



15.09.2020

Свобода собраний на фоне пандемии

Дата публикации: 17.09.2020

English version [Freedom of Assembly in Russia During the Pandemic: Summary](#)

В марте 2020 года российские власти начали массово вводить ограничительные меры для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19. Ограничения касались и публичных мероприятий (именно к ним относятся демонстрации, шествия, митинги и пикетирования). Нередко под запретом оказывались даже одиночные пикеты, тоже определяемые законом как публичное мероприятие, что приводило к **массовым задержаниям**. Мы опубликовали **карту** с запретами, введенными к концу марта 2020 года. В течение лета власти постепенно смягчали ограничения. Теперь, в сентябре, мы решили проверить, в каких регионах запреты полностью сняты, а в каких продолжают действовать.

Оказалось, что ответить на этот вопрос не так просто. Это обусловлено как сложностью нормативного регулирования в условиях стремительно меняющихся обстоятельств, так и низким качеством нормотворчества.

[Подробнее о методологии.](#)

ОБЗОР ОГРАНИЧЕНИЙ

Вот как ограничения распределялись по регионам к началу сентября.



Ограничения непосредственно для публичных мероприятий действуют в 35 регионах.

- В 26 регионах запрещены любые публичные мероприятия, независимо от числа участников. Таким образом, под запрет попадают даже одиночные пикеты. Такие запреты действуют, в частности, в Санкт-Петербурге и в Москве.
- В **пяти регионах** ограничено проведение публичных мероприятий с определенным числом участников: до 50 человек в Калужской области, Башкирии и Карелии, до 250 — в Смоленской области, до 400 — в Пермском крае.
- В некоторых случаях ограничиваются не все акции, а только некоторые их формы. В Псковской области 14 августа разрешили одиночные пикеты и только с 25 августа — любые мероприятия с участием менее 30 человек. В Пермском крае было специально оговорено исключение для одиночных пикетов, но только для тех, которые проводятся без «быстровозводимой сборно-разборной конструкции». В Магаданской области митинги разрешено проводить только на специально выделенных властями площадках, но на пикеты, демонстрации и шествия это ограничение не распространяется.
- В оставшихся **четырёх регионах** либо усложнено согласование, либо ограничены места для акций, либо запрет есть, но носит рекомендательный характер.

В 36 регионах ограничено проведение мероприятий в целом, при этом «публичные мероприятия» не упоминаются, но гипотетически могут подразумеваться.

- В 24 регионах запрет распространяются на мероприятия с любым числом участников.

- В **семи регионах** ограничения распространяются на мероприятия с определенным числом участников: от 10 человек в Ставропольском крае, от 50 — в Кабардино-Балкарии, Адыгее и Ярославской области. Ленинградская область поделена на три зоны, в каждой из которых действуют свои правила: в одной зоне запрещены мероприятия с участием более 80 человек, во второй — более 400 человек, в третьей нет ограничений для мероприятий на открытом воздухе.
- В двух регионах запрет носит рекомендательный характер. В **Волгоградской области** усложнена процедура согласования. Неоднозначная ситуация в Ростовской области: публичные мероприятия не упоминаются, но отдельным документом разрешено проведение пикетов, из чего можно предположить, что ограничения могут распространяться на публичные мероприятия других форматов (митинги, демонстрации, шествия). В **Томской области** действуют ограничения в целом на выход из дома, специального запрета для мероприятий нет, но нет их и среди исключений.

Не найдены ограничения или дополнительные требования к мероприятиям в 14 регионах.

Говорить об ослаблении карантинных ограничений для публичных мероприятий в целом по России явно рано. Мы можем дать только ориентировочную оценку динамики запретов, ориентируясь на приблизительные данные об ограничениях, введенных в марте. Подробнее об этих данных.

- В 16 регионах, где в конце марта мы не обнаружили действующих запретов непосредственно для публичных мероприятий, они введены и действуют на начало сентября. В четырёх регионах в марте было ограничено число участников мероприятий, а в сентябре они полностью запрещены.
- Только в пяти регионах из тех, где были запрещены публичные мероприятия с любым числом участников, ограничения полностью сняты. В некоторых регионах полный запрет публичных мероприятий ослабили, ограничив число участников или введя дополнительные требования. Ещё в десяти регионах продолжают действовать некоторые ограничения, но «публичные мероприятия» в них больше не упоминаются.

К концу марта полный запрет непосредственно на «публичные мероприятия», независимо от числа участников, действовал в 24 регионах.

ФОРМУЛИРОВКИ ЗАПРЕТОВ И ГРАНИЦА МЕЖДУ ПУБЛИЧНЫМИ И ДРУГИМИ МЕРОПРИЯТИЯМИ

Ограничения часто сформулированы в общем виде, что не позволяет с уверенностью говорить, распространяются ли они на публичные мероприятия (митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, включая одиночные пикеты).

- Например, в Псковской области до 14 августа были запрещены все публичные мероприятия за исключением «чрезвычайно важных и неотложных мероприятий». Что это означает и кто решает, является ли мероприятие неотложным, в документе не говорится. Ограничения, действующие на начало сентября, тоже вызывают вопросы из-за сложной структуры указа: сначала в тексте сообщается про запрет на проведение публичных и других мероприятий, затем перечисляются исключения, из которых также делаются исключения. При этом не очевидна иерархия абзацев и непонятно, исключения из каких исключений распространяются именно на публичные мероприятия.
- В Смоленской области исключение из запрета **делается** для мероприятий «федерального и общеобластного значения (в любом формате), затрагивающих интересы и (или) предусматривающих участие» органов местного самоуправления или «населения всех или нескольких муниципальных образований» области. Что это означает — неясно.
- Много спорных моментов в указе об **ограничениях** в Башкортостане: непонятно, распространяется ли разрешение на акции с числом до 50 участников, означает ли слово «воздержаться» запрет или только рекомендацию, а также какие исключения скрываются за формулировкой «за исключением случаев, предусмотренных настоящим указом» в девятом пункте, посвященном публичным мероприятиям.
- В Тульской области **запрет** на мероприятия «не распространяются на деловые и иные мероприятия, проводимые организациями на своих территориях». При этом непонятно, что означает «своя территория».

Самая распространенная проблема — нечеткая граница между публичными и массовыми мероприятиями.

Нередко используются такие формулировки:

- «и другие массовые мероприятия»,
- «и иные аналогичные мероприятия с очным присутствием граждан»,
- «иные подобные мероприятия»,
- «иные мероприятия с присутствием граждан»,
- «иных подобные мероприятия с массовым участием граждан»,
- «и иные массовые мероприятия с очным присутствием граждан».

Тексты документов, где упоминаются публичные мероприятия, также не помогают определить, как авторы понимают границу между публичными и другими мероприятиями. В них используются такие формулировки:

- «театрально-зрелищные, культурно-просветительские, зрелищно-развлекательные, спортивные, публичные и другие массовые мероприятия»,
- «спортивные, зрелищные, публичные и иные массовые мероприятия»,
- «массовые мероприятия, в том числе публичные»,
- «публичные, массовые и иные подобные мероприятия».

Публичные мероприятия то перечисляются наряду с массовыми, то описываются как их разновидность. Это создает правовую неопределенность: во-первых, неясно, распространяются ли на «публичные мероприятия» ограничения, введенные для «массовых», во-вторых, неясны правила для одиночных пикетов, которые по закону относятся к публичным мероприятиям, но очевидно не являются массовыми.

Гипотетическая возможность того, что акции подпадают под общий запрет, уже сама по себе представляется фактором, ограничивающим свободу собраний: она может служить основанием для отказа в согласовании и пресечения акции властями, а также удерживает потенциальных участников и организаторов от проведения публичного мероприятия.

Введенное в Москве с марта 2020 года ограничение «публичных и иных массовых мероприятий» на практике истолковывается полицией и судами как запрет в том числе и одиночных пикетов. Летом 2020 года это привело к массовым задержаниям на одиночных пикетах в Москве

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Чаще всего ограничения имеют форму запрета акций с тем или иным числом участников или определенных форматов. В некоторых регионах встречаются и другие ограничения: вводятся дополнительные требования, усложняющие проведение мероприятий.

- Например, указ губернатора Оренбургской области **обязывает** «общественные объединения не выступать организаторами проведения публичных мероприятий».
- В Магаданской области митинги **разрешено проводить** только в «специально отведенных местах» — так называемых гайд-парках. На весь регион **выделено** одиннадцать таких площадок, включая одну в административном центре — Магадане.
- Иногда дополнительно говорится про соблюдение санитарных требований. Устанавливается минимальная дистанция между участниками или минимальная площадь территории для одного участника (например, в Пермском крае она составляет 4 квадратных метра), обязательное использование средств индивидуальной защиты (масок, респираторов, перчаток). В Пермском крае дополнительно действует требование измерять температуру участникам публичных мероприятий (кто должен это делать — неясно).

Усложняется процесс согласования мероприятий.

- В Брянской области все публичные мероприятия необходимо согласовывать с региональным управлением Роспотребнадзора. Исключение не делается даже для одиночных пикетов, которые при обычных условиях можно проводить без уведомления.
- В Волгоградской области **«приостановлено»** проведение «массовых мероприятий с очным присутствием граждан», однако их все же разрешено проводить при согласовании с оперативным штабом.
- В Псковской области публичные мероприятия с участием более 30 человек **нужно согласовывать** с Главным государственным санитарным врачом по региону.

Даже если само по себе требование о дополнительном согласовании акций может быть оправдано, оно сформулировано так, что неясно, как его следует реализовывать на практике. Если учесть, что и в обычных условиях процедура согласования является крайне сложной и чрезмерно зарегламентированной (как **на федеральном**, так и **на региональном уровне**), дополнительные требования могут привести к тому, что проведение акции окажется невозможным.

Несоответствие новых требований с уже существующими наглядно иллюстрирует пример Пермского края. «Коронавирусным» указом губернатора в регионе разрешено проводить одиночные пикеты (но только если при этом не используется «быстровозводимая сборно-разборная конструкция»), а также мероприятия с участием до 400 человек, «проводимые на открытых пространствах, организуемые (согласованные) исполнительными органами государственной власти и государственными органами Пермского края с предварительным уведомлением Управления Роспотребнадзора по Пермскому краю». Налицо сразу несколько проблем:

- 1** Дополнительные требования распространяются на одиночные пикеты со специальными конструкциями, хотя с точки зрения рисков в условиях эпидемии наличие или отсутствие таких конструкций не играет никакой роли.
- 2** Из указа неясно, кто должен уведомлять Роспотребнадзор о проведении мероприятия, является ли это дополнительной обязанностью организатора или органа власти, куда организатор подал уведомление.
- 3** Наконец, в норме «порядок подачи уведомления» устанавливают законодательные власти субъекта. Согласно **региональному закону**, в Пермском крае уведомление о публичных мероприятиях подается только в органы местного самоуправления. Из этого следует, что публичное мероприятие априори не может быть согласовано с «исполнительными органами государственной власти» и, следовательно, оказывается под запретом.

В некоторых регионах ограничения, сформулированные в виде рекомендаций, дают властям повод не согласовывать публичные мероприятия или даже полностью запретить.

- В Курской области главам муниципальных образований **рекомендовано** «отменить проведение массовых мероприятий» (подразумеваются ли под ними публичные мероприятия, и следует ли отменять только мероприятия, организованные муниципалитетами, или любые — неизвестно).
- В республике Алтай действует требование перенести запланированные массовые мероприятия на более поздний срок. Непонятно, относится ли это к публичным мероприятиям, но, гипотетически, может использоваться как основание для отказа в согласовании.

ДИСКРИМИНАЦИОННЫЙ ХАРАКТЕР ОГРАНИЧЕНИЙ ПО ОТНОШЕНИЮ К ПУБЛИЧНЫМ МЕРОПРИЯТИЯМ

Запрет на публичные мероприятия может сохраняться тогда, когда многие другие карантинные ограничения снимаются. Наглядный пример тому — Москва, где разрешено посещать кафе, кинотеатры, футбольные матчи, но проводить акции вплоть до одиночных пикетов по-прежнему запрещено. Ограничения для публичных мероприятий могут быть строже, чем для массовых мероприятий, хотя они ничем не отличаются с точки зрения рисков во время эпидемии.

- В Московской области с 31 июля **снят запрет** (с определенными ограничениями по заполняемости) с «досуговых, развлекательных, зрелищных, культурных, физкультурных, спортивных, выставочных, просветительских, рекламных и иных подобных мероприятий с очным присутствием граждан, за исключением публичных мероприятий».

- В Псковской области **ограничено** число участников публичных и массовых мероприятий, а религиозные церемонии проводятся без ограничений.
- В Белгородской области **запрещены** любые публичные мероприятия, хотя разрешено проводить «культурные и развлекательные мероприятия» на открытом воздухе.

Кроме того, делаются исключения для конкретных событий. Часто это официальные мероприятия, связанные с памятью о Великой Отечественной войне.

- В Приморском крае и Липецкой области запрет не распространяется на «праздничные шествия в ознаменование 75-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов».
- В Ставропольском крае запрещены «мероприятия с очным присутствием граждан» за исключением «мероприятий по подготовке и проведению военного парада и артиллерийского салюта» в связи с празднованием 75-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов и Парада Победы 24 июня 1945 г.
- В Тамбовской области сделано исключение для Всероссийской акции «Бессмертный полк».
- На Камчатке запрещены любые публичные мероприятия, при этом разрешены: международный фестиваль «Камчатка — Россия — Мир» 27–30 августа, Всероссийская выставка собак всех пород 29–30 августа, выставка-ярмарка камчатских производителей и работников сельского хозяйства «Елизовская осень» 5–6 сентября, Всероссийский исторический диктант на тему событий Великой Отечественной войны — «Диктант Победы» 3 сентября.
- В Амурской области ограничение не распространяются на линейки 1 сентября, мероприятия в рамках Дальневосточного театрального фестиваля «Золотая маска», XVIII Открытого российского фестиваля кино и театра «Амурская осень».
- В Белгородской области разрешено проведение ряда официальных праздников: Дня Прохоровского поля, дня муниципального района, городского округа, города в муниципальных образованиях.

НЕОГРАНИЧЕННЫЕ СРОКИ ЗАПРЕТОВ

Ограничения часто накладываются без указания срока действия.

Среди регионов, где ограничены по численности или полностью запрещены публичные мероприятия (их 31):

- Только в 10 регионах в нормативных документах указывается конкретная дата окончания действия запретов. Таким образом, для продления срока действия ограничений нужно будет принять новый документ. На начало сентября даты окончания действия ограничений колебались от 6 до 30 сентября.
- Для оставшихся регионов нам не удалось найти конкретные даты, когда ограничения перестают действовать. Где-то этот вопрос вообще не поднимается, где-то используются общие слова о том, что ограничения действуют «до особого распоряжения», «до отмены режима повышенной готовности» или «до отмены запрета». Как следствие, в этих регионах нужно будет принять новый документ не чтобы продлить ограничения, а чтобы, наоборот, снять их. Это провоцирует чрезмерно действие запретов. Так, в Амурской области режим повышенной готовности был введен с 27 января 2020 года, на начало сентября публичные мероприятия остаются под запретом.

Среди регионов, где ограничены по численности или полностью запрещены те или иные мероприятия, но непосредственно «публичные мероприятия» не упоминаются, конкретный срок ограничений нам удалось обнаружить только для пяти.

СЛОЖНОСТЬ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Единой техники введения и обновления «коронавирусных» правил не сложилось.

Ограничения вводились разными органами власти. Чаще всего это были главы субъектов, иногда — правительства регионов.

Запреты могли объявляться в форме указов или постановлений (нормативные подзаконные акты, устанавливающие общеобязательные правила; постановления издают правительства, а указы — главы субъектов), либо распоряжений (ненормативные акты, издаваемые по оперативным вопросам, как правило, адресованные органам власти, либо касающиеся конкретной ситуации, не требующей нормативного регулирования).

- В Томской области запрет покидать свои дома **введен** распоряжением областной администрации. В Челябинской области — **распоряжением правительства**.
- В **Омской, Костромской и Курской** областях ограничения введены распоряжениями губернаторов.
- В Тыве запрет на публичные мероприятия был введен **распоряжением правительства**, а отменен **постановлением правительства**.

Исходя из степени важности вопроса, ограничения, связанные с пандемией, корректнее вводить с помощью постановлений и указов, но не распоряжений. Процедура издания постановления сложнее и дольше, предусматривает привлечение более широкой экспертизы, гарантирует обязательную публикацию правового акта. [Подробнее смотрите здесь.](#)

Ограничения для публичных и массовых мероприятий могут вводиться одним документом, который впоследствии дополняется и изменяется (например, «О введении режима повышенной готовности» или «О введении ограничительных мероприятий в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции»), но в некоторых регионах одновременно действует несколько подзаконных актов, влияющих на проведение мероприятий (например, «О принятии дополнительных мер по защите населения и территории», «О мероприятиях, реализуемых в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции» и даже «Об особенностях применения постановления», «О снятии отдельных ограничений, установленных в связи с введением режима повышенной готовности», «Об утверждении Плана третьего этапа по снятию ограничительных мер и выходу из режима самоизоляции»).

- В Воронежской области публичные мероприятия были запрещены до 11 мая **указом губернатора** от 3 апреля «О мерах по обеспечению на территории Воронежской области санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», затем их снова запретили **указом** от 13 мая «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Воронежской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».
- Среди постановлений губернатора Ханты-Мансийского автономного округа следующие документы регулируют проведение мероприятий: «О мерах по предотвращению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции» (от 9 апреля), «О дополнительных мерах по предотвращению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции» (от 8 мая), «О переходе к первому этапу снятия ограничительных мероприятий» (от 22 июля), «О дополнительных мерах по предотвращению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции» (от 20 августа).
- В Ростовской области постановление «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» с запретами на массовые мероприятия множество раз дополнялось постановлениями «Об особенностях применения постановления Правительства Ростовской области от 05.04.2020 № 272». В одном из них от 06.08.2020 № 708 (вступило в силу 10 августа 2020 года) говорится о возобновлении на территории Ростовской области организации и проведения пикетирований в соответствии с Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Когда правила нужно изменить, старые акты отменяются или в них вносятся правки. Документы о внесении изменений тоже выглядят по-разному: чаще всего это текст с перечислением вносимых изменений, реже — полный исправленный текст. Некоторые **документы** одновременно вносят изменения в одни постановления, отменяют действия других и вводят дополнительные меры. Наконец, в некоторых случаях публикуются постановления об изменении или отмене постановлений, менявших основной документ.

На примере Москвы:

- Режим повышенной готовности в Москве введен **указом** мэра от 5 марта 2020 года. Изначально публичные мероприятия в нем не упоминались.
- С 10 марта в Москве появились **ограничения** для акций с участием более 5 000 человек, а с 16 марта в целом **запретили** «публичные и иные массовые мероприятия». Эти ограничения вводились изменениями в указ мэра от 5 марта 2020 года.
- 8 июня мэр издал **указ** «Об этапах снятия ограничений, установленных в связи с введением режима повышенной готовности», в соответствии с которым с 9 июня разрешили проводить официальные мероприятия, организуемые органами власти, а также, с 16 июня — спортивные мероприятия с количеством посетителей не более 10 процентов от общей вместимости спортивного сооружения. Про публичные мероприятия в указе не говорилось.
- Месяц спустя, 9 июля, указ от 8 июня **дополнили** положением о том, что с 13 июля 2020 года в Москве снимаются карантинные ограничения, предусмотренные указом мэра «О введении режима повышенной готовности», хотя ограничения на акции продолжают действовать.

Правила постоянно меняются. В Свердловской области за месяц с 31 июля по 31 августа поправки в **указ** «О введении на территории Свердловской области режима повышенной готовности и принятии дополнительных мер по защите населения от новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)» вносили семь раз. В Саратовской области за август **постановление** менялось одиннадцать раз, иногда даже дважды за день.

Как следствие, возникает проблема со скоростью обновления данных в открытых источниках. Все это вместе взятое затрудняет поиск информации и не дает получить полную и актуальную картину.

Смысл нормативных документов не всегда однозначен: это происходит как из-за проблем со структурой (как, например, в документах республики Башкортостан), так и из-за повсеместного использования расплывчатых терминов. Ограничения и требования не имеют четких границ. Это выражается, в частности, в стирании различий между массовыми мероприятиями и публичными мероприятиями, хотя последние регулируются отдельным федеральным законом. Подробнее про это рассказывается в **главе «Формулировки запретов и граница между публичными и другими мероприятиями»**.

ОГРАНИЧЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ И ПРОБЛЕМА ПОЛНОМОЧИЙ

Публичные мероприятия являются формой реализации свободы собраний и свободы выражения, гарантированных статьями 31 и 29 Конституции РФ. В соответствии с Конституцией, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом.

Режимы повышенной готовности из-за пандемии COVID-19 вводились главами субъектов или региональными правительствами, то есть не законами, а подзаконными региональными актами исполнительной власти.

Федеральный законодатель наделил органы государственной власти субъектов некоторыми полномочиями в этой сфере только 1 апреля: им разрешили устанавливать «обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации». К этому моменту в большинстве регионов уже были введены ограничения.

Таким образом, федеральный закон не вводил ограничения, но делегировал эти полномочия региональным властям. Причем в очень широком виде: без указания на то, какие права могут быть ограничены и в какой степени.

При этом ограничительную роль на себя взяли органы исполнительной власти, в то время как региональные парламенты дистанцировались от этой проблемы. Между тем поправки от 1 апреля наделили их полномочиями наряду с региональными исполнительными властями. Более того, некоторые вопросы, касающиеся публичных мероприятий, относятся к компетенциям региональных парламентов — например, именно они устанавливают «порядок подачи уведомления» об акциях, в том числе куда именно оно подается. В условиях пандемии исполнительные власти некоторых регионов вторглись в эту сферу потребовав дополнительно согласовывать мероприятия с органами власти, о которых не говорится в региональных законах о публичных мероприятиях.

РЕЗЮМЕ

В докладе исследуются запреты и ограничения, введенные российскими властями в связи с пандемией COVID-19 для пикетов, митингов и других публичных мероприятий, проходящих на открытом воздухе, и действующие на 1–3 сентября 2020 года. Подзаконные акты, регулирующие эти вопросы, часто меняются, поэтому самые последние изменения в отдельных регионах могут быть не учтены при анализе.

Какие ограничения действуют

Ограничения непосредственно для публичных мероприятий действуют в 35 регионах. В 26 из них (в том числе в Москве и Санкт-Петербурге) запрещены любые публичные мероприятия, независимо от числа участников. Под запретом здесь оказываются даже одиночные пикеты. В некоторых случаях полного запрета нет, но ограничивается число участников, возможные форматы акций, места проведения или усложняется процедура согласования. В некоторых регионах запреты сформулированы в форме рекомендаций, что может привести к отказам в согласовании.

Еще в 36 регионах мероприятия в целом ограничены, при этом «публичные мероприятия» не упоминаются, но гипотетически могут подразумеваться. В 24 из них запрет распространяется на мероприятия с любым числом участников.

Ограничения часто накладываются без указания срока действия. Из 71 региона, где есть явные или потенциальные ограничения для акций, только в 15 регионах в нормативных документах указывается конкретная дата окончания их действия. В остальных этот вопрос вообще не поднимается, или ограничения вводятся «до особого распоряжения», «до отмены режима повышенной готовности» или «до отмены запрета».

В целом по России пока явно рано говорить об ослаблении карантинных ограничений для публичных мероприятий. По приблизительной оценке, к началу сентября регионов, где полностью запрещены публичные мероприятия, даже больше, чем в конце марта.

При этом многие другие карантинные ограничения снимаются. Иногда делаются исключения для конкретных событий, например, для официальных мероприятий, связанных с памятью о Великой Отечественной войне. Это никак не согласуется с желанием помешать распространению инфекции и свидетельствует об использовании эпидемии как повода для ограничения свободы выражения.

Изучая региональные подзаконные акты мы встречали различные формы ограничения акций, но не видели в этих документах каких-либо норм, направленных на компенсацию запретов. Запрещая людям выражать свое мнение на улицах, власти не озаботились тем, чтобы расширить возможности его выражения в других формах, например — на площадках государственных СМИ или интернет-ресурсов.

Как ограничения вводятся

Режимы повышенной готовности из-за пандемии COVID-19 вводились главами субъектов или региональными правительствами, то есть не законами, а подзаконными региональными актами исполнительной власти. Здесь есть две проблемы: во-первых, федеральный законодатель наделил органы государственной власти субъектов полномочиями по ограничению действий граждан в период режима повышенной готовности только 1 апреля, когда в большинстве регионов уже **были введены ограничения**; во вторых, федеральный закон не вводил конкретных ограничений, но делегировал весьма широкие полномочия региональным властям.

В процедуре принятия запретов не участвуют региональные законодательные власти, хотя некоторые обсуждаемые вопросы отнесены федеральным законом к ведению региональных парламентов.

В регионах не сложилось единой техники введения и обновления «коронавирусных» правил. Ограничения вводились разными органами власти и в форме различных подзаконных актов, имеющих различную процедуру подготовки и принятия, а также разным количеством последовательно или одновременно действующих документов.

В некоторых случаях остается непонятным, как выполнять введенные требования на практике: не всегда правила детализированы и имеют прописанную процедуру, в некоторых случаях новые правила не учитывают уже существующие и противоречат им.

Ограничения часто сформулированы в общем виде, что не позволяет с уверенностью говорить о том, как они действуют и распространяются ли они на публичные мероприятия. Основная проблема — это путаница с понятиями «публичные мероприятия» и «массовые мероприятия»: публичные мероприятия то перечисляются наряду с массовыми, то описываются как разновидность массовых мероприятий. Часто неясен статус одиночных пикетов. Неопределенность сама по себе представляется ограничением: она дает властям лишний повод пресекать акции или запрещать их на этапе согласования, а также оказывает сдерживающий эффект для потенциальных демонстрантов.