, что применение силы обычно приводит к обострению ситуации, в то время как, проявление терпения, ведение диалога, использование других методов деэскалации и предсказуемость действий правоохранительных органов позволяют эффективнее поддерживать общественный порядок. В Руководящих принципах и Руководстве ОБСЕ «Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний»<sup>96</sup> изложены международные стандарты в области прав человека и современные принципы надлежащей практики по содействию мирным собраниям. Это включает неприменение силы, если собрание проходит мирно: сила должна использоваться только в качестве крайней меры, необходимо воздерживаться от принудительного прекращения мирных собраний. В документах подчеркивается обязанность сотрудников полиции по сокращению рисков причинения ущерба участникам протеста и третьим сторонам, а также необходимость обеспечения правопорядка согласно международным стандартам в области прав человека<sup>97</sup>.

Работа полиции подразумевает не только ответственность за обеспечение соблюдения закона и поддержание общественного порядка, но также защиту прав человека и оказание содействия их соблюдению. Иногда, в частности при обеспечении правопорядка в ходе публичных собраний, найти баланс между поддержанием правопорядка и соблюдением права на мирные собрания может быть непросто.

96 «Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний», ОБСЕ, 11 марта 2016 г., п. 133, <<https://www.osce.org/odihr/226981>>.

97 Руководящие принципы, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)>.



Это требует навыков, специальной подготовки, должного руководства и сдержанности. Хотя большинство собраний проходит мирно, акты насилия вспыхивают достаточно часто, при этом участники таких собраний весьма нередко привлекаются к ответственности. Результаты исследований свидетельствуют о том, что агрессивные действия сотрудников правоохранительных органов зачастую приводят к общественным беспорядкам.

## Применение силы правоохранительными органами во время проведения собраний

В период пандемии собрания нередко сопровождалось актами насилия. В отдельных случаях, в частности, во время вышеупомянутых протестов против введения паспортов вакцинации во Франции и некоторых протестов BLM в США, столкновения происходили в условиях напряженных отношений между сотрудниками правоохранительных органов и протестующими. На этих примерах видно, что пандемия стала лишь новым фоном для уже сложившихся моделей взаимоотношений между полицией и протестующими, для которых было характерно применение силы сотрудниками правоохранительных органов, что было задокументировано в докладах по правозащитной тематике и в материалах дел, которые ранее рассматривал Европейский суд по правам человека.

В некоторых случаях насилие было изначально спровоцировано участниками собрания, но в последующем привело к агрессивной реакции со стороны полиции. Например, в Сербии после того, как президент 7 июля 2020 года объявил о введении «комендантского часа» на все выходные, тысячи людей стихийно собрались для мирного выражения протеста перед зданием Национального собрания в Белграде. Однако небольшая группа участников митинга проникла в здание и вела себя агрессивно по отношению к полиции. На это сотрудники полиции отреагировали несоразмерным применением силы. В частности, против всех, кто находился поблизости, полицейские использовали слезоточивый газ,

дубинки, собак и лошадей<sup>98</sup>. В Руководящих принципах четко указывается, что во всех случаях полиция должна применять силу соразмерно и не ко всем подряд только к тем, кто прибегает к насилию, и не обращаться со всеми участниками как с агрессивно настроенными лицами<sup>99</sup>.

Во многих странах в период пандемии наблюдались случаи, когда полиция принудительно прекращала мирные собрания, тем самым нарушая международные стандарты в области прав человека. Такая ситуация наблюдалась, в частности, в Турции. В течение первого полугодия 2020 года, на основании мер против пандемии COVID-19 сила применялась по меньшей мере в ходе девяти собраний, 42 демонстранта были взяты под стражу за нарушение мер, введенных в связи с пандемией<sup>100</sup>. В Грузии в ноябре 2020 года сотрудники полиции использовали водометы против манифестантов, собравшихся перед зданием Центральной избирательной комиссией в Тбилиси. Это привело к обострению ситуации: в ответ протестующие начали кидать камни, а полиция, в свою очередь, применила более жесткие силовые меры<sup>101</sup>. В феврале 2021 года в Никосии на Кипре полиция использовала водометы, вещества раздражающего действия и светошумовые гранаты против участников мирного антикоррупционного протеста<sup>102</sup>. В декабре 2021 года в Баку полиция применила силу и произвела задержания участников «незаконного» собрания, нарушившего ограничения, введенные в связи с пандемией COVID-19<sup>103</sup>.

98 «Правовая среда и поле деятельности организаций гражданского общества в поддержке основных прав – Сербия», Европейское агентство по основным правам, январь 2021 г., <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/franet\\_serbia\\_civic\\_space\\_2021.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/franet_serbia_civic_space_2021.pdf)>.

99 Руководящие принципы, пп. 181-188, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD(2019)017rev-e)>.

100 «Турция: посягательство на свободу собраний подрывает работу правозащитников», Международная федерация по правам человека (FIDH), 29 июля 2020 г., <<https://www.fidh.org/en/region/europe-central-asia/turkey/turkey-attack-on-freedom-of-assembly-undermines-work-of-human-rights>>.

101 Нино Цагареишвили, «Право на мирные собрания и демонстрации в Грузии», Human Rights Center, стр. 38-41, <<https://ecnl.org/sites/default/files/2021-09/162RIGHT%20OF%20PEACEFUL%20ASSEMBLY%20...%20-%20Main%20flaws%20in%20law%20and%20practice%2C%202021.pdf>>.

102 «Кипр: насилие со стороны полиции должно быть расследовано, а полный запрет на протесты отменен», Amnesty International, 24 февраля 2021 г., <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/02/cyprus-police-violence-must-be-investigated-and-blanket-ban-on-protest-lifted/>>.

103 «Азербайджан: последние случаи применения полицейскими насилия против мирных демонстрантов», Amnesty International, 15 декабря 2021 г., EUR 55/5110/2021, <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur55/5110/2021/en/>>.

В Греции, где на протяжении нескольких лет происходят постоянные столкновения между полицией и демонстрантами<sup>104</sup>, во время пандемии было несколько случаев силового вмешательства полиции в ход мирных акций протеста. В частности, 17 ноября 2020 года для принудительного прекращения мирного протеста в Афинах полиция применяла вещества раздражающего действия, светошумовые гранаты и водометы, а на севере Греции и острове Крит сотрудники правоохранительных органов в тот же день применили силу против манифестантов<sup>105</sup>. Во время протестов против планов правительства по осуществлению образовательной реформы в феврале 2021 года полиция использовала слезоточивый газ и светошумовые гранаты для разгона демонстрантов. Это привело к новым ожесточенным столкновениям несколько дней спустя<sup>106</sup>.

Постепенно прайд-парады получили широкую поддержку во всем мире и стали проводиться во многих странах. В то же время в некоторых государствах-участниках ОБСЕ, в частности, в Восточной Европе и Центральной Азии, они нередко вызывают враждебную реакцию и противостояние, в том числе с проявлением агрессии. Подобная враждебность наблюдалась и во время пандемии. Например, в Турции городские власти Стамбула запретили проведение прайд-парада 26 июня 2021 года на том основании, что «могут иметь место провокации, а также для обеспечения спокойствия и безопасности людей, в том числе самих участников, личной неприкосновенности (...), всеобщего здоровья и нравственности, прав и свобод всех граждан, недопущения возможного насилия и терроризма, а также в целях предотвращения провокаций». Когда организаторы решили перенести проведение мероприятия на площадь Таксим вместо специально отведенного для проведения митингов места в районе Малтепе, власти города вновь ответили отказом. Когда же, несмотря ни на что, люди все-таки собрались на демонстрацию, полиция применила слезоточивый газ и физическую силу для разгона участников<sup>107</sup>.

104 Статис Каливас и др., «Беспорядки в Греции. Политический и исторический анализ», The Wilson Center, 22 января 2009 г., <<https://www.wilsoncenter.org/event/the-greek-riots-political-and-historical-analysis>>.

105 «Греция: угроза свободе собраний и незаконное применение силы в период COVID-19», Amnesty International, 14 июля 2021 г., EUR 25/4399/2021, <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/4399/2021/en/>>.

106 «Протесты в Греции в 2021 г.», википедия, последнее обновление 4 июня 2022 г., <[https://en.wikipedia.org/wiki/2021\\_Greek\\_protests](https://en.wikipedia.org/wiki/2021_Greek_protests)>.

107 «Турция: в Стамбуле сотрудники полиции применили силу против мирных участников прайд-парада», Amnesty International, 29 июня 2021 г., EUR 44/4362/2021, <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/4362/2021/en/>>.

Аналогичная ситуация имела место в Тбилиси 5 июля 2021 года, когда противники прайд-парада заняли площадь, на которой было запланировано его проведение, и атаковали активистов, журналистов и других присутствовавших. Как сообщалось, сотрудники полиции не вмешивались и не пытались остановить нападения или оказать помощь пострадавшим. Из-за этих событий был отменен Марш достоинства, который должен был завершить неделю мероприятий в поддержку ЛГБТИ-сообщества<sup>108</sup>.

Применение полицией силы в описанных случаях, как представляется, было несоразмерным, так как принимавшие участие в собраниях вели себя мирно. Это свидетельствует о том, что вероятно полиция рассматривает протестующих как враждебно настроенных по отношению к ней противников. Такая позиция зачастую действительно приводит к ответной агрессии протестующих. В Руководящих принципах подчеркивается, что сила может применяться в отношении протестующих «только в той мере, в какой это минимально необходимо, согласно принципам сдержанности, соразмерности, сведения к минимуму возможного ущерба и защиты жизни» (п. 181), а также что при применении силы существует обязанность по уменьшению опасности причинения ущерба. Для этого государствам необходимо соблюдать международные стандарты в отношении применения силы, а такие специальные средства, как водометы, химические вещества и боеприпасы нелетального действия должны применяться только «после принятия соответствующего решения высшей командной инстанцией и только сотрудниками полиции, прошедшими соответствующую подготовку» (п. 182).

В Брюсселе в период пандемии в ходе отдельных акций протеста против антиковидных мер были зафиксированы акты насилия. 24 января 2022 года около 50 тысяч человек принимали участие в акции протеста, которая должна была завершиться к 14:00. Однако протест не закончился и в 15:00, и полиция приняла меры к его принудительному прекращению. Произошли столкновения, полиция применила слезоточивый газ и водометы, а также задержала около 250 человек<sup>109</sup>.

В Руководящих принципах подчеркивается, что действия по принудительному прекращению собраний следует предпринимать только в крайнем случае, когда

108 Грузия: в Тбилиси на фоне бурных протестов отменен прайд-парад», сайт BBC News, 5 июля 2021 г., <<https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-57720366>> и Нино Цагарейшвили, «Право на мирные собрания и демонстрации в Грузии», Human Rights Center, 2021 г., стр. 32-38, <<https://ecnl.org/sites/default/files/2021-09/162right%20of%20peaceful%20assembly%20...%20-%20main%20flaws%20in%20law%20and%20practice%2c%202021.pdf>>.

109 Рэй Фурлонг, «Российская полиция разгоняет протест против локдауна», «Радио Свободная Европа/Радио Свобода», 21 апреля 2020 г., <<https://www.rferl.org/a/russian-police-break-up-anti-lockdown-protest/30568221.html>>.

акты насилия уже происходят или могут произойти в ближайшее время, но не в качестве ответной меры на незначительные правонарушения. Более того, к принудительному прекращению собраний не следует прибегать, пока сотрудники правоохранительных органов не попытаются разрешить ситуацию менее насильственными методами, продолжая при этом содействовать мирному ходу мероприятия (п. 179).

В большинстве приведенных примеров участники собраний, как представляется, были настроены мирно и стали проявлять агрессию только после того, как полиция вмешалась и применила силу для их разгона. Таким образом, чаще всего, похоже, действия полиции являлись не обоснованной и соразмерной реакцией на происшедшие беспорядки, а, напротив, становились причиной их возникновения.

## Различия в подходах при реагировании на разные типы собраний

В пункте 101 Руководящих принципов вновь подчеркивается, что «Все люди в равной степени имеют право на свободу мирных собраний. Общий принцип, согласно которому права человека надлежит применять без дискриминации, лежит в основе толкования стандартов в области прав человека. В соответствии с положениями статьи 26 МПГПП, а также статьи 14 ЕКПЧ и Протокола №12 к ЕКПЧ, государства обязаны обеспечить реализацию прав человека, закрепленных в этих договорах, для всех лиц на территории данного государства без какой-либо дискриминации. Этот принцип «обеспечивает справедливое и надлежащее обращение с меньшинствами и позволяет избежать злоупотребления доминирующим положением».

Анализ обеспечения правопорядка в ходе проводившихся в период пандемии COVID-19 собраний позволил выявить множество примеров, когда у людей складывалось впечатление, что к собраниям разных типов применялись разные подходы. Было много случаев, когда на проведение мероприятий, организованных властями, давалось разрешение, тогда как другие собрания запрещались, в других же случаях к разным типам мероприятий применялись разные подходы.

В Беларуси власти, сославшись на противоковидные ограничения, запретили трем общественным организациям провести 9 мая 2020 года памятное мероприятие по случаю Дня Победы и вместо этого людям рекомендовали отметить это событие на балконах своих квартир. Вместе с тем чуть позже в тот же день состоялся военный парад и концерт<sup>110</sup>.

В Косово полиция запретила проведение небольшого собрания, участники которого намеревались, соблюдая правила социального дистанцирования, публично подать властям петицию. Запрет был аргументирован тем, что «проведение мероприятия невозможно из-за отсутствия мер безопасности, необходимых в свете пандемии COVID-19». При этом накануне состоялась официальная презентация книги с участием заместителя премьер-министра<sup>111</sup>.

В июне 2021 года в Монголии были привлечены к ответственности и оштрафованы два организатора флешмоба против мер, введенных в связи с пандемией. При этом, как потом было отмечено, всего через несколько недель после этого события власти провели на городской площади мероприятие «Цифровая нация», в котором приняли участие тысячи людей<sup>112</sup>.

Представители гражданского общества в Турции отмечали применение властями двойных стандартов к организациям гражданского общества и к другим группам, имеющим более тесные связи с правительством. Например, когда в мае 2020 года после длительной голодовки скончался народный музыкант Ибрагим Гёкчек, представители групп правого крыла (предположительно имеющих связи с правящим альянсом) вышли на улицы города Кайсери и попытались помешать похоронам, угрожая сжечь тело музыканта. Группа разошлась только тогда, когда на место прибыла полиция. В то же время, когда полиция разгоняла многочисленные собрания желавших почтить память музыканта, в том числе в его родном квартале в Стамбуле, она применяла слезоточивый газ. Кроме того, некоторым людям не позволили присутствовать на похоронах, аргументируя

110 «Власти Минска запретили «Бессмертный полк» 9 мая из-за коронавируса», сайт «Интерфакс», 8 мая 2020 г., <<https://www.interfax.ru/world/707834>>.

111 Ньомза Хакшибегири и Тринге Соколи «Соблюдение баланса между обеспечением прав человека и борьбой COVID-19 в Косово», Приштина, 2021 г., стр. 29-30, <[https://crd.org/wp-content/uploads/2021/03/Kosovo\\_eng\\_web.pdf](https://crd.org/wp-content/uploads/2021/03/Kosovo_eng_web.pdf)>.

112 Б. Тумурбаатар, «Предприниматели проводят флешмоб в знак протеста против правительства», The UB Post, 30 июня 2021 г., <<https://www.pressreader.com/mongolia/the-ub-post/20210630/281496459261584>>.

запрет ограничениями, связанными с пандемией<sup>113</sup>.

В 2020 и 2021 году власти Туркменистана проводили многочисленные массовые мероприятия по случаю государственных праздников, в которых люди были вынуждены принимать участие. В то же время протесты по поводу нехватки продовольствия и экономических проблем подавлялись с применением силы<sup>114</sup>.

Сообщалось о ряде случаев, когда к собраниям организаций правого толка власти относились более лояльно, чем к другим.

Были заявления о том, что реакция властей на автомобильный протест в центре Будапешта в апреле 2020 года отличалась от реакции на демонстрацию неонацистов в другом центральном районе города в мае 2020 года. Участников автомобильного протеста, которые использовали звуковые сигналы своих автомобилей, выражая свое отношение к правительству, оштрафовали за нарушение правил дорожного движения на сумму до 1,2 млн форинтов (более 3000 евро). При этом демонстрация неонацистов, участники которой использовали расистскую символику и плакаты с лозунгами против представителей народа рома, по некоторым сведениям, проходила «под охраной» полиции<sup>115</sup>.

Действия правоохранительных органов в ходе ряда собраний в Италии в конце апреля и начале мая 2020 года, в том числе в Милане, Неаполе, Триесте и Риме, также были подвергнуты критике, поскольку, как сообщалось, полицейские по-разному обращались с демонстрантами в зависимости от их политических взглядов<sup>116</sup>.

113 «Вечное чрезвычайное положение: нарушение свободы собраний в Турции и последствия для гражданского общества», Human Rights Association (Ассоциация по правам человека), специальный доклад, 29 июля 2020 г., стр. 55, <<https://ihd.org.tr/en/a-perpetual-emergency-attacks-on-freedom-of-assembly-in-turkey-and-repercussions-for-civil-society/>>.

114 «Обзор ситуации в Туркменистане в свете Международного пакта о гражданских и политических правах», Международное партнерство по правам человека (МППЧ), декабрь 2021 г., стр. 8, <<https://www.iphronline.org/wp-content/uploads/2022/02/TIHR-IPHR-submission-on-Turkmenistan-December-2021.pdf>>.

115 «Власть сохранена: итоги борьбы с коронавирусом», Károly Eötvös Institute, 30 июля 2020 г., стр. 8, <[http://ekint.org/lib/documents/1595421967-EKINT\\_Concentration\\_of\\_Power\\_Salvaged\\_-\\_Coronavirus\\_Stocktaking\\_\(analysis\).pdf](http://ekint.org/lib/documents/1595421967-EKINT_Concentration_of_Power_Salvaged_-_Coronavirus_Stocktaking_(analysis).pdf)>.

116 «Чрезвычайное положение во время пандемии Covid - 19: право на собрание и протест в Италии в условиях строгого карантина», Osservatorio Repressione, без даты, стр. 7-9, <<https://civicspacewatch.eu/wp-content/uploads/2020/06/Emergency-Covid-19-The-Right-Of-Assembly-And-Protest-In-Italy-Under-The-Lockdown-.pdf>>.

Такого же рода жалоба касалась и ситуации в Ирландии. Изначально полиция пыталась препятствовать протестам против локдаунов и других ограничений, но в итоге стала оказывать им содействие. По мере того, как подобных протестов становилось все больше, стали возникать встречные протесты. Высказывались претензии по поводу того, что полиция обращалась гораздо более жестко с участниками контр-протестов по сравнению с участниками основных протестов против ограничений<sup>117</sup>.

## Реакция на журналистов и наблюдателей

Растет понимание того, какую роль в защите права на свободу мирных собраний играет третья сторона, которая наблюдает за ходом собрания и документирует происходящее<sup>118</sup>. В Замечании общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания отмечается:

«Особо важную роль в полном осуществлении права на мирные собрания играют журналисты, правозащитники, наблюдатели на выборах и другие лица, участвующие в мониторинге или отчетности в отношении собраний. Эти лица имеют право на защиту в соответствии с Пактом. Им не может быть запрещено выполнять эти функции или необоснованно ограничивать их выполнение, в том числе в части мониторинга действий сотрудников правоохранительных органов. Они не должны подвергаться репрессиям или преследованиям в иной форме, а их оборудование не должно конфисковываться или повреждаться. Даже если собрание объявлено незаконным или разогнано, это не означает прекращения права вести мониторинг. Мониторинг собраний является одним из примеров надлежащей практики для независимых национальных правозащитных учреждений и неправительственных организаций».

117 «Отчет о соблюдении гражданских свобод в период пандемии Covid-19. Объединенный комитет по вопросам правосудия», Палаты представителей Парламента Ирландии, сентябрь 2021 г., стр. 146, <[https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/33/joint\\_committee\\_on\\_justice/reports/2021/2021-09-28\\_report-on-civil-liberties-duringthe-COVID-19-pandemic\\_en.pdf](https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/33/joint_committee_on_justice/reports/2021/2021-09-28_report-on-civil-liberties-duringthe-COVID-19-pandemic_en.pdf)>.

118 Руководящие принципы, пп. 189–216, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)>.

Тем не менее, несмотря на растущее признание той роли, которую играют в защите права на свободу мирных собраний третьи лица, сотрудники полиции, а порой и сами участники собраний, с подозрением относятся к журналистам, наблюдателям и другим лицам, включая волонтеров, оказывающих медицинскую помощь, и воспринимают их как возможный источник проблем. Такая ситуация может создавать особые трудности для третьих лиц, присутствующих на собраниях групп, придерживающихся правых популистских взглядов. Они могут сталкиваться с ограничением доступа, приставаниями и иногда даже с насилием

## Нападения на журналистов

На протяжении ряда лет поступают многочисленные сообщения о враждебном отношении полиции к представителям СМИ. В 2021 году Совет Европы зарегистрировал двенадцать случаев нападения на журналистов со стороны сотрудников полиции во время проведения массовых мероприятий. Инциденты происходили в различных странах, включая Албанию, Грецию, Испанию, Польшу, Россию, Соединенное Королевство и Турцию. По имеющимся сообщениям, полиция не принимала соответствующих мер для защиты журналистов, а в отдельных случаях мешала их работе<sup>119</sup>.

Во время пандемии COVID-19 внимание привлекла еще одна проблема, с которой могут сталкиваться журналисты. Речь идет о враждебном отношении к ним со стороны некоторых участников собраний, которые часто видят в них представителей «либеральной элиты» и, следовательно, считают, что они выступают против целей собравшихся вместо того, чтобы играть независимую роль в освещении мероприятий. С октября 2020 года, то есть с начала второй волны пандемии в Европе, нападения на журналистов являлись неотъемлемым атрибутом протестов против ограничительных мер.

С октября по декабрь 2020 года Международный институт прессы (IPI) зарегистрировал 58 инцидентов в Европе, в том числе нападения, угрозы и запугивание журналистов, освещавших протесты в Австрии, Германии, Италии, Португалии и Словении. В это же число входят девять нападения на журналистов во Флоренции,

Неаполе и Риме (Италия), произошедших в течение октября, инциденты в Лейпциге (Германия), где 43 журналиста подверглись оскорбительным приставаниям во время проходившей 7 ноября демонстрации движения «Кверденкен», и жестокое нападение на фотожурналиста в Любляне (Словения) 5 ноября (ему потом потребовалась операция с использованием титановых пластин для восстановления челюсти)<sup>120</sup>.

Год спустя также было зарегистрировано множество нападений. По данным доклада Совета Европы, в 2021 году было зафиксировано 32 случая проявления насилия в отношении репортеров и журналистов со стороны протестующих. Это происходило в Армении, Германии, Греции, Грузии, Испании, Италии, Нидерландах, Сербии, Соединенном Королевстве, Турции, Украине, Франции, Хорватии и Черногории<sup>121</sup>. В качестве примеров нападений на журналистов, освещавших демонстрации против строгих изоляционных мер в 2021 году, можно привести инцидент во Франции: 27 марта на съемочную группу канала France 3 было совершено жестокое нападение во время освещения акции протеста против антиковидных мер; а также случай в Соединенном Королевстве: в июне в Лондоне за журналистом ВВС гналась толпа демонстрантов<sup>122</sup>. Также имели место нападения на журналистов во время протестов в Италии. В октябре 2021 года один фоторепортер был госпитализирован после того, как во время протеста в Риме на него напал мужчина с лопатой<sup>123</sup>.

С такими же проблемами сталкивались и журналисты в США: с 2020 по 2021 год было зафиксировано по меньшей мере 24 нападения. Среди них нападение на двух репортеров, которые освещали митинг против вакцинации в Лос-Анджелесе 14 августа 2021 года, а также произошедший четыре дня спустя случай, когда в Майами

120 «Европа: участвовавшие нападения на журналистов, освещающих протесты в период пандемии Covid-19», Международная федерация журналистов, 8 декабря 2020 г., <<https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/press-releases/article/europe-growing-attacks-against-journalists-covering-COVID-19-protests.html>> и «В Италии репортеры подверглись нападению во время освещения протестов против мер, введенных в связи с пандемией Covid-19», Репортеры без границ, 6 ноября 2020 г., <<https://rsf.org/en/reporters-attacked-while-covering-protests-against-COVID-19-measures-italy>>.

121 «Ежегодный отчет Платформы Совета Европы по защите журналистов, 2022 г.», Совет Европы, 22 апреля 2022 г., <<https://rm.coe.int/platform-protection-of-journalists-annual-report-2022/1680a64fe1>>.

122 Сара Торснер, «В Европе растет число нападений на журналистов, освещающих пандемию коронавируса и другие события», сайт The Conversation, 5 января 2022 г., <<https://theconversation.com/increasing-numbers-of-physical-attacks-on-european-journalists-as-they-report-on-COVID-19-and-other-stories-173941>>.

123 Там же.

119 «Ежегодный отчет Платформы Совета Европы по защите журналистов, 2022 г.», Совет Европы, 22 апреля 2022 г., <<https://rm.coe.int/platform-protection-of-journalists-annual-report-2022/1680a64fe1>>.

напали на журналиста во время протеста против обязательного ношения масок<sup>124</sup>.

Эти примеры свидетельствуют о существенном усилении враждебности к журналистам и значительных сложностях при реализации СМИ права на освещение массовых мероприятий в отдельных странах. Было отмечено, что в связи с риском нападений некоторые СМИ и журналисты перестали носить опознавательные бейджи при ведении репортажей с места событий. Однако это не всегда помогает. В частности, фоторепортеров легко можно опознать по фотоаппаратуре. Более того, сотрудники полиции обычно ожидают, что у журналистов будут иметься какие-то опознавательные знаки, если они хотят, чтобы с ними обращались не так, как с другими участниками собрания. Отказ от использования удостоверений или бейджей решает одну проблему, но создает другие.

## Обращение с наблюдателями

С 2007 года БДИПЧ является одной из ведущих организаций, оказывающих правозащитным организациям, субъектам гражданского общества и своим сотрудникам<sup>125</sup> поддержку и содействие в вопросах участия в собраниях, наблюдения за ними, и документировании того, насколько соблюдается право на свободу мирных собраний в ряде государств-участников. БДИПЧ также подготовило два издания «Руководства по мониторингу свободы мирных собраний»<sup>126</sup> и доклад «Снаряжение сотрудников правоохранительных органов, наиболее часто используемое при охране правопорядка во время публичных собраний»<sup>127</sup> с тем, чтобы оказать содействие в продолжении этой работы и учесть выводы, содержащиеся в отчетах по итогам мониторинга, при взаимодействии с государственными структурами в целях совершенствования практики проведения собраний. С началом пандемии и введением ограничительных мер в отношении собраний многие мероприятия по мониторингу были приостановлены, но по мере возобновления проведения собраний в отдельных странах, возобновилась и работа по мониторингу<sup>128</sup>.

Хотя роль наблюдателей за собраниями закреплена в международных стандартах в области прав человека, положение на местах может отличаться. Нередко их функции не совсем ясны, из-за чего их воспринимают как участников собрания, а не как независимых субъектов. В США, например, сообщалось о том, что

125 См. например, «Мониторинг свободы мирных собраний в отдельных государствах-участниках ОБСЕ (май 2017 – июнь 2018)», ОБСЕ, 18 сентября 2019 г., <<https://www.osce.org/odihhr/430793>>.

126 «Руководство по мониторингу свободы мирных собраний: 2-е издание», ОБСЕ, 11 декабря 2020 г., <<https://www.osce.org/odihhr/monitoring-peaceful-assembly>>.

127 «Снаряжение сотрудников правоохранительных органов, наиболее часто используемое при охране правопорядка во время публичных собраний», ОБСЕ, 2 июля 2021 г., <<https://www.osce.org/odihhr/491551>>.

128 См. например, недавние доклады о ситуации в Грузии: Нино Цагареишвили, «Право на мирные собрания и демонстрации в Грузии», Human Rights Center, 2021 г., <<https://ecnl.org/sites/default/files/2021-09/162RIGHT%20OF%20PEACEFUL%20ASSEMBLY%20...%20-%20Main%20flaws%20in%20law%20and%20practice%2C%202021.pdf>>; Казахстан: «Доклад о мониторинге соблюдения права на свободу мирных собраний в Республике Казахстан в 2018 – 2020 гг.», Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, 29 января 2021 г., <[https://bureau.kz/monitoring\\_2/doklady\\_i\\_otchet\\_y\\_kmbpc/doklad-svoboda-sobranij-2018-2020-gg/](https://bureau.kz/monitoring_2/doklady_i_otchet_y_kmbpc/doklad-svoboda-sobranij-2018-2020-gg/)>; Черногория: «Отчет о мониторинге свободы собраний в Черногории», institut alternativa, 1 июля 2021 г., <<https://institut-alternativa.org/en/monitoring-report-on-the-freedom-of-assembly-in-montenegro/>>; Соединенное Королевство: д-р Адам Эллиотт-Купер, «Британия виновна», Netpol, 2021 г., <<https://netpol.org/black-lives-matter/>>.

124 Лиам Скотт, «Журналисты в Европе и США сталкиваются с преследованиями из-за освещения пандемии», сайт «Голоса Америки», 20 сентября 2021 г., <<https://www.voanews.com/a/journalists-in-europe-u-s-face-harassment-over-pandemic-coverage/6236403.html>>.

наблюдатели подвергались задержаниям в Лас-Вегасе (штат Невада)<sup>129</sup>, Каламазу (штат Мичиган)<sup>130</sup> и Роли (штат Северная Каролина)<sup>131</sup>, а также о том, что их деятельности систематически препятствовали в ходе протестов BLM.

“ Во время мониторинга протестов по меньшей мере в десяти городах наблюдатели от Национальной гильдии юристов, несмотря на наличие у них заметных неоново-зеленых кепок и других опознавательных знаков, подвергались нападениям, обстрелу гранатами со слезоточивым газом и задержаниям. Наблюдатель в Сакраменто был госпитализирован с сотрясением мозга после того, как ему выстрелили в лицо резиновой пулей; в Детройте наблюдателей, пытавшихся записать имена задержанных протестующих, избивали, в том числе дубинками, применили к ним слезоточивый газ, а затем арестовали»<sup>132</sup>.

В июле 2020 года в Портленде Американский союз гражданских свобод добился вынесения в отношении городских властей временного предписания, согласно которому сотрудникам полиции запрещено производить задержание или применять физическую силу в отношении лица, которое, как им «известно или должно быть известно в силу обоснованно приемлемых причин», является журналистом или наблюдателем, за исключением тех случаев, когда есть достаточные основания полагать, что им было совершено преступление, также запрещено изымать камеры, записывающие устройства, пресс-карты журналистов или удостоверения наблюдателей или требовать, чтобы они покинули место событий<sup>133</sup>.

В Соединенном Королевстве недавно были зафиксированы случаи, когда сотрудники полиции не признавали законность действий наблюдателей за собраниями. В марте 2021 года во время протеста перед зданием Парламента в Лондоне были задержаны четыре наблюдателя<sup>134</sup>. Впоследствии возбужденное против них дело было прекращено, а полиция сделала публичное заявление, в котором признала, что «наблюдатели при проведении протестов играют важную роль в обеспечении независимого контроля за деятельностью полиции»<sup>135</sup>. Во время проходившей в Глазго 26-й конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (COP-26) в декабре 2021 года наблюдатели за собраниями также столкнулись с проблемами: они подвергались нападкам и запугиванию со стороны полиции, им угрожали арестом и мешали следить за происходящим<sup>136</sup>. Как сообщалось, во Франции во время публичного собрания в Париже в декабре 2020 года полиция не разрешала снимать на камеру действия полицейских<sup>137</sup>.

Несколько иная ситуация сложилась в Тбилиси. Наблюдатели не могли осуществлять мониторинг отдельных собраний, в частности собраний в поддержку ЛГБТИ-сообщества, в виду того, что полиция была не в состоянии обеспечить защиту от агрессивных демонстрантов. 5 июля 2021 года во время крупного анти-ЛГБТИ митинга в Тбилиси 53 журналиста подверглись физическому насилию со стороны агрессивно настроенных протестующих, один из пострадавших через несколько дней скончался. Наблюдатели смогли провести мониторинг части протеста, однако, по мере роста агрессивности нападений, были вынуждены покинуть место проведения акции из соображений безопасности<sup>138</sup>.

129 Рикардо Торрес-Кортес, «Шериф оправдывает задержание наблюдателей во время протеста в Лас-Вегасе», сайт Las Vegas Sun, 16 июня 2020 г., <<https://lasvegassun.com/news/2020/jun/16/sheriff-defends-arrest-of-legal-observers-during-p/>>.

130 Брэд Деверо, «Задержания наблюдателя и репортера во время контрпротеста «вызывают беспокойство», сообщает Kalamazoo Defender», сайт Michigan Live, 21 августа 2020 г., <<https://www.mlive.com/news/kalamazoo/2020/08/arrests-of-legal-observer-reporter-at-counter-protest-troubling-kalamazoo-defender-says.html>>.

131 Трэвис Лонг, «Полиция Роли задержала наблюдателей во время акции протеста», сайт The News & Observer, 28 августа 2020 г., <<https://www.newsobserver.com/news/local/article245392025.html>>.

132 Белкис Вилле и Ида Соьер, «США совершают те же нарушения, которые осуждают за рубежом», Human Rights Watch, 29 июня 2020 г., <<https://www.hrw.org/news/2020/06/29/us-commits-same-abuses-it-condemns-abroad>>.

133 Ребекка Эллис, «Федеральный судья ограничивает взаимодействие полиции Портленда с журналистами, наблюдателями», сайт OPB News, 3 июля 2020 г., <<https://www.opb.org/news/article/federal-judge-portland-police-journalists-protests/>>.

134 «Liberty подает судебный иск в связи с задержаниями во время протестов», Liberty, 29 марта 2021 г., <<https://www.libertyhumanrights.org.uk/issue/liberty-files-legal-action-over-protest-arrests/>>.

135 Дэмиен Гейл, «Полиция прекращает дело и признает роль наблюдателей на протестах», The Guardian, 29 мая 2021 г., <<https://www.theguardian.com/uk-news/2021/may/29/met-drops-case-and-accepts-the-role-of-legal-observers-at-protests>>.

136 «Уважение или репрессии? Независимый доклад о конференции COP-26 в Глазго», Netpol, 16 декабря 2021 г., стр. 44-47, <<https://netpol.org/2021/12/16/respect-or-repression-an-independent-report-of-the-cop26-conference-in-glasgow/>>.

137 Франция: «Атмосфера полного отсутствия безопасности»: произвольные задержания мирных демонстрантов в Париже 12 декабря 2020 г., Amnesty International, 8 февраля 2021 г., EUR 21/3650/2021, стр. 8, <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur21/3650/2021/en/>>.

138 Личное сообщение от правозащитника из Грузии.

Последний пример, похоже, отражает ситуацию, с которой сталкиваются журналисты в отдельных странах, где в обстановке поляризации взглядов, часто характерной для собраний, обычно предполагается, что все присутствующие принадлежат к одной из двух сторон. Таким образом, для третьих лиц, каковыми являются наблюдатели и журналисты, практически не остается места.

# Меры наказания за нарушение связанных с собраниями ограничений в период пандемии

# 6



В Руководящих принципах отмечается, что принцип соразмерности в отношении действий государства, затрагивающих свободы мирных собраний должен в равной степени соблюдаться в отношении санкций и наказаний за предполагаемое нарушение нормативных и законодательных актов. Несоразмерные штрафы и сроки лишения свободы могут оказать более широкое демотивирующее воздействие на готовность людей принимать участие в собраниях и, тем самым, стать формой косвенного ограничения этого права (п. 36).

## Законодательно закрепленные меры наказания

В некоторых странах в рамках принятых в связи с пандемией COVID-19 временных законов и нормативных актов были предусмотрены новые виды уголовных преступлений. За нарушения законодательства, в том числе за организацию мирных собраний и участие в них, предусматривались различные по степени строгости меры наказания<sup>139</sup>.

Принятые в начале пандемии законодательные акты включали целый ряд мер, при этом в отдельных случаях уровень строгости возможного наказания в арсенале властей нельзя было считать соразмерным. Вот некоторые примеры подобных мер наказания<sup>140</sup>:

- Албания: организация собрания политического, общественного или культурного характера или участие в нем наказывается штрафом в размере 40 000 евро (5 миллионов леков);
- Дания: наказание за нарушение противоковидных ограничений было ужесточено в два раза;
- Греция: нарушение установленных требований влечет за собой штраф в размере 1 000 евро;
- Венгрия: участники запрещенных акций протеста могут быть оштрафованы на

---

<sup>139</sup> «Особенности функционирования судов в условиях пандемии COVID-19: пособие», ОБСЕ, 2 ноября 2020 г., стр. 38-40, <<https://www.osce.org/odihr/469170>>.

<sup>140</sup> См. например, трекер соблюдения гражданских свобод в период пандемии COVID-19 на сайте Европейского центра некоммерческого права (ECNL), последнее обращение 25 июля 2022 г., <<https://www.icnl.org/covid19tracker/>>.

сумму до 1 400 евро (500 000 форинтов);

- Италия: меры наказания за нарушение противоковидных ограничений включали содержание под стражей сроком до трех месяцев и штрафы в размере до 200 евро;
- Польша: введены новые меры наказания за нарушение ограничений, связанных с пандемией, в том числе за «действия, создающие угрозу заражения большого количества людей инфекционными заболеваниями» и «невыполнение указаний персонала»;
- Словакия: нарушение противоковидных ограничений наказывается штрафом в размере 10 000 евро;
- Словения: за нарушение требований, введенных в период чрезвычайной ситуации (использование масок и соблюдение социальной дистанции), применялись меры наказания, предусмотренные действующим законодательством за мелкие преступления;
- Испания: предусмотрен штраф в размере 10 400 евро за «организацию собраний, вечеринок или празднований или за участие в таких мероприятиях», подвергающих людей риску заражения<sup>141</sup>.

Вышеупомянутые штрафы были предусмотрены в законодательстве, принятом в начале пандемии. Важно помнить, что в последующем на протяжении пандемии в него вносились поправки, соответственно менялся состав некоторых правонарушений и соответствующие меры наказания. В частности, в Англии наказания за правонарушения, связанные с пандемией COVID-19, менялись неоднократно. Согласно изначально принятым в марте 2020 года положениям, участие в публичном собрании наказывалось штрафом в размере 60 фунтов стерлингов (70 евро). После их пересмотра в августе 2020 года размер штрафа за участие в протестах был увеличен до 200 фунтов стерлингов (240 евро), в то время как организация собраний стала наказываться штрафом в размере 10 000 фунтов стерлингов (12 000 евро)<sup>142</sup>. Это существенная сумма, которая в четыре раза превышает максимальный размер штрафа, предусмотренного за организацию публичной акции протеста в действующем законодательстве Англии. Судя по всему, штрафы за организацию собраний были увеличены намеренно с тем, чтобы удержать людей от участия в протестах, и, соответственно, их уровень представляется несоразмерным.

141 Пол Джозеф Уотсон, «Испания: штраф размером в 2000 евро за «проявление неуважения» к сотруднику полиции во время локдауна», сайт Summit News, 20 апреля 2020 г., <<https://summit.news/2020/04/20/spain-e2000-fine-fordisrespecting-a-police-officer-during-lockdown/>>.

142 “2. Полномочия полиции в связи с пандемией коронавируса, сайт Green & Black Cross, последнее обращение 22 июля 2022 г., <<https://greenandblackcross.org/guides/coronavirus/2-police-powers/>>.

## Характер и суровость наказаний

То, что меры наказания предусмотрены в законодательстве, еще не означает, что они будут применяться на практике. Тем не менее поступали сообщения о том, что в период пандемии COVID-19 люди привлекались к ответственности за организацию собраний, а также за участие в них, и им выносились суровые приговоры. В частности, в отдельных странах, таких как Греция, Грузия, Турция и Франция, многие были оштрафованы за участие в собраниях<sup>143</sup>. Далее приводятся примеры того, какие меры наказания применялись в государствах-участниках ОБСЕ.

В Азербайджане в декабре 2021 года во время мирного митинга в Баку были задержаны 40 активистов оппозиции. Хотя многих из них отпустили, пятеро были привлечены к административной ответственности и приговорены к административному аресту сроком от 15 до 30 суток. Некоторых из тех, кого отпустили без предъявления обвинений, сотрудники полиции вывезли за город и оставили там. Спустя две недели на акции протеста были задержаны несколько участников, и хотя большинству из них не были предъявлены обвинения, троих оштрафовали на 400 азербайджанских манатов (225 евро) якобы за нарушение введенных в период пандемии ограничений<sup>144</sup>.

В Словении директора театра обязали выплатить почти 35 000 евро в порядке возмещения расходов на охрану правопорядка в ходе состоявшейся 19 июня 2020 года в Любляне акции протеста против введенных в период пандемии COVID-19 мер, ограничивающих свободу выражения мнений и свободу мирных собраний. Власти Словении объявили о намерении взыскать более 970 000 евро

143 «Франция. Арестованы за протест: закон как оружие против мирных протестов во Франции», Amnesty International, EUR 21/1791/2020, 29 сентября 2020 г., стр. 12-16, <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur21/1791/2020/en/>>; Нино Цагареишвили, «Право на мирные собрания и демонстрации в Грузии», Human Rights Center, стр. 49, <<https://ecnl.org/sites/default/files/2021-09/162RIGHT%20OF%20PEACEFUL%20ASSEMBLY%20...%20-%20Main%20flaws%20in%20law%20and%20practice%2C%202021.pdf>>; «Греция: угроза свободе собраний и незаконное применение силы в период COVID-19», Amnesty International, 14 июля 2021 г., EUR 25/4399/2021, стр. 28-32, <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/4399/2021/en/>>; «Вечное чрезвычайное положение: нарушение свободы собраний в Турции и последствия для гражданского общества», Human Rights Association (Ассоциация по правам человека), специальный доклад, 29 июля 2020 г., стр. 52, <<https://ihd.org.tr/en/a-perpetual-emergency-attacks-on-freedom-of-assembly-in-turkey-and-repercussions-for-civil-society/>>.

144 «Азербайджан: последние случаи применения полицейскими насилия против мирных демонстрантов», Amnesty International, 15 декабря 2021 г., EUR 55/5110/2021, <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur55/5110/2021/en/>>.

с ряда других протестующих для покрытия расходов на охрану правопорядка при проведении собраний<sup>145</sup>.

По сообщениям из Польши, десятки активистов были оштрафованы на 10 000 злотых (2000 евро) за участие в протестах 8 и 9 мая 2020 года, в ходе которых участники выражали недовольство из-за отсутствия государственной поддержки малого бизнеса в период пандемии. Вместе с тем два участника протеста «Письмо», который прошел 6 мая 2020 года и был направлен против проведения президентских выборов по почте, добились отмены штрафов на аналогичную сумму, заявив, что они выполнили установленные требования, включая соблюдение дистанции в два метра между участниками и обязательное использование масок<sup>146</sup>.

В Англии, где в августе 2020 года в законодательство были внесены изменения и максимальный размер штрафа за организацию собрания или массового мероприятия был увеличен до 10 000 фунтов стерлингов (12 000 евро), по состоянию на 17 октября 2021 года за организацию собраний с участием более 30 человек полицией был выписан в общей сложности 371 штраф в максимальном размере (10 000 фунтов)<sup>147</sup>. В первые выходные после того, как были внесены изменения в законодательство, на максимально возможную сумму были оштрафованы по меньшей мере 11 человек, в том числе и те, кто принимал участие в организации протестов против ограничений, введенных в связи с пандемией<sup>148</sup>.

Во всех упомянутых случаях на крупную сумму были оштрафованы участники мирных собраний, что представляется несоразмерным имевшим место обстоятельствам. Случай в Словении вызывает особую озабоченность в связи с тем, что от людей ожидается оплата расходов по обеспечению охраны правопорядка во время проведения собраний. В Руководящих принципах прямо указано, что такое ожида-

145 Словения: протестующие вынуждены оплачивать расходы на охрану правопорядка», Amnesty International, без даты, <<https://www.amnesty.org.uk/urgent-actions/protectors-forced-pay-costs-policing>>.

146 «Польша: COVID-19 – не повод для подавления протестов», сайт Amnesty International, 29 мая 2020 г., EUR 372421/2020, <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/EUR3724212020ENGLISH.pdf>.

147 Полли Биндман, «За нарушение карантинных ограничений было выписано более 100 000 штрафов», The New Statesman, 8 декабря 2021 г., <<https://www.newstatesman.com/chart-of-the-day/2021/12/more-than-100000-fines-for-breaking-lockdown-restrictions-have-been-handed-out>>.

148 Дэвид Мерсер, «Коронавирус: брат Джереми Корбина Пирс оштрафован на 10 000 фунтов стерлингов из-за протеста против локдауна», сайт Sky News, 31 августа 2020 г., <<https://news.sky.com/story/coronavirus-first-10-000-fines-issued-to-eight-people-over-illegal-gatherings-12059943>>.

ние не может быть обоснованным. В документе подчеркивается, что поскольку на государство возложена обязанность оказывать содействие проведению собраний и обеспечивать общественный порядок, власти не должны взимать с организаторов собраний какую-либо плату, так как это будет являться несоразмерным предварительным ограничением свободы собраний и может побудить организаторов воздержаться от их проведения (п. 89).

При этом стоит отметить, что по крайней мере в некоторых случаях (например, в Польше, см. выше) штрафные санкции отменялись после их опротестования. Аналогичный случай имел место в Северной Ирландии в августе 2021 года, полиция обратилась в судебную службу с просьбой вернуть ряд уплаченных штрафов и не привлекать к ответственности других лиц, принимавших участие в протестах BLM в Белфасте и Дерри в июне 2020 года. Полиция также опубликовала заявление, в котором, в частности, говорилось следующее: «Мы считаем, что допустили ошибку, выписав извещения о штрафах в связи с этими двумя мероприятиями, и принимаем меры по ее исправлению»<sup>149</sup>.

Как и в случае проверок, проведенных конституционными судами некоторых стран, в отношении законности общего запрета собраний, есть определенные свидетельства признания властями того факта, что использование крупных штрафов и других штрафных санкций как для наказания нарушителей антиковидных ограничений, так и для недопущения совершения подобных действий другими, может нарушать принцип соразмерности. В пункте 222 Руководящих принципов уделяется особое внимание этой проблеме: несоразмерно суровые меры наказания не только препятствуют организации мероприятий, но также оказывают демотивирующее воздействие на потенциальных участников собраний и, таким образом, представляют собой косвенное нарушение свободы мирных собраний.

Введение в законодательство каких-либо потенциально существенных наказаний всегда сопряжено с риском того, что они будут не столько обеспечивать возможность соразмерного реагирования на правонарушения или преступную деятельность, сколько оказывать демотивирующее воздействие на людей, подталкивая их к тому, чтобы отказаться от участия в собраниях. Судя по всему, именно это и произошло со многими временными законодательными нормами, введенными в ответ на пандемию COVID-19.

149 «Black Lives Matter: полицейская служба Северной Ирландии просит вернуть штрафы за протесты», сайт BBC News, 17 августа 2021 г., <<https://www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-58251021>>.

**Изменение  
законодательства  
о свободе мирных  
собраний в период  
пандемии**

**7**

В период пандемии в ряде государств-участников ОБСЕ вносились поправки в действующее законодательство о мирных собраниях, а также принималось новое. Изменения, о которых идет речь в данном разделе, не были непосредственной реакцией на пандемию COVID-19, а дополняли краткосрочные изменения, которые были внесены для противодействия тем угрозам, которые пандемия создала для здоровья населения.

## Участие общественности и консультационный процесс

Решение о внесении изменений в законодательство в период действия строгих ограничений в отношении свободы передвижения может быть признано некорректным: возможности для проведения общественных консультаций были ограничены, как и возможности организаций гражданского общества и отдельных лиц по проведению собраний для обсуждения предложенных изменений и согласования официальной позиции. В Руководящих принципах отмечается, что право на свободу мирных собраний рассматривается как один из компонентов права на участие в общественной жизни. Оно закреплено в статье 25 МПГПП, которая гарантирует гражданам право и возможность принимать участие в ведении государственных дел, включая право вести диалог со своими wybranными представителями. Этот процесс участия включает право участвовать в консультациях по вопросам политики и законодательства. В Руководящих принципах подчеркивается важность обеспечения возможности для участия гражданского общества и других заинтересованных сторон в разработке законодательства и внесении в него изменений. Общественные консультации должны стать неотъемлемой частью процесса законотворчества с тем, чтобы он был открытым, прозрачным, конструктивным и обеспечивал вовлечение всех сторон (п.99).

В период пандемии у общественности были весьма ограниченные возможности для более широкого участия в процессах формирования политики и выработки законодательства и, соответственно, для высказывания возражений против изменений, которые предлагалось внести в законодательство, затрагивающее основные права и свободы человека. Судя по всему, в ряде стран власти воспользовались этим положением и ввели дополнительные, временами жесткие, нормы, которые серьезно ограничивали свободу мирных собраний, при этом общественность не могла призвать их к ответу.

## Дальнейшее ограничение права на свободу мирных собраний

Среди стран, принимавших новые законы или вносивших изменения в действующее законодательство, затрагивающее свободу собраний, были Беларусь (изменения в закон о массовых мероприятиях, 24 мая 2021 года)<sup>150</sup>, Греция (закон 4703/2020, 10 июля 2020 года)<sup>151</sup>, Казахстан (закон о порядке организации и проведения мирных собраний, 25 мая 2020 года)<sup>152</sup>, Россия (изменения в закон о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, 30 декабря 2020 года)<sup>153</sup> и Узбекистан (проект закона о митингах, собраниях и демонстрациях граждан, 18 августа 2020 года)<sup>154</sup>.

Хотя между этими законодательными актами есть некоторые различия с точки зрения сферы применения и объектов регулирования, все они в основном направлены на ограничение права на свободу мирных собраний, а не на обеспечение дополнительных гарантий ее защиты. Тем не менее выбранные подходы имеют некоторые общие черты:

- В новых законах Беларуси, Греции, Казахстана, России и Узбекистана предусматриваются более строгие требования по уведомлению о проведении собрания.

150 «Изменения в закон о массовых мероприятиях», сайт БЕЛТА, 24 мая 2021 г., <<https://www.belta.by/infographica/view/izmenenija-v-zakon-o-massovyh-meroprijatijah-25010/>> и «Предлагаемые поправки к закону Беларуси представляют серьезную угрозу для свободы слова и прессы», Civicus Monitor, 28 мая 2021 г., <<https://monitor.civicus.org/updates/2021/05/28/proposed-new-lawamendments-belarus-pose-serious-threats-freedom-expression-and-press/>>.

151 «Греция: угроза свободе собраний и незаконное применение силы в период COVID-19», Amnesty International, 14 июля 2021 г., EUR 25/4399/2021, стр. 8-14, <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/4399/2021/en/>>.

152 Михра Риттманн, «Обновленный закон о протестах Казахстана вряд ли можно назвать улучшением», Human Rights Watch, 28 мая 2020 г., <<https://www.hrw.org/news/2020/05/28/kazakhstans-reformed-protest-law-hardly-improvement>> и «Казахстан: массовые ограничения выражения мнений во время пандемии Covid-19; внезапный запрет мирной оппозиции», Международное партнерство по правам человека, 24 августа 2020 г., <<https://www.iphronline.org/kazakhstan-massive-restrictions-on-expression-during-COVID-19-sudden-banning-of-peaceful-opposition.html>>.

153 «Россия: не место для протеста», сайт Amnesty International, EUR 46/4328/2021, стр. 5-6 <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur46/4328/2021/en/>>.

154 Закон Республики Узбекистан «О митингах, собраниях и демонстрациях», ID-21021, Республика Узбекистан, 2 сентября 2020 г., <<https://regulation.gov.uz/uz/document/21021>> и Комментарии по проекту закона Республики Узбекистан «О митингах, собраниях и демонстрациях», ОБСЕ, 2 сентября 2019 г., <<https://www.osce.org/files/f/documents/7/0/434876.pdf>>.

Таким образом, вся процедура скорее сводится к получению согласования, а не просто к информированию властей о намерении организовать собрание. В то же время в Руководящих принципах подчеркивается, что при должном обеспечении свободы мирных собраний на организаторов не должна возлагаться обязанность получать разрешение на проведение собрания. Вместо этого органам власти направляется соответствующее уведомление для того, чтобы они могли обеспечить наличие надлежащих ресурсов для содействия проведению мероприятия<sup>155</sup>.

- Законы Греции и Казахстана либо запрещают стихийных собраний и собраний, которые проводятся без уведомления, либо ограничивают возможности для их проведения. Вместе с тем в Руководящих принципах подчеркивается важность наличия у людей возможности собираться без уведомления (или в короткие сроки) для коллективного и публичного выражения протеста и мнения<sup>156</sup>.
- Законодательство Казахстана, России и Узбекистана предусматривает более жесткие ограничения по месту и времени проведения собраний и не следует рекомендациям, содержащимся в Руководящих принципах, согласно которым организатор имеет право определять «время, место и порядок» проведения мирного собрания. Новые законы напротив наделяют должностных лиц несоразмерно широкими полномочиями по решению таких вопросов<sup>157</sup>.
- Как в Греции, так и в Казахстане законы предоставляют различным органам власти значительные полномочия по полному запрещению собрания. При этом в Греции власти могут запрещать и контрдемонстрации, если существует риск возникновения общественных беспорядков и волнений. Тот факт, что собрание может в какой-то степени нарушить привычный уклад жизни, не должен использоваться в качестве предлога для его запрета, поскольку ответственность по сведению к минимуму таких нарушений, возникающих из-за собрания, лежит на полиции, которая также должна оказывать содействие его проведению<sup>158</sup>.

Помимо этого, в Беларуси в законодательство о собраниях были внесены поправки, направленные на ограничение деятельности СМИ по освещению собраний. Закон в Казахстане и законопроект в Узбекистане ограничивают право граждан органи-

155 Руководящие принципы, пп. 112-124, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)>.

156 Там же, п. 79, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)>.

157 Там же, пп.58-59, 61-62, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)>.

158 Там же, пп.77-78, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)>.

зовывать собрания и участвовать в них и предусматривают соответствующий запрет для иностранцев, беженцев и лиц без гражданства. Законодательство обеих стран устанавливает для организаторов собраний чрезмерные обязательства по обеспечению общественного порядка и безопасности. Все упомянутые меры, по сути, не только препятствуют осуществлению права на свободу мирных собраний, которая играет важнейшую роль в демократическом обществе, но и ограничивают возможность людей призывать власти к ответу и коллективно выражать мнение.

# Заключение и основные выводы

# 8

Пандемия COVID-19 бросила внезапный вызов системам здравоохранения всех государств-участников ОБСЕ: в нестандартных условиях необходимо было принимать неотложные и действенные меры. Первоначально власти многих стран отреагировали принятием жестких мер, которые ограничивали основные права человека, включая право на свободу передвижения и проведение мирных собраний в общественных местах. Введение во многих странах общего запрета на проведение собраний создало угрозу нарушения основных свобод человека. Тем не менее в большинстве случаев по мере того, как масштабы пандемии стали сокращаться, ограничения были сняты, а власти для сдерживания распространения вируса стали применять более гибкие подходы.

Далее приведены основные выводы анализа того, как пандемия COVID-19 повлияла на свободу мирных собраний в государствах-участниках ОБСЕ.

- 4. Общие запреты.** В большинстве государств-участников ОБСЕ в качестве первоначальной меры реагирования на пандемию COVID-19 был введен общий запрет на проведение мирных собраний или участие в них. Однако вскоре в большинстве стран подобные жесткие меры были отменены. Это было связано с тем, что вводились более разносторонние и действенные меры, продолжались протесты против жестких ограничений, а также с тем, что в национальные суды подавались апелляции, в которых подчеркивалась несоразмерность общих ограничений на проведение собраний.
- 5. Правовая определенность.** Зачастую законы и постановления, которые вводились в государствах-участниках в качестве ответной меры на пандемию и ограничивали свободу мирных собраний, не содержали четко сформулированных положений о том, каким образом и с учетом каких обстоятельств собрание признается законным, сколько человек может в нем участвовать и т. д. Во многих странах в законодательные и нормативные акты часто вносились поправки, причем за короткий промежуток времени. Это создало правовую неопределенность как для потенциальных организаторов собраний, так и для сотрудников правоохранительных органов.
- 6. Обжалование ограничений в судебном порядке.** В ряде стран в соответствующие суды были направлены иски с опротестованием общего запрета на проведение собраний. Хотя во многих случаях конституционные суды выносили решение в пользу истца, нередко они также подтверждали законность введения ограничений. Европейский суд по правам человека постановил, что введенные правительством Швейцарии законодательные ограничения на



собрания нарушают Европейскую конвенцию по правам человека, но при этом отметил, что они применялись при особых обстоятельствах.

7. **Небольшое количество собраний.** В самые первые недели пандемии COVID-19 (март – апрель 2020 года) количество собраний было небольшим. Некоторые проходили при соблюдении социальной дистанции между участниками, на балконах и в домах, также использовался онлайн формат в качестве альтернативной формы протеста. Тем не менее, несмотря на продолжавшие действовать ограничения, начиная с мая 2020 года, по всему миру стало проводиться все больше собраний, в том числе в качестве реакции на убийство Джорджа Флойда в США.
8. **Протесты против ограничений, введенных в связи с пандемией COVID-19,** проводились с самого начала пандемии. Многие из них стали ассоциироваться с группами и организациями различных радикальных и популистских взглядов. С распространением новых штаммов коронавируса и введением новых ограничений во второй половине 2020 года и в 2021 году протесты приобрели более конфронтационный характер и сопровождалась столкновениями с полицией.
9. **Насилие.** Большинство собраний в период пандемии проходили мирно и при содействии властей. Применение силы правоохранительными органами в ходе собраний в регионе ОБСЕ различалось. Нередко применение силы в отношении участников мирных собраний было чрезмерным. В целом, проявления насилия не сильно отличались от тенденций, наблюдавшихся до начала пандемии в марте 2020 года. В то же время в ходе отдельных собраний были зафиксированы особо жестокие акты насилия. Чаще всего это наблюдалось в тех странах, где традиционно не соблюдалось право на свободу мирных собраний.
10. **Различия в подходах** при реагировании на разные типы собраний отмечалось в ряде стран. В частности, организованные оппозицией собрания запрещались, в то время как мероприятия, организованные провластными группами или при поддержке властей (например, торжественные мероприятия), разрешались.
11. **Враждебность по отношению к журналистам.** Сообщалось о враждебном отношении и актах насилия в отношении журналистов во время собраний в период пандемии. В основном насилие было направлено против журналистов, которые освещали протесты против ограничений, которые вводились во время второй и последующих волн пандемии в конце 2020 года и позднее.

12. **Меры наказания и штрафные санкции.** В период пандемии COVID-19 законодательные и нормативные акты отдельных стран предусматривали потенциально несоразмерные меры наказания за совершение правонарушений, связанных с организацией собраний или участием в них. На практике же чаще всего применялись крупные штрафы, а не лишение свободы. В некоторых случаях присужденные штрафы в последующем были отменены, что говорит о признании их несоразмерности.

13. С марта 2020 года в ряде стран принимались **нормативные/законодательные акты ограничительного характера**, которые не были конкретно связаны с пандемией COVID-19. Принятие законодательства, ограничивающего право на свободу мирных собраний в условиях пандемии, сокращало возможности для проведения консультаций и обсуждений, которые имеют важное значение для осуществления права на участие в общественной жизни.

Реагируя на вспышку пандемии COVID-19 весной 2020 года, государства-участники ОБСЕ первоначально вводили жесткие и строгие ограничения в отношении права на свободу собраний. Однако во многих странах эти меры носили временный характер. Когда с наступлением лета первая волна пандемии стала спадать, ограничения были сняты. Первоначальные меры в основном предполагали общие запреты на проведение собраний. В некоторых странах они игнорировались, в других они опротестовывались в судебном порядке и отменялись судами. По мере снятия ограничений люди стали вновь организовывать собрания и принимать в них участие.

Однако в этот период также были предприняты действия, которые повлияли на свободу мирных собраний в более широком плане. В частности, это касается ограничений на проведение общественных консультаций в отношении законодательства о чрезвычайных мерах. Из-за того, что эти законы разрабатывались поспешно, в отдельных государствах-участниках ОБСЕ потребовалось судебное вмешательство, в частности, для отмены общих запретов на проведение собраний. В некоторых странах также имели место жалобы на различие в подходах к разным собраниям: организованные государственными органами собрания разрешались, а мероприятия оппозиции запрещались. В ряде государств журналисты и присутствующие на собраниях наблюдатели подвергались нападениям или их деятельностью препятствовали.

В большинстве государств-участников ОБСЕ пандемия, судя по всему, не оказала устойчивого негативного влияния на свободу мирных собраний, но и положитель-

ного влияния она тоже не оказала. Как представляется, ситуация вернулась к состоянию, которое отмечалось в 2019 году. Во многих государствах-участниках ОБСЕ ужесточались ограничения в отношении гражданских и политических прав, все больше ограничивалось право на свободу мирных собраний, при поддержании правопорядка применялись все более агрессивные и конфронтационные подходы.

Пандемия COVID-19 и меры реагирования на нее со стороны государств-участников высветили ряд проблемных вопросов, касающихся права на свободу мирных собраний. И государству, и правозащитным организациям в будущем следует уделять больше внимания этим вопросам для обеспечения более полной защиты права на свободу мирных собраний.

В частности:

- Необходимо уделять больше внимания взаимосвязи между правом на здоровье и другими основными правами и свободами. В частности, важно обеспечивать баланс между охраной здоровья населения и соблюдением права на свободу мирных собраний;
- Правовые меры реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения, включая отступления от международных договоров в области прав человека, должны всегда носить временный характер, следовать принципу соразмерности, обеспечивать соблюдение основных прав и свобод, а также пересматриваться и оцениваться независимой стороной;
- Принятие законодательства в порядке реагирования на чрезвычайные ситуации, должно осуществляться с соблюдением права на участие в общественной жизни путем проведения эффективных общественных консультаций. Такое законодательство должно быть разработано таким образом, чтобы обеспечить ясность и предсказуемость;
- Меры реагирования на чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения не должны становиться скрытым демотивирующим фактором, влияющим на реализацию права на свободу мирных собраний (например, через угрозу применения несоразмерных мер наказания и штрафных санкций за организацию мирных собраний или участие в них);
- Важно оказывать содействие проведению мирных собраний даже при реагировании на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения и не использовать чрезвычайную ситуацию в качестве основания для введения общих ограничений в отношении тех, кто продолжает осуществлять свое право на свободу собраний;
- Следует обеспечивать равное и справедливое осуществление права на свободу

мирных собраний с тем, чтобы защитить права оппозиционных групп и меньшинств во время чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения;

- Необходимо защищать права журналистов, наблюдателей и других третьих сторон от действий лиц и сотрудников правоохранительных органов, которые могут попытаться воспрепятствовать их законной деятельности по документированию и освещению того, насколько соблюдается или ограничивается право на свободу мирных собраний.



