



Ким Виктория для ОВД-Инфо

31.07.2020

## Запрет на одиночные пикеты и другие акции на фоне пандемии

---

**Дата публикации: 31.07.2020**

---

В марте 2020 года мэр Москвы Сергей Собянин издал указ, запрещающий проведение любых публичных мероприятий в столице. Запрет был введен как мера для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции. Между тем под него попали и одиночные пикеты, которые, хотя формально и относятся к публичным мероприятиям, являются очевидно безопасным способом выразить свое мнение в условиях пандемии.

Ограничения стали основанием для массовых задержаний одиночных пикетчиков: только за июнь на таких акциях в Москве задержали 76 человек, а за первые шесть месяцев 2020 года на одиночных пикетах в столице было задержано 269 человек — больше, чем за два предыдущих года вместе взятых. Март, май и июнь 2020 года стали

пиковыми по числу задержанных одиночных пикетчиков в Москве за все время существования ОВД-Инфо с декабря 2011 года.

## ЗАДЕРЖАНИЯ НА ОДИНОЧНЫХ ПИКЕТАХ В МОСКВЕ

2012 - 2020

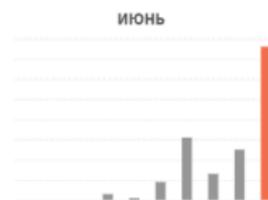
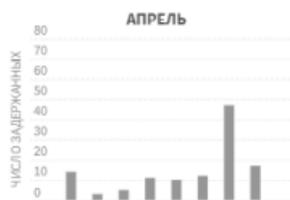
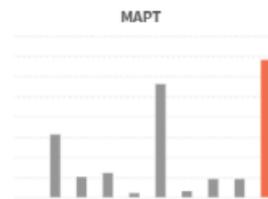
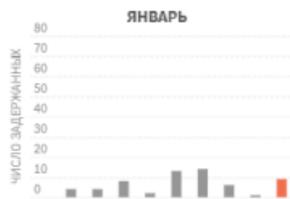


Источник: данные ОВД-Инфо

ОВД-Инфо

# ЗАДЕРЖАНИЯ НА ОДИНОЧНЫХ ПИКЕТАХ В МОСКВЕ

2012 - 2020



Источник данные ОВД-Инфо



- 1 июня, на фоне массовых задержаний одиночных пикетчиков в Москве, премьер-министр Михаил Мишустин **поручил** Минюсту, Минздраву и Роспотребнадзору за неделю проанализировать практику применения указа мэра Москвы Сергея Собянина и другие документы, обратив особое внимание на «положения, в наибольшей степени затрагивающие права и интересы граждан». Согласно распоряжению, следовало провести исследование совместно с правительством Москвы и экспертным юридическим сообществом и доложить о результатах в правительство в понедельник, 8 июня.
- 5 июня ОВД-Инфо и «Мемориал» направили в Минюст **обращение** с анализом практики применения части указа Собянина, касающейся публичных мероприятий.
- Вечером 5 июня Минюст **отчитался**, что проверил практику применения нормативных документов, принятых для борьбы с коронавирусом. При этом, согласно результатам проверки, опубликованным на сайте ведомства, Минюст ограничился изучением нормативных документов, проигнорировав поставленный премьер-министром вопрос о практике их применения. О привлечении к анализу экспертного сообщества в отчете также не упоминалось. Ведомство пришло к заключению, что все меры были приняты «в пределах компетенции» соответствующих органов власти и соответствуют Конституции РФ, международному праву и практике других стран.

- 11 июня Минюст **ответил** на обращение «Мемориала» и сообщил, что не уполномочен давать правовую оценку соответствию законам правовых актов, издаваемых исполнительными органами субъектов РФ. В ответе отмечалось, что надзор в этой области осуществляют органы прокуратуры: прокурор вправе обратиться в суд с требованием о признании акта недействительным. Обращение было перенаправлено в прокуратуру Москвы.
- 17 июня обращение было передано из прокуратуры Москвы в правительство Москвы. В **ответе** от 27 июля Департамент региональной безопасности и противодействия коррупции Москвы подтвердил, что отказы в согласовании акций и преследование одиночных пикетчиков обусловлены указом мэра Москвы.

Ниже мы публикуем аналитическую записку, которую ОВД-Инфо и «Мемориал» 5 июня направили в Минюст. Она посвящена практике применения положений указа Собянина, касающихся публичных мероприятий, а также анализу самого указа и процедуры его принятия.

## **АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**

### **Введение**

Практика применения Указа мэра Москвы от 5 марта 2020 года «О введении режима повышенной готовности» (далее — Указ) демонстрирует непропорциональное ограничение конституционных прав граждан на свободу мирных собраний и выражение мнений. За период почти трехмесячного запрета публичных мероприятий с 16 марта 2020 года в Москве были задержаны более сотни участников одиночных пикетов — формы публичного мероприятий, не требующей

предварительного согласования и позволяющей соблюсти социальную дистанцию с прохожими в условиях пандемии. В период частичного ограничения проведения публичных мероприятий с количеством участников до 5 тысяч человек с 10 по 16 марта 2020 года правительство Москвы отказало в согласовании как минимум двух публичных мероприятий, отвечающих требованиям Указа.

Отчасти подобные проблемы правоприменения обусловлены качеством самого Указа. Так, в нем используются неточные формулировки, вызывающие правовую неопределенность и невозможность предвидеть применение конкретной нормы к участникам одиночных пикетов. Отдельные положения Указа носят дискриминационный по отношению к публичным мероприятиям характер. В Указе также не предусматривается создание альтернативных публичным мероприятиям способов и форм реализации конституционного права граждан на свободу собраний и выражения мнения.

Кроме того, Указ принят с существенным нарушением процедуры, а ограничения конституционных прав граждан введены в отсутствие соответствующих полномочий у мэра Москвы.

## **Краткая хронология**

- 5 марта 2020 года мэр Москвы издал Указ «О введении режима повышенной готовности».
- 10 марта 2020 года в Указ вносятся поправки, ограничивающие разрешенное число участников публичных мероприятий до 5 тысяч человек.
- 13 марта 2020 года главный государственный санитарный врач РФ предписал главам субъектов «ограничить проведение **массовых** мероприятий». Постановление вступило в силу 17 марта 2020 года и не распространяется на Москву.
- 16 марта 2020 года вводится полный запрет на «проведение на территории города Москвы спортивных, зрелищных, **публичных и иных массовых** мероприятий»
- Пункт 2 Указа до 14 июня 2020 года (включительно) полностью запрещает проведение в Москве спортивных, зрелищных, **публичных и иных массовых** мероприятий.

Таким образом, Указ мэра Москвы вводит полный запрет на проведение мирных собраний в регионе почти на три месяца с 16 марта до 14 июня 2020 года.

## **Отказы в согласовании публичных мероприятий**

Поправки в Указ от 10 марта 2020 года, ограничивающие число участников публичных мероприятий в Москве до 5 тысяч человек, практически сразу вызвали проблемы на уровне правоприменительной практики.

Так, 12 марта 2020 года правительство Москвы, ссылаясь на Указ, **отказало** в согласовании проведения 22 марта 2020 года митинга напротив дома 9 по проспекту Академика Сахарова с количеством участников до 4,5 тысячи человек.



ПРАВИТЕЛЬСТВО МОСКВЫ  
ДЕПАРТАМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ  
ГОРОДА МОСКВЫ

Улица Новая Арбат, д.36, Москва, 125099  
Телефон: 8 (495) 621-20-41, факс: 8 (495) 621-20-18, e-mail: o@moscow.ru  
С/ИН: 501000000, ОГРН: 1177040000, ИНН/КПП: 7707083873/7707083898

12 МАР 2020 № 21-11-93/20

Овчарову А.К.  
Ефремову И.В.

115035, г. Москва, ул. Кузнецкая, д.13/8,  
кв. 8,  
(ovcharov@mail.com)

В соответствии с поручением уведомление о проведении 22 марта 2020 года с 13.00 до 16.00 митинга напротив д. 9 по проспекту Академика Сахарова с количеством участников до 4500 человек рассмотрено.

Сообщая, что в рамках работы по предотвращению распространения на территории Москвы коронавируса, на основании указа Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. №12-УМ «О введении режима повышенной готовности», а также Плана действий по предупреждению завоза и распространения инфекции, вызванной новым коронавирусом 2019-nCoV в г.Москве, введены ограничения на проведение массовых мероприятий, соответственно заявленное публичное мероприятие не согласовывается.

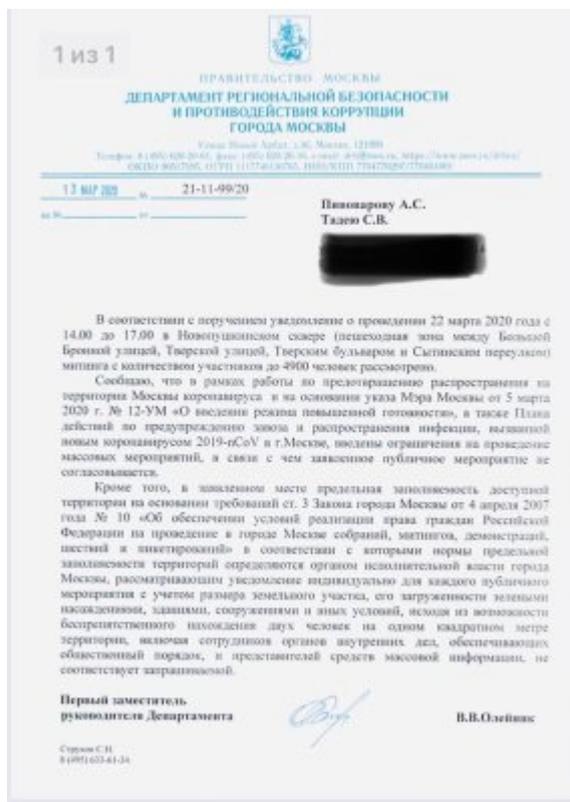
Первый заместитель  
руководителя Департамента

В.В.Олейник

Сторон С.П.  
8 (495) 621-66-34

изображение: Движение «Гражданское Общество»

13 марта 2020 года правительство Москвы, также ссылаясь на Указ, **отказало** в согласовании проведения 22 марта 2020 года митинга в Новопушкинском сквере с количеством участников до 4,9 тысячи человек.



изображение: Татьяна Усманова

Оба отказа в согласовании митингов противоречат самому Указу, не ограничивающему на тот момент проведение публичных мероприятий в Москве с количеством участников до 5 тысяч человек.

Отдельной проблемой стало придание на практике обратной силы поправкам в Указ, ограничивающим проведение публичных мероприятий. Так, ссылаясь на Указ, 12 марта 2020 года правительство Москвы **отказало** в согласовании проведения 22 марта 2020 года митинга напротив дома 9 по проспекту Академика Сахарова с количеством участников до 50 тысяч человек. При этом уведомление о проведении митинга было подано **до публикации** поправок в Указ, ограничивающих количество участников публичных мероприятий в Москве до 5 тысяч человек.



изображение: Татьяна Усманова

Подобная практика противоречит Закону Москвы «О правовых актах города Москвы», согласно которому «действие правовых актов не распространяется на отношения, возникшие до их вступления в силу, если самим правовым актом не установлено иное».

## **Задержание на одиночных пикетах**

Запрет на проведение публичных мероприятий, введенный Указом в редакции от 16 марта 2020 года, привел к массовым задержаниям участников одиночных пикетов, которые российское законодательство относит к публичным мероприятиям наряду с массовыми пикетами, митингами, шествиями и демонстрациями. Между тем одиночные пикеты — единственная форма публичных мероприятий, которую федеральный законодатель разрешает проводить без предварительной подачи уведомления в органы власти.

20 марта 2020 года сотрудниками полиции **были задержаны** три одиночных пикетчика в разных местах

Москвы.

По оценке ОВД-Инфо, только за период с 26 мая по 2 июня 2020 года в Москве были задержаны 108 человек — участников одиночных пикетов и освещавших публичные мероприятия журналистов.

	название акции	дата акции	число задержанны...	ссылка на
1	Одиночный пикет в поддержку «Омбудсмена ...	2020-05-26	1	<a href="https://ovdpress-...">https://ovdpress-...</a>
2	Одиночные пикеты в поддержку «Омбудсмена ...	2020-05-26	3	<a href="https://ovdpress-...">https://ovdpress-...</a>
3	Одиночный пикет в поддержку «Омбудсмена ...	2020-05-27	1	<a href="https://ovdpress-...">https://ovdpress-...</a>
4	Одиночные пикеты в поддержку Ильи Азара	2020-05-28	13	<a href="https://ovdpress-...">https://ovdpress-...</a>
5	Одиночные пикеты в поддержку Ильи Азара и ...	2020-05-29	32	<a href="https://ovdws/2020/05">https://ovdws/2020/05</a>
6	Одиночные пикеты в поддержку Ильи Азара и ...	2020-05-30	15	<a href="https://ovdws/2020/05">https://ovdws/2020/05</a>
7	Одиночные пикеты в поддержку адвокатов ...	2020-05-31	7	<a href="https://ovdpress-...">https://ovdpress-...</a>
11 records			Sum 108	
		<a href="#">Download CSV</a> <a href="#">View larger version</a>		
<a href="#">Открыть таблицу / Open table</a>				

Некоторые задержанные отметили, что во время одиночного пикета соблюдали социальную дистанцию с прохожими, зато во время самого задержания полицией создавался риск заражения людей новой коронавирусной инфекцией: непосредственный контакт задержанных с несколькими сотрудниками полиции во время задержания, доставление задержанных группами в одной машине, содержание задержанных в помещении отделения полиции, где не соблюдается социальная дистанция. Например журналист и муниципальный депутат по муниципальному району Хамовники Москвы

Илья Азар, задержанный 26 мая 2020 года и позже арестованный на 15 суток за участие в одиночном пикете, подробно **описал** свое задержание, доставление и содержание в отделении полиции.

### **Отсутствие единообразия правовой квалификации**

На задержанных участников одиночных пикетов составляли протоколы о нарушении по статьям 20.2 КоАП РФ, 20.6.1 КоАП РФ или 3.18.1 КоАП Москвы. При этом одни и те же фактические обстоятельства подлежат различной правовой квалификации и влекут разные наказания, что создает правовую неопределенность.

Например, журналиста и муниципального депутата по району Хамовники Москвы Илью Азара **привлекли** к административной ответственности, предусмотренной частью 8 статьи 20.2 КоАП РФ в виде 15 суток ареста. В качестве обоснования правонарушения сотрудники полиции и суды ссылаются на Указ.

В то же время в деле о привлечении к административной ответственности Виктора Немцова в суде апелляционной инстанции **была изменена** квалификация правонарушения: с части 8 статьи 20.2 КоАП РФ на часть 1 статьи 20.6.1 КоАП РФ, в результате чего наказание изменено с 15 суток ареста до штрафа в размере 20 тысяч рублей.

В некоторых случаях на задержанных участников одиночных пикетов в Москве оформляют одновременно протоколы **по двум статьям**: 20.2 КоАП РФ и 3.18.1 КоАП Москвы. Подобная практика, фактически, означает двойную ответственность за одни и те же действия и противоречит части 1 статьи 50 Конституции РФ и статьи 4 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

### **Опыт других регионов РФ**

Отсутствие необходимости в подобном вмешательстве в осуществление гражданами своих конституционных прав на свободу выражения и свободу собраний, а также непропорциональность таких ограничений как задержание одиночных пикетчиков, становится очевидными при сопоставлении практики применения Указа в Москве и опыта других субъектов РФ.

Так, в конце мая 2020 года в Ненецком Автономном округе проходили несколько одиночных пикетов против объединения округа с Архангельской областью. Участница одного из таких пикетов так описывает **поведение** сотрудников полиции по отношению к демонстрантам: «вели себя корректно, все было доброжелательно. Я видела, как к некоторым участникам пикета подходили полицейские, но они разъясняли, что надо соблюдать дистанцию, никого на моих глазах не задерживали».

25 мая 2020 года в Сургуте **прошли** два одиночных пикета против дистанционного образования и обязательной вакцинации. Участников публичных мероприятий также не задерживали.

27 мая 2020 года без задержаний **прошел** одиночный пикет против угольного склада в Новокузнецке.

Также 27 мая 2020 года у здания областной Думы Саратовской области без задержания **прошел** одиночный пикет против работы регионального законодательного органа в период пандемии.

В отличие от практики применения Указа в Москве, в представленных примерах удалось соблюсти баланс различных интересов и прав граждан на свободу выражения и свободу собраний в условиях пандемии.

## **Проблемы с качеством правового регулирования**

Некоторые проблемы практического применения Указа обусловлены качеством самого нормативного правового акта.

### **Неопределенность формулировок**

В частности, правовую неопределенность вызывает формулировка, используемая в пункте 2 Указа, запрещающая на территории Москвы проведение «спортивных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий». Используя буквальное толкование, можно заключить, что запрещены лишь те публичные мероприятия, которые являются массовыми. При этом публичным мероприятием является и одиночный пикет. Вместе с тем, одиночный пикет не предусматривает массовости и не попадает под определение «массовое мероприятие», а также позволяет соблюдать социальную дистанцию.

В связи с представленной правовой неопределенностью, 20 марта 2020 года ПЦ «Мемориал» **обратился** к спецдокладчику ООН по свободе мирных собраний и ассоциаций с просьбой запросить у российских властей разъяснения о том, распространяются ли запреты публичных мероприятий в ряде российских регионов на одиночные пикеты.

### **Дискриминационный характер правового регулирования**

Указ мэра Москвы 16 марта 2020 года полностью ограничил публичные мероприятия, в то время как проведение в Москве «досуговых мероприятий с участием граждан, в том числе в сфере культуры, физической культуры и спорта, выставочной, развлекательной и просветительской деятельности, в зданиях, строениях, сооружениях (помещениях в них)» разрешалось с числом участников до 50 человек одновременно.

При этом в Указе не предусмотрено каких-либо мер, направленных на предоставление альтернативных публичным мероприятиям форм и способов выражения мнения (например, предоставление специальных онлайн площадок). Вместе с тем, ограничение публичных мероприятий в Москве с 10 марта 2020 года совпало с общественной дискуссией по поводу конституционной реформы в России.

Также, в период ограничения публичных мероприятий до 5 тысяч участников в Москве (с 10 по 16 марта 2020 года) Указ не предусматривал возможности для участников публичных мероприятий использовать медицинские маски. В соответствии с федеральным законом о митингах, участники публичных мероприятий «не вправе скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки».

## **Процедура издания Указа**

Ограничения на проведение публичных мероприятий в Москве были введены с нарушением предусмотренной процедуры.

- Проект Указа не был опубликован заранее для независимой антикоррупционной экспертизы, как это предусмотрено Законом Москвы «О правовых актах города Москвы».
- Указ вступил в силу с момента публикации. В то время как, в соответствии с Законом Москвы «О правовых актах города Москвы», указы мэра Москвы по вопросам защиты прав и свобод человека, в том числе права на охрану здоровья, должны вступать в силу через 10 дней после опубликования.

- На момент частичного ограничения публичных мероприятий 10 марта 2020 года и полного их запрета в Москве 16 марта 2020 года мэр Москвы не обладал полномочиями на подобные ограничения конституционных прав и свобод граждан. В соответствии с пунктом 3 статьи 55 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина, в том числе право на свободу мирных собраний и выражения мнение, могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В соответствии с федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», глава субъекта может принимать меры, обусловленные развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающие прав и свобод человека и гражданина. Полномочия глав субъектов вводить обязательные для граждан ограничения и требования в условиях чрезвычайной ситуации или режима повышенной готовности были закреплены в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» только 1 апреля 2020 года — спустя три недели после первых ограничений на проведение публичных мероприятий в Москве 10 марта 2020 года.