

Как пандемия коронавируса изменила право — и показала пробелы правоприменения

Аналитическая записка Института о том, как COVID-19 повлиял на формирование и толкование новых норм

Авторы: Виталий Исаков, Светлана Миронова, Александра Сучкова, Елена Юришина (Алисы Шиловой, Светланы Фоминой, Гамида Чапанова и Анны Беляевой)

Редактор: Елена Юришина

Корректор: Маша Сидорович

Библиографическое описание:

Как пандемия коронавируса изменила право — и показала пробелы правоприменения: аналитическая записка. — Москва : Институт права и публичной политики, 2022



Публикуется на условиях лицензии Creative Commons «Attribution-NonCommercial» («Атрибуция-Некоммерчески») 4.0 Всемирная.

Онлайн-версия публикации: <http://reports.ilpp.ru/covid-and-human-rights/>

© Институт права и публичной политики, 2022

Данный материал произведён и распространён некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.

*Это экономический кризис. Социальный кризис.
И человеческий кризис, который быстро
превращается в кризис прав человека*

Антониу Гутерриш

Обрушившаяся на мир пандемия стала одним из мощнейших тестов на прочность, с которым человечеству пришлось столкнуться в последние десятилетия. Скорость, с которой новый вирус трансформировал нормальный порядок вещей, до сих пор поражает.

Потребность в экстренной мобилизации затронула не только отдельных людей, но и глобальные системы, многие из которых, казалось бы, функционировали как швейцарские часы и были готовы к любым аномалиям. Пандемия породила множество изменений на самых разных уровнях: мы узнали, как общаться с родными онлайн, и перенесли в дистанционный формат большинство привычных активностей. Системы здравоохранения по всему миру оказались на пороге коллапса. Экономическая сфера вынужденно адаптировалась под новые правила игры. Необходимость защитить себя и друг друга от смертельной опасности переродилась в алгоритмы и привычки, по части из которых мы продолжаем жить даже спустя два года.

С новым вызовом столкнулись и правовые порядки, которые были вынуждены жертвовать базовыми догмами во имя сохранения жизни. Основным правовым последствием последних двух с половиной лет стала наша адаптация к постоянному решению задач про баланс коллективного и индивидуального. Насколько силён Левиафан в ситуации, когда для решения проблемы требуется ограничение, казалось бы, незыблемого — права на свободу передвижения, тайны частной и семейной жизни, свободы выражения мнения и собраний?

Пандемия в какой-то мере и породила право — новые порядки, новые ограничения, новые санкции. Часть из них нам кажется разумной, с последствием других мы не согласны до сих пор. Но самое важное — пандемия показала слабые места, где нормы и принципы не выполняли ожидаемую от них функцию. Исполнительная власть создавала процедуры, подменяя законодателя, а судебная система толковала нормы ситуативно. Но был ли кризис пандемии лишь единичной аномалией? Или же он выступил лакмусовой бумажкой, показавшей, что вся правовая система нуждается в переосмыслении?

Опираясь на свой исследовательский и практический опыт, команда Института права и публичной политики подготовила аналитическую записку, в которой восстановила хронологию введения пандемийных ограничений в России, описала особенности регулирования принудительной вакцинации, проанализировала практику ЕСПЧ, а также рассказала о том, какие правовые проблемы оказались на поверхности в отдельных делах.

Актуальность этого обобщения состоит вовсе не в том, чтобы перечислить всем хорошо известное. Мы хотим показать, что правовые проблемы, с которыми нас свела пандемия, являются лишь демонстрацией системных пробелов законодательства и правоприменения, возникших задолго до 2020-го.

Оглавление

Вместо введения. Хронология коронавируса в российском праве	5
Российское законодательство о принудительной вакцинации против коронавируса.....	7
Основные выводы	7
1. Федеральное законодательство о вакцинации.....	7
2. Региональное законодательство об обязательной вакцинации лиц отдельных профессий.....	9
3. Судебная практика по оспариванию регионального законодательства.....	11
4. Судебная практика по оспариванию отдельных индивидуальных мер	12
Исследованные нами дела	13
Правовые позиции Европейского Суда по правам человека в контексте пандемии	14
1. Жалобы, которые признаны ЕСПЧ неприемлемыми	14
<i>Le Mailloux v. France: actio popularis</i>	14
<i>Zambrano v. France</i> : злоупотребление правом на подачу жалобы	14
<i>Fenech v. Malta</i> : содержание под стражей в условиях приостановления уголовного дела из-за пандемии	15
<i>Terheş v. Romania</i> : локдаун и статья 5 ЕКПЧ	15
<i>Bah v. the Netherlands</i> : невозможность участвовать в процессе из-за ковидных ограничений	16
2. Жалобы, по которым вынесены постановления о (не)нарушении статьи 3 ЕКПЧ	17
<i>Feilazoo v. Malta</i> : санитарные требования в изоляторе	17
<i>Fenech v. Malta</i> : церковь, спортзал и свидания с родственниками	17
3. Жалоба, по которой вынесено постановление о нарушении статьи 11 ЕКПЧ	18
<i>Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland</i> : свобода собраний и пандемия	18
4. Список некоторых дел на рассмотрении.....	19
<i>Jeremejevs v. Latvia</i> (жалоба 44644/21, коммуницирована)	19
<i>Thevenon v. France</i> (жалоба 46061/21, коммуницирована; Институт направлял по этому делу экспертное заключение)	19
<i>Association of orthodox ecclesiastical obedience v. Greece</i> (жалоба 52104/20, коммуницирована).....	19
<i>Avagyan v. Russia</i> (жалоба 36911/200, коммуницирована)	20
<i>Toromag, S.R.O. v. Slovakia</i> (жалоба 41217/200, коммуницирована)	20
<i>Nemytov and Others v. Russia</i> (жалоба 1257/210, коммуницирована)	20
<i>Cental Unitaria de Traballadores v. Spain</i> (жалоба 49363/200, коммуницирована)	20
<i>Jarocki v. Poland</i> (жалоба 39750/200, коммуницирована)	21
Практика Института. С какими проблемами к нам обращались заявители и в чём заключалась основная сложность	22
Дело семьи Айсаевых: право на социальную поддержку семей медработников, умерших от COVID-19	22
Что случилось.....	22
Ход дела и нарушения закона.....	22
Судебные тяжбы и текущий статус	24
Дело Ильи Шаблинского: право на свободу выражения мнения в период пандемии	24

Дело жителей города Москвы (статья 16.6 КоАП Москвы): право на оспаривание законов, устанавливающих новый порядок привлечения к ответственности за нарушение коронавирусных ограничений.....	25
Что случилось.....	25
Правовая проблема.....	25
Ход дела	26
Перспективы	27
Дело жителей города Москвы (статья 3.18.1 КоАП Москвы): право на эффективную судебную проверку мер ответственности, вводимых законодательной властью за нарушение коронавирусных ограничений	27
Правовая проблема.....	27
Ход дела	28
Дело жителей города Москвы (указы мэра): право на эффективную судебную проверку ограничений, вводимых исполнительной властью в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции.....	28
Правовая проблема.....	28
Проблема персональных данных	29
Ход дела	30
Аргументы в ЕСПЧ.....	30
Вместо заключения: как решать проблемы и что можно почитать по теме коронавируса и прав человека	32
Рекомендации	32
Полезные ссылки: что ещё писали и рассказывали про право и пандемию.....	35
Научные материалы	35
Доклады, обзоры и исследования	35
Видеоматериалы	35

Вместо введения. Хронология коронавируса в российском праве

Одно из первых упоминаний новой инфекции в российском законодательстве появилось за несколько месяцев до того, как россияне отправили на первые «коронавирусные каникулы» в конце марта 2020 года.

31 января 2020 года ковид был внесён в Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих (наряду с чумой или туберкулёзом). В марте того же года Главный государственный санитарный врач РФ обязал всех пребывающих в Россию отбывать 14-дневный карантин и соблюдать социальную дистанцию, а высших должностных лиц субъектов РФ — принять меры по введению «режима повышенной готовности» (в будущем — одного из ключевых понятий отечественного антиковидного законодательства).

Изменения в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций», внесённые с 1 апреля 2020 года, позволили органам власти субъектов РФ устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (в том числе — сверх мер, установленных федеральными властями). При этом само право на введение «режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на её части» было закреплено лишь за Правительством РФ.

В этот же день, 1 апреля 2020 года, законодатель внёс ряд существенных поправок в КоАП РФ и УК РФ, позволяющих привлекать граждан к ответственности за несоблюдение антиковидных ограничений и запретов. Так, было ужесточено наказание по статье за нарушение санитарно-эпидемиологических правил¹.

Наряду с ужесточением санкций в уже существующих статьях, административное и уголовное законодательство пополнилось новыми составами. Все они были направлены на борьбу с новой инфекцией и контролем за информацией, касающейся коронавируса и попадающей в публичное пространство.

Состав	За что наказывает	Максимальное наказание
ст. 20.6.1 КоАП РФ	Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе её возникновения	Административный штраф до 1 млн рублей или приостановление деятельности
ч. 10.1, 10.2 и 11 ст. 13.15 КоАП РФ	В статью о злоупотреблении свободой СМИ добавили состав за распространение фейковых новостей об эпидемиологической обстановке и действиях властей по обеспечению безопасности населения	Административный штраф до 10 млн рублей
ст. 207.1 УК РФ	То же самое, что и выше, — только в уголовно-правовом поле	Ограничение свободы до трёх лет
ст. 207.2 УК РФ	То же самое, что и выше, — но повлекшее вред здоровью человека или его смерть	Лишение свободы до пяти лет

2 апреля 2020 года Указом Президента РФ высшие должностные лица субъектов РФ были уполномочены «в том числе в условиях введения режима повышенной готовности, чрезвычайной ситуации» разработать комплекс ограничительных мер (например, «приостановить деятельность

¹ В статье 6.3 КоАП РФ появились две новые части, которые наказывают за нарушения, совершённые в период режима чрезвычайной ситуации либо карантина. Наказание за них предусматривает среди прочего штраф до миллиона рублей или приостановление деятельности организаций. Диспозиция статьи 236 УК РФ претерпела ощутимые изменения, а наказание ужесточилось: штрафы стали больше, а также добавилась санкция в виде принудительных работ. Любопытно, что именно эта статья стала одной из самых часто применяемых по делам о протестах 2020–2021 годов.

находящихся на соответствующей территории отдельных организаций» и «установить особый порядок передвижения... лиц и транспортных средств»). Этим же указом на период с 4 по 30 апреля в стране были установлены нерабочие дни («коронавирусные каникулы») с сохранением заработной платы. Такие выходные устанавливались повторно ещё несколько раз — с 6 по 8 мая 2020 года, с 4 по 7 мая и с 30 октября по 7 ноября 2021 года.

21 апреля 2020 года Верховный Суд РФ впервые предпринял попытку ответить на ключевые вопросы, связанные с применением антиковидного законодательства, например о разграничении уголовной и административной ответственности за фейк-ньюс о коронавирусе (статья 13.15 КоАП, статьи 207.1 и 207.2 УК РФ) или о возможности признания эпидемиологической обстановки, ограничительных мер или режима самоизоляции обстоятельствами непреодолимой силы.

22 мая 2020 года территориальным подразделениям Роспотребнадзора и уполномоченным региональным органам предписали провести ряд противоинфекционных мероприятий: изолировать больных, ввести масочный режим, установить правила социального дистанцирования, определить порядок временного прекращения работы предприятий общепита и розничной торговли, обеспечить переход на удалённый режим работы и обучения, ограничить или отменить массовые мероприятия.

Как отмечает правозащитный проект «ОВД-Инфо»² в своём докладе, «режимы повышенной готовности из-за пандемии COVID-19 вводились главами субъектов или региональными правительствами, то есть не законами, а подзаконными региональными актами исполнительной власти». В качестве примера можно рассмотреть Москву.

Указом мэра от 5 марта 2020 года (который неоднократно пополнялся новыми ограничениями) в городе был введён «режим повышенной готовности». Граждан старше 65 лет или страдающих хроническими заболеваниями обязали уйти на самоизоляцию. С 30 марта эта мера распространилась на всех жителей столицы. Школы, кинотеатры, библиотеки и иные учреждения культуры и досуга, равно как рестораны, кафе и бары, объекты розничной торговли и городские парки, были закрыты. Временно прекратилось предоставление парикмахерских и иных услуг, требующих личного присутствия человека, был введён запрет на проведение мероприятий внутри зданий с числом участников более 50 человек. Также под запретом оказались «спортивные, зрелищные, публичные и иные массовые мероприятия» (сначала — численностью более 5 000 человек, а затем — любые).

Запрет на проведение публичных мероприятий вызвал неоднозначную реакцию среди правозащитников и гражданских активистов. Как отмечает «ОВД-Инфо» в вышеупомянутом докладе, подобные меры затронули 35 регионов России, при этом в 26 из них запреты и вовсе оказались тотальными (под них попали даже одиночные пикеты). После отмены коронавирусных ограничений запрет на публичные мероприятия снят так и не был.

11 апреля 2020 года была введена система обязательных цифровых пропусков для передвижения по Москве и области на любом виде транспорте, а позднее — обязательное социальное дистанцирование и ношение масок и перчаток в общественных местах.

Также пандемия спровоцировала спор об обязательности противовирусной вакцинации — в том числе в связи с предшествовавшими законодательными изменениями. Подробнее об этом — читайте в следующей главе.

² Внесён в реестр иностранных агентов.

Российское законодательство о принудительной вакцинации против коронавируса

Данный текст является переводом заключения Amicus Curiae, которое эксперты и юристы Института направили в марте 2022 года в Европейский Суд по правам человека по делу Тэвенон против Франции (Thevenon v. France, application no. 46061/21)

Основные выводы

Вакцинация против COVID-19 и других инфекционных заболеваний преимущественно регулируется региональным, а не федеральным законодательством. Последнее же фокусируется на трёх основных вопросах:

- график вакцинации;
- перечень профессиональных сфер, работники которых подвержены высокому риску распространения инфекций и на которых ложится обязанность пройти вакцинацию;
- перечень законных оснований для отстранения невакцинированных от работы или для перевода на удалённый режим выполнения трудовых обязанностей.

Региональное законодательство обязывает вакцинироваться в основном работников образовательной, медицинской и социальной сфер, а также предприятий по предоставлению услуг общественного питания, красоты, спорта и культуры. В большинстве регионов России был установлен минимальный процент сотрудников, которые обязаны пройти вакцинацию, а также разрешён отказ от вакцинации по медицинским показаниям. Однако лишь в четверти регионов России были предусмотрены конкретные последствия отказа от вакцинации при отсутствии проблем со здоровьем — отстранение от работы или удалённый режим исполнения обязанностей.

Российское законодательство позволяет оспаривать как региональные нормативно-правовые акты, так и индивидуально применяемые меры. Однако на момент подготовки данного исследования³ дел, закончившихся успешным обжалованием законодательства субъектов в российских судах, мы обнаружить не смогли.

Судебная практика по обжалованию мер индивидуального характера (например, отстранения от работы) показывает недопустимость отказа от вакцинации против COVID-19 вне зависимости от процента вакцинированных работников в конкретной организации-работодателе.

Исключения составляют случаи, когда заявители смогли должным образом доказать наличие медотвода.

1. Федеральное законодательство о вакцинации

В соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 11 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее — Закон № 52-ФЗ) работодатели обязаны соблюдать санитарно-эпидемиологические требования законодательства и исполнять соответствующие решения, принятые уполномоченными должностными лицами, в частности главным государственным санитарным врачом субъекта (пункт 3 статьи 46 Закона № 52-ФЗ).

Данный закон содержит перечень профилактических прививок, проводимых в целях предотвращения возникновения и распространения инфекционных заболеваний (пункт 2 статьи 25, пункты 1, 3 статьи 29, статья 35). Профилактическая вакцинация проводится в соответствии с

³ По состоянию на март 2022 года.

национальным календарём⁴, а в случае угрозы распространения инфекционных заболеваний главный санитарный врач региона и его заместители могут принимать обязательные решения о профилактической вакцинации граждан или отдельных их групп по эпидемическим показаниям⁵.

На момент подготовки данного материала⁶ вакцинация от COVID-19 является одной из обязательных профилактических прививок, внесённой Минздравом России 9 декабря 2020 года в национальный календарь.

Гражданин имеет право отказаться от профилактических прививок — оно закреплено частью 3 статьи 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (*далее* — Закон об охране здоровья), пунктом 1 статьи 5 и пунктом 2 статьи 11 Закона об иммунопрофилактике.

Отказ от профилактической вакцинации обычно представляется в письменной форме. Пункт 2 статьи 5 Закона об иммунопрофилактике, в частности, гласит, что отсутствие профилактических прививок влечёт за собой отказ в приёме на работу или отстранение от работы, выполнение которой связано с высоким риском инфекционных заболеваний. Перечень профессий «высокого риска» утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 1999 года № 825 (*далее* — Перечень). Среди них обозначены следующие виды работ:

- сельскохозяйственные, гидромелиоративные, строительные и другие работы по выемке и перемещению грунта, заготовительные, промысловые, геологические, изыскательские, экспедиционные, дератизационные и дезинсекционные работы на территориях, неблагополучных по инфекциям, общим для человека и животных;
- вырубка, расчистка и благоустройство лесов, зон отдыха и отдыха населения на территориях, неблагополучных по инфекциям, общим для человека и животных;
- работы в организациях по заготовке, хранению, переработке сырья и продуктов животноводства, полученных из хозяйств, неблагополучных по общим для человека и животных инфекциям;
- работы по заготовке, хранению и переработке сельскохозяйственной продукции на территориях, неблагополучных по инфекциям, общим для человека и животных;
- работы по убою скота, имеющего риски заболевания инфекциями общими для человека и животных, заготовке и переработке мяса и полученных из него мясных продуктов;
- работа по уходу за животными и содержанием животноводческих помещений в животноводческих хозяйствах, неблагополучных по инфекциям, общим для человека и животных;
- работы по отлову и содержанию безнадзорных животных;
- обслуживание канализационных сооружений, оборудования и сетей;
- работа с больными инфекционными заболеваниями;
- работа с живыми культурами возбудителей инфекционных болезней;
- работа с кровью человека и биологическими жидкостями;
- работа в организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

Из этого следует, что лицам, занятым в сферах из Перечня выше, для допуска к работе необходимо пройти противокоронавирусную вакцинацию; в противном случае им грозит отстранение от работы.

Особого внимания заслуживает статья 76 Трудового кодекса РФ: она предусматривает, что в период отстранения от работы заработная плата работнику не выплачивается. В случае, если работник

⁴ Приказ Минздрава России от 21 марта 2014 года № 125н.

⁵ Подпункт 6 пункта 1 статьи 51 Закона № 52-ФЗ; пункт 2 статьи 10 Федерального закона от 17 сентября 1998 года № 157 «Об иммунопрофилактике инфекционных заболеваний».

⁶ По состоянию на март 2022 года.

может работать удалённо, работодатель вправе, но не обязан, предоставить работнику такую возможность⁷.

2. Региональное законодательство об обязательной вакцинации лиц отдельных профессий

В каждом субъекте России действует своё законодательство о вакцинации против COVID-19.

С началом пандемии везде были введены требования об обязательной вакцинации отдельных категорий граждан, а в подавляющем большинстве регионов были установлены минимальные процентные пороги по количеству работников отдельных сфер, обязанных пройти противокоронавирусную вакцинацию. Это требование затрагивает не только сотрудников, оформленных в соответствии с трудовым законодательством, но и нанятых по гражданско-правовым соглашениям. К наиболее часто повторяющимся в региональном регулировании категориям относятся работники следующих сфер:

- торговля;
- пищевая промышленность и общественное питание;
- услуги населению: почтовые и финансовые организации, многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, центры социального обслуживания, учреждения здравоохранения и т. д.;
- индустрия красоты и здоровья: салоны красоты и СПА, бани, фитнес-центры, бассейны и т. д.;
- общественный транспорт и такси;
- культура: театры, кинотеатры, концертные залы; досуговые и развлекательные мероприятия; выставочные залы, музеи и т. д.;
- бытовые услуги, в том числе прачечные, химчистки и другие подобные предприятия;
- образование и воспитание детей: игровые комнаты, развлекательные центры, помещения для проведения образовательных мероприятий и т. п.

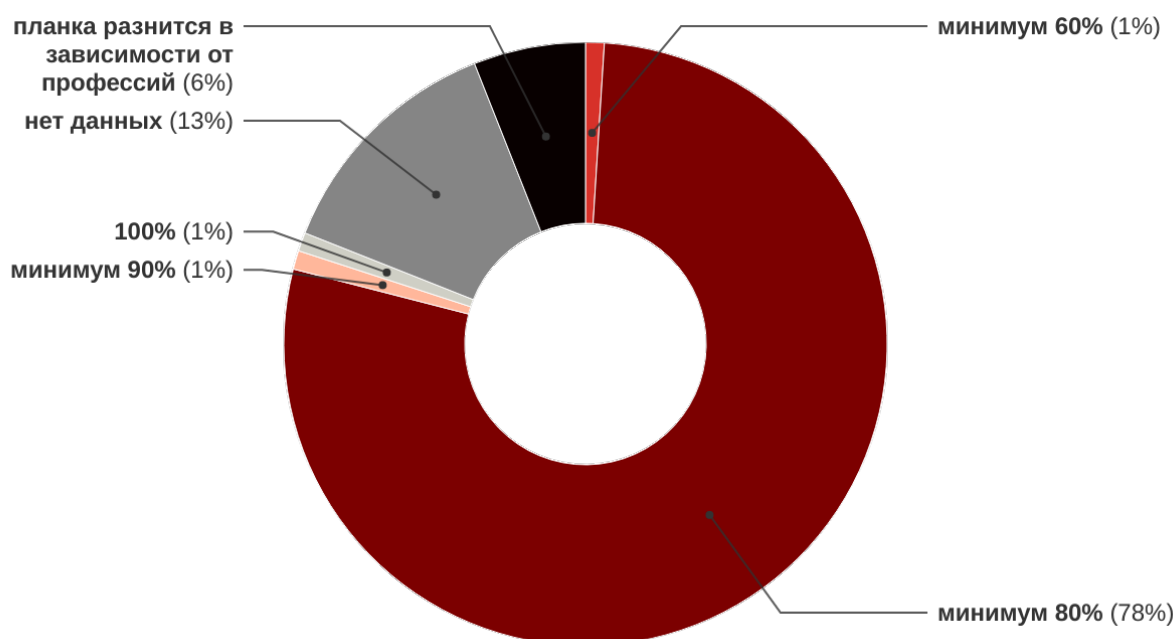
В подавляющем большинстве регионов России законодательство устанавливает, что не менее 80% работников данных сфер подлежат обязательной вакцинации. При этом в одних регионах конкретная численность (или процентное соотношение) не регламентируется, а в других — различается в зависимости от категорий работников.

Например, в Ленинградской области минимум 95% работников медицинских, образовательных и социальных учреждений должны быть вакцинированы, а для других регулируемых сфер этот порог составляет 80%.

⁷ Статья 312.9 Трудового кодекса РФ.

Какие пороги по количеству вакцинированных от коронавируса в пределах одной организации чаще всего устанавливают российские регионы

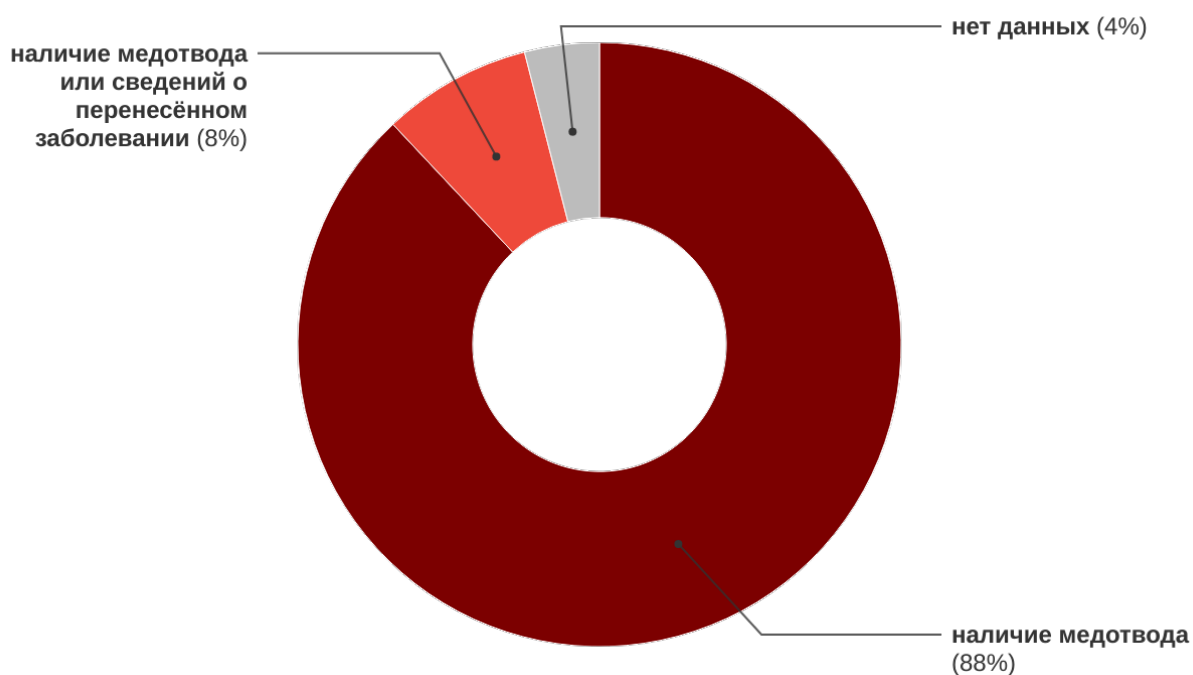
Источник: анализ нормативно-правовых актов субъектов РФ



Кроме того, субъекты регламентируют основания для отказа от вакцинации: в подавляющем большинстве региональных законов среди них установлен отказ по медицинским показаниям, а некоторые документы наряду с этим допускают отвод от вакцинации для тех, кто переболел коронавирусом в течение предшествующих шести месяцев.

Какие причины региональное законодательство о противокоронавирусной вакцинации считает удовлетворительными

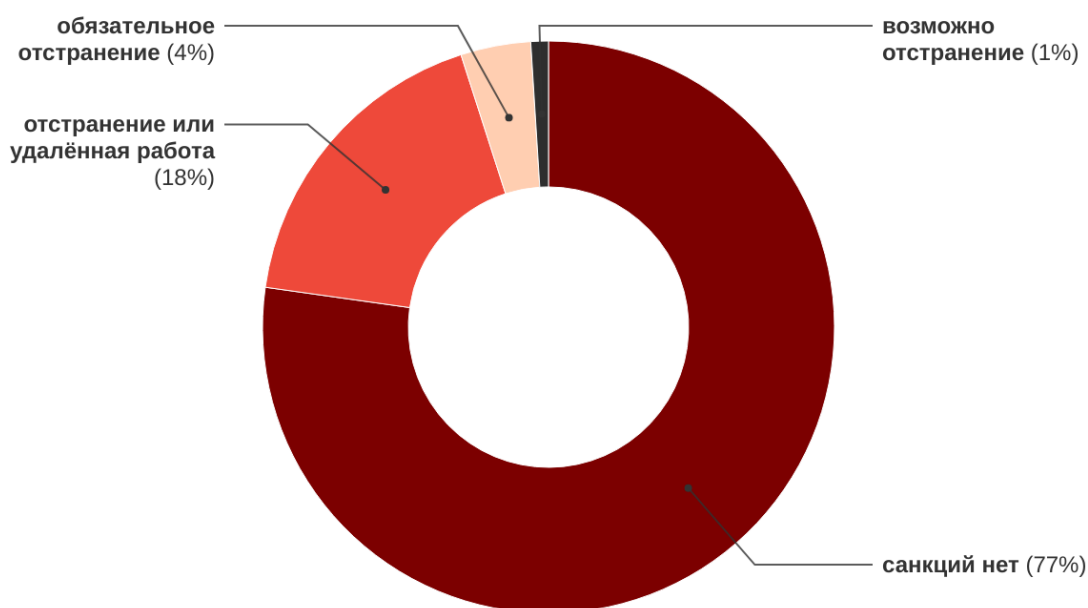
Источник: анализ нормативно-правовых актов субъектов РФ



В 3/4 российских регионов не установлены специальные последствия отказа граждан от обязательной вакцинации. Отстранение непривитых работников в качестве единственной меры предусмотрено лишь в нескольких субъектах; чаще региональные законы предусматривают либо временное отстранение, либо перевод на удалённую работу.

Какие санкции накладывает на отказавшихся вакцинироваться региональное законодательство

Источник: анализ нормативно-правовых актов субъектов РФ



3. Судебная практика по оспариванию регионального законодательства

Российское законодательство предусматривает возможность судебного оспаривания нормативно-правовых актов в порядке, предусмотренном главой 21 Кодекса административного судопроизводства РФ.

Во внутрироссийской практике по COVID-19 мы обнаружили несколько судебных дел, в рамках которых заявители пытались оспорить законодательство субъектов, касающееся различных мер по борьбе с коронавирусной инфекцией. Но никому из заявителей довести дело до победы не удалось.

Суды субъектов во всех изученных нами случаях оставили принятые на региональном уровне нормативные акты без изменений. В мотивировочной части решения суды указывали, что органы власти субъектов Российской Федерации в условиях режимов чрезвычайного положения или повышенной готовности уполномочены на введение мер принудительного характера в отношении граждан и организаций на своей территории, а выбор конкретных ограничительных мер и способов их реализации находится в ведении региональных органов власти и зависит от эпидемиологической ситуации в соответствующем субъекте.

Хабаровский краевой суд, например, отметил, что действующее законодательство предусматривает возможность отказа от вакцинации по медицинским показаниям, что свидетельствует о соразмерности и разумности принятых регионом положений⁸.

⁸ Хабаровский краевой суд / дело № 3а-2/2022.

Одно из аналогичных дел об оспаривании⁹ касалось введения обязательного порога количества вакцинированных работников в образовательном учреждении. Калининградская учительница обжаловала среди прочего требование о принудительной противокоронавирусной вакцинации и, как следствие, невозможность продолжать свою профессиональную деятельность в случае отказа от неё.

Национальные суды решили прекратить производство по делу, посчитав, что соответствующее постановление главного государственного санитарного врача Калининградской области было адресовано руководителям образовательных учреждений, а значит, не затрагивало права административной истицы. Поскольку учительница и так была освобождена от вакцинации по медицинским показаниям и на неё оспариваемые требования не распространялись, Суд не нашёл нарушения её прав.

Подводя итог: проводя исследование, мы не обнаружили случаев успешного судебного обжалования регионального законодательства о принудительной вакцинации¹⁰.

4. Судебная практика по оспариванию отдельных индивидуальных мер

Дела об отстранении от работы или расторжении трудовых договоров рассматриваются судом в порядке, предусмотренном Гражданским процессуальным кодексом РФ.

Мы нашли ряд судебных решений, в которых заявители — работники сферы торговли, образования, культуры, военные — пытались обжаловать отдельные меры, предпринятые в отношении них в связи с отказом от обязательной вакцинации, и только в одном случае (на март 2022 года) истцу удалось добиться успеха¹¹.

Истицей по вышеупомянутому делу была портниха из Волгограда: Краснооктябрьский районный суд города постановил¹², что на неё не распространяется требование об обязательной вакцинации, поскольку её профессия не охватывалась перечнем сфер, работники которой обязаны ставить прививки.

Суд также проанализировал частную ситуацию заявительницы, указав, что она не контактировала с неограниченным числом людей при выполнении своих профессиональных обязанностей. Приостановка её деятельности была признана незаконной.

В остальных проанализированных нами делах индивидуальные меры в отношении истцов отменены не были. В ряде случаев суды отмечали, что истцы не смогли доказать наличие медотвода, оправдывающего отказ от прививки¹³. Некоторые решения затрагивали вопросы необходимости и соразмерности такой меры, как вакцинация от коронавируса¹⁴, а также анализировали особенности профессий истцов¹⁵.

Примечательно, что в нескольких решениях российские суды отклоняли доводы истцов о том, что минимальное количество вакцинированных сотрудников конкретной организации уже было привито, а следовательно, работодатель выполнил требования, установленные региональным

⁹ Первый апелляционный суд общей юрисдикции / дело № 66а-4918/2021.

¹⁰ По состоянию на март 2022 года.

¹¹ Ворошиловский районный суд города Волгограда / дело № 2-2386/2021.

¹² Краснооктябрьский районный суд города Волгограда / дело № 2-3600/2021.

¹³ Курский областной суд / дело № 33-384/2021.

¹⁴ Нижегородский областной суд / дело № 33-1474/2022.

¹⁵ Верховный суд Республики Саха (Якутия) / дело № 33-4116/2021.

законодательством. Несмотря на это суды установили, что они были обязаны пройти вакцинацию и/или что их отстранение от работы было законным¹⁶.

Таким образом, российские суды интерпретируют региональное законодательство как не допускающее каких-либо отступлений от требования обязательной вакцинации, за исключением случаев, когда у истца имеется отвод по медицинским показаниям¹⁷. При этом такой подход не зависит от общего количества привитых сотрудников конкретной организации.

Исследованные нами дела

- Хабаровский краевой суд / дело № 3а-2/2022
- Пятый апелляционный суд общей юрисдикции / дело № 66а-100/2022
- Верховный суд Республики Саха (Якутия) / дело № 3а-61/2021
- Третий апелляционный суд общей юрисдикции / дело № 66а-1558/2021
- Липецкий областной суд / дело № 3а-81/2021
- Первый апелляционный суд общей юрисдикции / дело № 66а-4918/2021
- Забайкальский краевой суд / дело № 3а-195/2021
- Верховный суд Чувашской Республики / дело № 3а-322/2021
- Московский городской суд / дело № 33-7684/2020
- Ворошиловский районный суд города Волгограда / дело № 2-2386/2021
- Пролетарский районный суд города Тулы / дело № 2-1972/2021
- Курский областной суд / дело № 33-384/2021
- Нижегородский областной суд / дело № 33-1474/2022
- Костромской областной суд / дело № 33-2671/2021
- Тульский областной суд / дело № 33-4227/2021
- Тверской областной суд / дело № 33-4811/2021
- Владимирский областной суд / дело № 33-4665/2021
- Верховный суд Республики Саха (Якутия) / дело № 33-4116/2021
- Тульский областной суд / дело № 33-4126/2021
- Ярославский областной суд / дело № 33-7633/2021
- Краснооктябрьский районный суд города Волгограда / дело № 2-3600/2021

¹⁶ Пролетарский районный суд города Тулы / дело № 2-1972/2021, Костромской областной суд / дело № 33-2671/2021, Тульский областной суд / дело № 33-4227/2021, Тульский областной суд / дело № 33-4126/2021.

¹⁷ Владимирский областной суд / дело № 33-4665/2021

Правовые позиции Европейского Суда по правам человека в контексте пандемии

1. Жалобы, которые признаны ЕСПЧ неприемлемыми

Le Mailloux v. France: actio popularis

Жалоба заявителя касалась вопросов ограничения доступа к диагностическим тестам и к некоторым профилактическим медицинским мероприятиям в контексте статей 2 и 3 ЕКПЧ. Во Франции в самом начале пандемии все медицинские учреждения были переведены на режим работы с инфицированными коронавирусом, в связи с чем стандартные профилактические мероприятия либо оказались существенно растянуты во времени, либо вовсе не проводились.

Помимо этого, заявитель, оперируя гарантиями статьи 8 ЕКПЧ, подал жалобу на нарушение права людей, умирающих от ковида в одиночестве, на частную жизнь. Упомянув в жалобе статью 10 ЕКПЧ, он также заявлял о том, что меры, введенные государством для борьбы с пандемией, существенно ограничивают право лиц, находящихся во Франции, на жизнь.

Суд пришёл к выводу о неприемлемости всей жалобы, в частности по причине того, что она была сформирована довольно **абстрактно**, а сам заявитель не является жертвой по смыслу Конвенции. Суд является инструментом для выявления нарушений конкретных прав жертв и оценивания действий государства в каждом конкретном случае.

Подать жалобу в ЕСПЧ в интересах неопределённого круга лиц невозможно. Иной исход был бы возможен, если бы, например, заявитель подал жалобу о том, что кто-то из его родственников умер при описанных обстоятельствах, а его самого при бездействии государства не пустили бы для последней встречи с членом семьи.

Zambrano v. France: злоупотребление правом на подачу жалобы

Заявитель — университетский преподаватель Гийом Замбрано — обратился с жалобой на «пропуск здоровья», введенный во Франции в 2021 году. Он представлял собой документ, необходимый гражданам, в частности, для посещения баров, ресторанов и различных мероприятий, для дальних поездок на транспорте, а также для посещения домов престарелых, плановых приёмов в больницах и т. д.

На своём сайте преподаватель выложил предварительно заполненную форму, кликнув на которую посетители могли присоединиться к его обращению в Европейский Суд. Всё это, по его мнению, позволило бы ему подать своего рода коллективную жалобу на введенные во Франции правила, которые, как он считал, принуждали к вакцинации и дискриминационно нарушали право людей на уважение их частной жизни. К его инициативе присоединились почти два десятка тысяч человек. При этом заявитель не скрывал, что его цель — создать перегрузку в ЕСПЧ, «парализовать его работу» и «пустить систему под откос».

Суд признал жалобу неприемлемой по причине исчерпания внутренних средств правовой защиты, а также в силу злоупотребления правом на индивидуальное обращение по смыслу статьи 35 Конвенции. Суд установил, что его подход был намеренно направлен на подрыв системы Конвенции и функционирования Суда. То, что Замбрано называл «правовой стратегией», являлось не чем иным, как противоречием духу Конвенции и целям, преследуемым ею.

***Fenech v. Malta*: содержание под стражей в условиях приостановления уголовного дела из-за пандемии**

Данное дело наиболее репрезентативно с точки зрения выводов суда о событиях, имевших место на ранних этапах распространения коронавируса по миру.

Заявитель содержался под стражей, когда в Мальте был принят закон о приостановлении рассмотрения уголовных дел без указания сроков такого приостановления. Заявитель несколько раз обращался с просьбой назначить ему более мягкую меру пресечения, но в силу наличия разумных подозрений в совершении им преступления, а также опасений, что он может помешать нормальному ходу расследования (к моменту обращения ещё не был допрошен ряд свидетелей), ему было отказано. Он оставался в заключении все три месяца, пока продолжалось приостановление.

Суд в своём решении размышлял о том, насколько необходимым было оставление заявителя под стражей. ЕСПЧ пришёл к выводу, что оно имело **под собой весомые основания**, подтверждённые фактами дела, и **оправдывалось целью** обеспечения его явки в компетентный суд для определения вопроса о необходимости дальнейшего содержания под стражей — и цель эта была, по мнению Суда, разумной.

Суд отметил, что между датой предъявления заявителю обвинения в убийстве и последним решением по его ходатайству об изменении меры пресечения (а всего их было подано четыре) прошло менее пяти месяцев. Несмотря на приостановление рассмотрения дел, **все обращения заявителя были рассмотрены судебными инстанциями**.

Относительно вопроса об осмотристельности властей в контексте принятых ими мер, Европейский Суд отметил, что **заявитель не ссылался в жалобе на какие-либо недостатки, задержки или упущения со стороны властей** (за исключением факта приостановления процесса из-за введения чрезвычайных мер). Все оспариваемые меры были вызваны исключительными обстоятельствами, связанными с глобальной пандемией, которые оправдывали ограничения, введённые с целью охраны общественного здоровья и здоровья самого заявителя. Из этого следует, что Мальта не нарушила правило о действиях с особой осмотристельностью.

***Terheş v. Romania*: локдаун и статья 5 ЕКПЧ**

16 марта 2020 года Президент Румынии ввёл чрезвычайное положение, подразумевавшее ограничение свободы передвижения. Заявитель жаловался, что те меры, которые были применены государством в рамках борьбы с коронавирусом, сокращают объём прав, гарантированных статьёй 5 ЕКПЧ (недопустимость произвольного лишения свободы), и приравниваются к домашнему аресту. Лица, нарушившие правила, наказывались штрафом. Чрезвычайное положение продлилось 52 дня и закончилось 14 мая 2020 года.

Суд в решении отметил усилия Румынии по борьбе с распространением вируса на самом старте пандемии и имплицитно признал, что установленные ограничения были вполне соразмерными.

Чтобы определить, является ли человек «лишённым свободы» по смыслу статьи 5 Конвенции, **необходимо исходить из его конкретной ситуации** и принимать во внимание ряд критериев, таких как тип, продолжительность, последствия и способ применения рассматриваемой меры, последствия которой должны рассматриваться «в совокупности и в комплексе» (*De Tommaso c. Italie* [GC], no. 43395/09, 23 février 2017, § 80). Кроме того, **важным фактором является контекст**, в котором применяется мера, поскольку в современном мире часто возникают ситуации, когда власти вынуждены накладывать ограничения на свободу передвижения или свободу лиц в интересах общего блага (*De Tommaso*, § 81). Вопрос о том, имело ли место лишение свободы, **зависит от конкретных обстоятельств дела**.

В данном случае таким контекстом стала пандемия и цель сохранения здоровья людей. Чрезвычайное положение может иметь место в случае надвигающейся или продолжающейся опасности и позволяет государству принимать меры, ограничивающие определённые свободы. У Суда

нет никаких сомнений в том, что пандемия COVID-19 может иметь очень серьёзные последствия не только для здоровья, но и для общества, экономики, функционирования государства и жизни в целом — поэтому рассматриваемая ситуация должна характеризоваться как «исключительный и непредвиденный контекст».

Суд также отмечает, что мера, оспариваемая в настоящем деле, была введена с целью изоляции населения по причине состояния здоровья. Президент Румынии решил объявить чрезвычайное положение после консультаций с компетентными органами и в связи с непредвиденными и исключительными обстоятельствами, вызванными распространением SARS-CoV-2 по всему миру. Если бы власти не приняли срочных и исключительных мер для ограничения распространения вируса, то их бездействие имело бы очень серьёзные последствия — в особенности для жизни и здоровья. Таким образом, именно для смягчения экономических и социальных последствий пандемии и защиты права на жизнь румынское государство постепенно вводило чрезвычайные меры.

Суд (в контексте довода о лишении свободы) отмечает, что заявитель не был подвергнут индивидуальной превентивной мере. **Ограничения носили всеобщий характер.** Но закон содержал перечень обстоятельств, при которых люди могли выходить из дома, — и сам заявитель мог покинуть жилище по мере необходимости. С учётом степени интенсивности ограничений, оспариваемая мера не может быть приравнена к домашнему аресту. К тому же заявитель не представил Суду никаких конкретных доказательств того, как он на самом деле пережил «заключение».

В итоге Суд посчитал, что степень ограничения свободы передвижения заявителя не была настолько серьёзной, чтобы её можно было считать лишением свободы. Однако Суд указал, что в жалобе могла иметь место ссылка на статью 2 Протокола № 4, которая гарантирует свободу передвижения, однако заявитель предпочёл заявить о нарушении статьи 5.

***Bah v. the Netherlands*: невозможность участвовать в процессе из-за ковидных ограничений**

Заявитель — гражданин Гвинеи — был помещен в иммиграционный изолятор в марте 2020 года для последующей депортации. Он подал апелляцию, и из-за карантина, повлёкшего закрытие всех голландских судов и отмену очных слушаний, она была рассмотрена посредством телеконференции через его адвоката. Заявитель выражал желание присутствовать на заседании лично или дистанционно, однако на тот момент для последнего отсутствовала техническая возможность — в изоляторе не было надлежащим образом оборудованных комнат. Суд оставил его под стражей. Обращаясь в ЕСПЧ, заявитель утверждал, что антиковидные меры, введённые в Нидерландах, не могут быть оправданием тому, что его лишили права на личное присутствие.

ЕКПЧ требует предоставления заключённым гарантий, соответствующих конкретному виду лишения свободы. Чтобы определить, обеспечивает ли их судебное разбирательство, необходимо учитывать особый характер обстоятельств, при которых оно происходит. Важно, чтобы заинтересованное лицо имело доступ к суду и возможность быть заслушанным лично либо через ту или иную форму представительства.

Суд в решении отметил, что процесс заявителя протекал в первые недели ковидного карантина, когда центры содержания под стражей иммигрантов не были готовы обеспечить требуемую социальную дистанцию в 1,5 метра в комнатах для теле- и видеоконференций. При этом ЕСПЧ отметил, что национальный суд **предпринял конкретные усилия для обеспечения присутствия заявителя в процессе и подробно объяснил, почему не было возможности заслушать его лично или посредством видеоконференции.**

Учитывая сложные и непредвиденные проблемы, с которыми столкнулось государство в первые недели пандемии, а также тот факт, что заявитель был представлен и заслушан в лице своего адвоката, с которым он поддерживал регулярные контакты и который излагал его позицию, то судебное решение об оставлении заявителя под стражей, вынесенное без его личного или дистанционного присутствия, **не противоречило положениям Европейской Конвенции.**

2. Жалобы, по которым вынесены постановления о (не)нарушении статьи 3 ЕКПЧ

Feilazoo v. Malta: санитарные требования в изоляторе

Заявитель, гражданин Нигерии, был помещён в мальтийский изолятор для последующей депортации. Его содержание под стражей продолжалось около четырнадцати месяцев. За это время он находился и в одиночной изоляции, и вместе с лицами, посаженными на карантин из-за коронавируса.

В постановлении по этому делу ЕСПЧ выразил обеспокоенность тем, что по истечении периода одиночного содержания заявитель был переведён в другие жилые помещения, где вновь прибывшие содержались на антиковидном карантине. Суд, проанализировав цели, степень строгости и необходимости применения таких мер к заявителю, отметил, что государство не предоставило никаких доказательств того, что заявитель нуждался в таком карантине, особенно после семинедельной одиночной изоляции.

Таким образом, Суд счёл, что помещение заявителя на несколько недель к лицам, могущим представлять опасность для его здоровья, без должных обоснований **не может рассматриваться как мера, соответствующая основным санитарным требованиям.**

Fenech v. Malta: церковь, спортзал и свидания с родственниками

Заявителем по этому делу был бизнесмен, арестованный в 2019 году по подозрению в причастности к убийству журналистки. Он жаловался на условия его содержания в исправительном учреждении и утверждал, что мальтийские власти не предприняли адекватных мер для защиты его от заражения коронавирусом во время заключения (у него были проблемы со здоровьем — отсутствовала одна почка).

Заявитель жаловался, что в течение определённого периода времени его лишали возможности посещать церковь, тренажёрный зал и иные мероприятия, а также видеться с семьёй. Правительство утверждало, что эти ограничения стали следствием мер, направленных на предотвращение распространения коронавируса в изоляторе — и касались они всего населения страны.

ЕСПЧ отметил, что ограничения, на которые жаловался заявитель, были наложены в очень специфическом контексте — во время чрезвычайной ситуации — для защиты здоровья не только заявителя, но всего общества. Такой контекст Суд назвал «исключительным и непредвиденным», ведь пандемия коронавируса может вылиться в очень серьёзные последствия не только для здоровья, но и для общества, экономики, функционирования государства и жизни в целом.

Отталкиваясь от этих соображений, Суд счёл, что **сам по себе факт наложения ограничений на определённый период времени не может считаться причинившим заявителю страдания или лишения, интенсивность которых превышает неизбежный уровень страданий, присущий содержанию под стражей во время пандемии.** Все эти меры (невозможность пойти на службу, посетить тренажёрный зал) налагались не только на тюремное население, но и на всех жителей страны.

Аналогичной логики ЕСПЧ придерживался и при анализе ограничений на общение с семьёй. Содержание под стражей, как и любая другая мера, поражающая свободу, влечёт за собой неотъемлемые ограничения права на личную и семейную жизнь. Пока действовали пандемийные ограничения, свидания с родственниками были приостановлены ради обеспечения благополучия задержанных. Однако спустя какое-то время, которое было необходимо для принятия соответствующих мер, заявителю было разрешено звонить своей семье по Skype один раз в неделю, а также он мог регулярно связываться с ними по телефону. Таким образом, государство предприняло альтернативные меры, благодаря которым заявитель смог поддерживать регулярные контакты с семьёй в трудные времена, связанные с пандемией. **С такой ситуацией столкнулись во всём мире, и заявитель не стал исключением.**

Кроме того, заявитель жаловался на нарушение статьи 2 ЕКПЧ, однако и в этом аспекте Суд с ним не согласился. В отдельных случаях возможно признание нарушения статьи 2, однако каждый довод заявителей о том, что действия или бездействие государства подвергли или могли подвергнуть их жизни реальному и неизбежному риску, **должен быть доказан в контексте конкретных обстоятельств**. В данном деле заявитель этого не сделал, а значит, он не может считаться жертвой нарушения.

3. Жалоба, по которой вынесено постановление о нарушении статьи 11 ЕКПЧ

***Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland:* свобода собраний и пандемия**

Ассоциация-заявитель, целью деятельности которой является защита интересов работников и входящих в неё организаций, жаловалась на всеобщий запрет на организацию общественных мероприятий и участие в них после объявления «чрезвычайного положения» и принятия правительственных мер по борьбе с COVID-19. ЕСПЧ согласился с тем, что ассоциация является жертвой, ведь она, чтобы избежать уголовного наказания, была вынуждена адаптировать своё поведение и даже воздержаться от организации публичных мероприятий, необходимых для достижения её уставной цели.

Ассоциация-заявитель заявляла, что регулирование, налагающее такой запрет, не отвечает критериям качества закона. Права заявителя ограничивались постановлением правительства, не утверждённым парламентом. Также новая норма, по мнению заявителя, была сформулирована недостаточно точно.

ЕСПЧ указал, что качество закона подразумевает его доступность и предсказуемость последствий его применения. Национальное законодательство также должно обеспечивать защиту от произвольного нарушения государством прав, гарантированных Конвенцией. Это означает, что закон должен достаточно чётко определять объём и условия полномочий, передаваемых государственным органам.

Правительство заявляло, что наложенные на заявителя меры преследовали, в частности, законную цель охраны здоровья и защиты прав и свобод других лиц. Заявитель не ставил под сомнение эти цели, и Суд с этим согласился. ЕСПЧ признал, что угроза общественному здоровью в связи с коронавирусом была довольно серьёзной, а знания о характеристиках и опасности вируса на начальном этапе пандемии были весьма ограниченными. Это означает, что государства должны были быстро реагировать. Суд анализировал баланс конкурирующих интересов в очень сложном пандемийном контексте, и, в частности, позитивное обязательство государства по защите жизни и здоровья лиц, находящихся под его юрисдикцией. Однако общий запрет на определённое поведение является радикальной мерой, требующей разумного обоснования со стороны государства и тщательного изучения судами.

Однако в этом деле Суд счёл, что даже при наличии законной и разумной цели, **швейцарские суды (Федеральный суд, в частности) — в контексте требования исчерпания внутренних средств правовой защиты — не провели надлежащее уравнивание конкурирующих интересов**. Учитывая, что общий запрет на мероприятия сохранялся в течение значительного периода времени, это нарушение оказалось существенным.

Относительно уголовного наказания ЕСПЧ указал, что его введение требует особого обоснования и что мирная демонстрация в принципе не должна подпадать под угрозу такой санкции. В настоящем деле национальный закон вводил лишение свободы на срок до трёх лет для любого, кто намеренно выступает против запрета на демонстрации. Суд посчитал, что это очень суровое наказание, которое, вероятно, окажет сдерживающее воздействие на желающих реализовать свои права.

Швейцария в условиях глобального кризиса не воспользовалась статьёй 15 Конвенции, которая позволяет государству-участнику отступить от обязательств по Конвенции. Поэтому государство обязано соблюдать ЕКПЧ и полностью выполнять требования статьи 11.

Суд, полностью осознавая всю опасность коронавируса, всё же пришёл к выводу — в свете важности свободы мирных собраний в демократическом обществе, — что **вмешательство в права заявителя**, выразившееся в общем характере и продолжительности наложенного запрета на публичные демонстрации, а также в строгости наказания, **не было соразмерно преследуемым целям**. Национальные суды не провели эффективного контроля за наложением ограничений, а государство-ответчик превысило пределы своей свободы усмотрения.

Следовательно, такое вмешательство не было необходимым в демократическом обществе по смыслу статьи 11 § 2 Конвенции.

4. Список некоторых дел на рассмотрении

***Jeremejevs v. Latvia* (жалоба 44644/21, коммуницирована)**

Заявитель — общественный и политический активист — был взят под стражу из-за видеороликов на его личной странице в социальных сетях. На этих записях работники латвийской системы здравоохранения комментировали пандемию коронавируса и действия властей по борьбе с ней. В итоге против заявителя возбудили уголовное дело.

Заявитель требует признания нарушенным своего права на свободу выражения мнения в контексте статьи 10 ЕКПЧ.

***Thevenon v. France* (жалоба 46061/21, коммуницирована; Институт направлял по этому делу экспертное заключение)**

Жалоба касается принудительной вакцинации от ковида для определённой категории граждан (в настоящем деле — для пожарных).

С сентября 2021 года французские пожарные не допускались к работе без сертификата о прохождении полного курса вакцинации. Из-за этого заявитель был отстранён от работы без сохранения заработной платы.

Заявитель требует признания нарушений его прав по статье 8 (уважение частной жизни) — как самостоятельно, так и в связи со статьёй 14 (запрет дискриминации), — а также по статье 1 Протокола № 1 Конвенции (защита частной собственности).

***Association of orthodox ecclesiastical obedience v. Greece* (жалоба 52104/20, коммуницирована)**

В мае 2020 года из-за пандемии коронавируса греческие власти запретили коллективные богослужения — этот период охватывал и праздник Пасхи. Ассоциация-заявитель обжаловала данный запрет в нескольких инстанциях национальной судебной системы. В итоге Верховный административный суд Греции постановил, что раз оспариваемая мера на момент рассмотрения (лето 2020 года) уже прекратила своё действие, значит, заявители утратили законный интерес.

Ассоциация обратилась в ЕСПЧ с требованием признать нарушенными права на справедливое судебное разбирательство (статья 6) и свободу вероисповедания (статья 9).

***Avagyan v. Russia* (жалоба 36911/200, коммуницирована)**

В мае 2020 года заявительница опубликовала на своей личной странице в социальной сети пост, в котором утверждала, что в Краснодарском крае не было реальных случаев заболевания ковидом. Впоследствии её привлекли к ответственности за распространение недостоверной информации в сети Интернет и назначили штраф в размере 30 000 рублей. Судебные оспаривания в российских судах к успеху не привели.

Мария Авагян требует признать нарушенными её права на справедливое судебное разбирательство (статья 6) и на свободу выражения мнения (статья 10).

***Toromag, S.R.O. v. Slovakia* (жалоба 41217/200, коммуницирована)**

Заявители — собственники фитнес-центров, закрытых в Словакии с марта по июнь 2020 года в целях предупреждения распространения пандемии ковида. Заявители утверждают, что внедрённые меры нанесли им существенный материальный ущерб, и требуют признать нарушенным их право на защиту частной собственности по статье 1 Протокола № 1 Конвенции.

***Nemytov and Others v. Russia* (жалоба 1257/210, коммуницирована)**

В мае 2020 года — в период действия ограничений, наложенных мэром Москвы в целях борьбы с коронавирусом — Виктор Немытов вышел на одиночный пикет. Акция была немедленно остановлена правоохранительными органами, а заявитель был арестован. Ему вменили нарушение «режима повышенной готовности», введённого мэром ранее, и инструкции Главного санитарного врача Москвы.

Через несколько дней заявитель поучаствовал в серии одиночных пикетов, которая впоследствии была признана властями массовой акцией. Немытова оштрафовали на 150 000 рублей за неуведомление властей о проведении публичного мероприятия. За пикет в те же даты к административной ответственности был привлечён и журналист Илья Азар. Ему назначили десятидневный арест.

Ещё через несколько недель Немытов провёл ещё один одиночный пикет, за что был снова арестован.

Третий заявитель Александр Костюхин провёл одиночный пикет в августе 2020 года, когда большая часть ковидных ограничений в Москве (но не запрет на демонстрации) была уже снята. Он, как и два других заявителя, также был привлечён к административной ответственности со штрафом в размере 15 000 рублей.

Заявители безуспешно пытались обжаловать наложение административного наказания в национальных судах, а теперь требуют признать нарушенными их право на свободу выражения мнения и свободу мирных собраний (статьи 10 и 11).

***Cental Unitaria de Trabajadores v. Spain* (жалоба 49363/200, коммуницирована)**

Заявители, члены профсоюза работников, уведомили власти о своём намерении провести мирную праздничную демонстрацию 1 мая 2020 года, отдельно сообщив о своей готовности принять все необходимые меры для обеспечения санитарной безопасности. Власти отказали в проведении мероприятия, сославшись на пандемию.

Заявители обжаловали решения властей вплоть до Конституционного суда Испании, который признал их жалобу неприемлемой. Заявители требуют признания нарушенными их права на свободу мирных собраний и свободу выражения мнения.

В отличие от дела против России, описанного выше, в этом случае речь идёт не об абсолютном запрете на проведение акций, а об отказном решении властей по конкретному кейсу.

***Jarocki v. Poland* (жалоба 39750/200, коммуницирована)**

В августе 2020 года заявитель уведомил власти о своём намерении провести протест на 1 000 демонстрантов против противоправных действий полиции. Власти отказали в проведении акции со ссылкой на закон, позволяющий им наложить запрет на любую демонстрацию, угрожающую жизни и здоровью граждан, а также на постановление Совета Министров, касающееся ковидных ограничений, — последнее запрещало все публичные собрания численностью более 150 человек.

Заявитель требует признать нарушенным его право на свободу мирных собраний по статье 11 Конвенции.

Практика Института. С какими проблемами к нам обращались заявители и в чём заключалась основная сложность

Дело семьи Айсаевых: право на социальную поддержку семей медработников, умерших от COVID-19

Что случилось

В Институт обратилась Любовь Айсаева, вдова врача, умершего от COVID-19. Фонд социального страхования отказался выплачивать ей страховую выплату в размере около 3 млн рублей, обещанную президентом семьям погибшим в пандемию медикам¹⁸.

Айсаев Артур Тимертасович работал врачом-психиатром в Астраханской области. Пять дней в неделю он вёл амбулаторный приём пациентов. В начале ноября 2020-го среди таких был и пациент с симптомами COVID-19.

20 ноября 2020 года Айсаев, находясь на рабочем месте, плохо себя почувствовал и отпросился у заведующей отделения домой. Покинул он больницу, как и прежде до этого, на собственном автомобиле. Вечером его состояние ухудшилось. С 21 ноября 2020 года он находился на амбулаторном лечении дома.

29 ноября 2020 года на фоне неоднократного отказа в госпитализации и резкого ухудшения состояния Айсаева увезли в реанимационное отделение ГБУЗ АО «АМОКБ» (Александрово-Мариинская больница). Через несколько часов он скончался.

Ход дела и нарушения закона

Трудовое законодательство обязывает страховать работников от причинения вреда их жизни и здоровью при исполнении трудовых обязанностей. В случае смерти работника работодатель обязан провести расследование для установления причин кончины и вредных производственных факторов, проинформировать фонд социального страхования для оформления страховой выплаты и принять меры по предотвращению подобных случаев в будущем.

В декабре 2020 года вдова Айсаева Любовь обратилась к руководству психиатрической больницы за результатами расследования обстоятельств смерти мужа. Но работодатель целых полгода не предпринимал никаких действий — ровно до тех пор, пока прокуратура не вынесла представление об устранении нарушения закона. Только 13 мая 2021 года была организована Комиссия по расследованию смерти Айсаева А. Т.

Между смертью Артура Айсаева и началом расследования прошло 165 дней, а между смертью и моментом информирования вдовы о решении Комиссии — 204 дня. А по закону должно было пройти 1 и 4 дня соответственно¹⁹.

За столь длительное время неизбежно снижается (если не сводится к нулю) вероятность достоверного определения обстоятельств смерти работника — с кем он контактировал в период вероятного заражения и в каком состоянии здоровья находились пациенты, которых он принимал.

¹⁸ Подпункт «а» пункта 3 Указа Президента РФ от 6 мая 2020 года № 313 устанавливает страховые выплаты родственникам врачей, умерших в результате инфицирования новой коронавирусной инфекцией (COVID-19) при исполнении ими трудовых обязанностей, в размере 2 752 452 рублей.

¹⁹ Такой срок закреплён в постановлении Правительства РФ № 239 — именно им руководствовалась Комиссия при составлении протокола о проведении расследования несчастного случая. Однако такая ссылка некорректна, при смерти работника расследование должно вестись в порядке, закреплённом постановлением Правительства № 967.

А патогенные микроорганизмы, которые могли спровоцировать заболевание и смерть, и вовсе не сохраняются на рабочем месте. Свидетели болезни умершего забудут, были ли симптомы коронавируса у его пациентов. Недобросовестные лица, ответственные за безопасность и гигиену на рабочем месте, могут успеть создать документы о проведении мероприятий, обеспечивающих санитарную безопасность.

По результатам запоздалого расследования Комиссия пришла к абсолютно удивительным выводам:

- Ни один из составленных ею документов **не доказывает**, что Айсаев заразился коронавирусом вне работы;
- Ни один из документов, которыми руководствовалась Комиссия, **не доказывает**, что на приёме у Айсаева не было пациентов с подозрением на коронавирус или с уже установленным диагнозом;
- Ни один из документов, которыми руководствовалась Комиссия, **не доказывает**, что у Айсаева отсутствовала возможность инфицирования на рабочем месте новой коронавирусной инфекцией;
- Документы, содержащие выводы о том, что Айсаев был инфицирован вне работы, были составлены не Комиссией по расследованию несчастного случая — они датированы числами **до** начала официального расследования. Получается, что собирала материалы и делала выводы не Комиссия. А чужие умозаключения не могут быть положены в обоснование итогового решения Комиссии.

Допущенные Комиссией нарушения сроков расследования, волокита, ошибки в документах, отсутствие доказательств, подтверждающих истинность и логичность составленных выводов — всё это породило серьёзные неустранимые сомнения в том, действительно ли Артур Айсаев не мог заболеть на рабочем месте.

По закону²⁰ ответственность за своевременное и надлежащее расследование, оформление, регистрацию и учёт несчастных случаев на производстве возлагается на работодателя. Члены комиссий, проводящих расследование несчастных случаев, несут персональную ответственность за соблюдение установленных сроков расследования, за надлежащее исполнение обязанностей по полноте и всесторонности расследования, а также за объективность выводов и решений, принятых ими.

Получается, что именно в решении Комиссии должны были содержаться ссылки на все должным образом собранные доказательства. Должны были, но не содержались — получается, что причины заражения врача так и остались неустановленными, и всему виной многочисленные нарушения соответствующих регламентов.

Действия и бездействие работодателя и лиц, участвовавших в расследовании, нарушили трудовое законодательство²¹, закон о страховании от несчастных случаев⁵ и статью 37 Конституции.

Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2020 года № 313, которым установлен размер выплат семьям погибших от коронавируса медиков, **не содержит указаний на вину работника или работодателя как условие, исключающее осуществление страховой выплаты**. Следовательно, она должна осуществляться вне зависимости от установленной в ходе расследования вины работника или работодателя.

Кроме того, Минздрав разъяснял, что в вопросе страховых выплат все сомнения должны толковаться в пользу медицинского работника. Всё это означает, что случай заболевания и смерти Артура Айсаева должен быть признан страховым, а решение Комиссии с его многочисленными ошибками, должно быть отменено.

²⁰ Пункт 41 Постановления Минтруда России № 73.

²¹ Статьи 227–231 Трудового кодекса РФ.

Судебные тяжбы и текущий статус

Вдова медика предъявила иск к психиатрической больнице, а также органам, ответственным за проведение расследования. Все инстанции (вплоть до кассации) отказали признавать смерть Айсеева страховым случаем.

Отсюда и вытекает правовая проблема. Когда суды отказываются признавать смерть врача страховым случаем и возлагают на истца — семью умершего — бремя доказывания условий заражения в отсутствие доказательств, которые утрачены по вине работодателя и государства, институт социального страхования по сути утрачивает своё предназначение как меры социальной поддержки. Истцы по подобным делам существенно ограничены в возможности сбора материалов, и в случае бездействия ответчиков, наделённых государством всеми инструментами установления обстоятельств смерти работника, они фактически лишаются возможности получить положительное судебное решение.

- 28 октября 2021 года Кировский районный суд Астрахани отказал в удовлетворении исковых требований Айсеевой Л. В.
- Астраханский областной суд в январе 2022 года отказал в удовлетворении апелляционной жалобы.
- 30 июня 2022 года Четвёртый кассационный суд общей юрисдикции отказал в удовлетворении кассационной жалобы.

После прохождения последней инстанции — Верховного Суда Российской Федерации — юристы Института планируют обратиться в Конституционный Суд с жалобой на положения закона, возлагающие на родственников умерших врачей обязанность доказывать то, что врач заразился на рабочем месте, в условиях, когда доказательства утрачены по вине ответчика.

Дело Ильи Шаблинского: право на свободу выражения мнения в период пандемии

В Институт обратился доктор юридических наук, профессор конституционного права Илья Шаблинский — в 2020 году он был привлечён к административной ответственности за проведение одиночного пикета.

Правоохранительные органы и суды признали этот одиночный пикет нарушением коронавирусных ограничений, установленных пунктом 2 Указа Мэра Москвы от 5 марта 2020 года о запрете на проведение массовых мероприятий. Как показала практика, новая норма фактически использовалась для полного блокирования возможности граждан критиковать действия властей. Более того, по всей России одиночные политические акции квалифицировались как массовое мероприятие, якобы угрожающее распространением коронавируса.

В судебном постановлении о привлечении Шаблинского к ответственности не отражалось, какую именно угрозу распространения инфекции представлял одиночный пикет на улице. Суды немотивированно посчитали его массовым мероприятием.

В соответствии со статьёй 29 Конституции каждому гарантируется свобода мысли и слова. Аналогичное положение закреплено и в Европейской Конвенции по правам человека — оно включает в себя свободу придерживаться своего мнения, а также свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей.

Одной из форм реализации свободы слова является проведение мирных собраний. Как указал Конституционный Суд в одном из постановлений 2019 года, право на мирные собрания обеспечивает гражданам реальную возможность через публичные мероприятия оказывать влияние на организацию и осуществление государственной и муниципальной власти — и тем самым способствовать поддержанию мирного диалога между гражданским обществом и государством.

В деле заявителя судом не были исследованы общественно-опасные последствия проведения одиночного пикета. Столь формалистский подход на практике приобрёл системный характер — в этом и кроется главная правовая проблема. Он способствует возникновению сдерживающего эффекта (англ.: *chilling effect*) в отношении свободы слова и права на мирные собрания.

В октябре 2021 года юристы Института обратились в Конституционный Суд с жалобой в защиту права на проведение одиночного пикетирования. Определением от 30 ноября 2021 года КС не нашёл нарушений в законах, ограничивающих свободу публичных мероприятий. Что сам профессор Шаблинский думает о таком решении — можно прочесть [здесь](#).

Дело жителей города Москвы (статья 16.6 КоАП Москвы): право на оспаривание законов, устанавливающих новый порядок привлечения к ответственности за нарушение коронавирусных ограничений

Что случилось

В Институт права и публичной политики обратились муниципальный депутат Денис Шендерович и журналист Алексей Обухов с просьбой помочь защитить москвичей от действия части 1.1 статьи 16.6 Кодекса об административных правонарушениях Москвы. Помимо них, в этом деле было ещё девять административных истцов.

Принятые 1 апреля 2020 года «коронавирусные» нововведения в московском КоАП позволили городским властям штрафовать жителей Москвы за проезд на личном транспорте без пропуска или за некорректную работу мобильного приложения «Социальный мониторинг». По сути, это означало отмену презумпции невиновности. Московские власти собирали данные о нарушении коронавирусных ограничений с помощью камер видеонаблюдения, мобильного приложения, не прошедших сертификацию и устанавливающих обстоятельства дела с точностью 60–70%, что считается властями достаточным для вывода о виновности гражданина.

Правовая проблема

В этом деле имеет место спор о возможности привлечения граждан к административной ответственности за нарушение режима повышенной готовности в упрощённом порядке без доказательств их вины и вопреки принципу презумпции невиновности (статья 3.18.1 КоАП Москвы).

Согласно части 5 статьи 76 Конституции, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, действует федеральный закон. Это означает, что никакие положения КоАП Москвы не могут противоречить положениям КоАП РФ — а в случае противоречия должен применяться федеральный кодекс как имеющий большую юридическую силу.

Полномочия субъектов Российской Федерации по регулированию вопросов административной ответственности ограничены статьёй 1.3 КоАП РФ, устанавливающей исключительную компетенцию Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. Пункт 4 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ также относит установление порядка производства по делам об административных правонарушениях к ведению Российской Федерации.

КоАП Москвы устанавливает *особый порядок* рассмотрения административных правонарушений по статье 3.18.1 КоАП Москвы, и этот порядок отсылает к части 3 статьи 28.6 КоАП РФ.

Что прописано в КоАП Москвы применительно к нашему делу:

- протокол о привлечении за нарушение коронавирусных ограничений не составляется;

- постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело.

Однако в части 3 статьи 28.6 КоАП РФ чётко обозначено, к рассмотрению каких дел применяется особый порядок производства, — и этот перечень является закрытым, ведь он не содержит прямого указания на возможность установления субъектами Российской Федерации иных категорий дел, которые бы рассматривались в особом порядке. К ним относятся дела о правонарушениях в области благоустройства территории и дорожного движения.

Статья 3.18.1 КоАП Москвы, которую пытались оспаривать заявители, находится в главе 3 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность», — это означает, что предусмотренный данной статьёй состав не охватывается правилом об особом порядке привлечения к ответственности. Получается, что Мосгордума фактически распространила применение части 3 статьи 28.6 КоАП РФ на не перечисленные в ней составы — и это решение прямым образом противоречит федеральному законодательству.

Мосгордума и мэр Москвы, установив особый порядок производства по делам об административных правонарушениях (или, по утверждению административных ответчиков, «организационно-правовой механизм»), не усилили защиту прав человека, а упростили организацию работы органов государственной власти по привлечению людей к ответственности. Протокол об административном правонарушении не составляется, доказательства собираются автоматически, постановление выносится в отсутствие защитника, обстоятельства дела не выясняются, производится исключение из принципа презумпции невиновности. Это нарушает подход, изложенный Конституционным Судом.

Нововведённая статья 16.6 КоАП Москвы ограничивает объём прав граждан, существующий при рассмотрении дела в обычном порядке, и вынуждает граждан самостоятельно доказывать свою невиновность. Более того, как неоднократно указывал Конституционный Суд, цели рациональной организации деятельности органов власти, не могут служить основанием для ограничения прав и свобод²². Соответственно, упрощение производства по делам об административных правонарушениях посредством лишения граждан прав и гарантий, предусмотренных обычным порядком, недопустимо.

Ход дела

Институт вёл это дело в судах общей юрисдикции. Суды четырёх инстанций вплоть до Верховного отказались рассматривать по существу требования истцов о признании недействующими положений КоАП Москвы. Суды немотивированно указывали, что фактов наличия нарушений или угрозы нарушений прав, свобод и законных интересов административных истцов судом не установлено — **такой вывод сложился из того, что не все истцы привлекались к административной ответственности**, а те, кто всё же был привлечён, впоследствии были освобождены от штрафов. Получается, что, по мнению судов, граждане, ещё не привлечённые к ответственности, но находящиеся под угрозой её наложения в упрощённом порядке, не могут защищаться от такого порядка.

Первый апелляционный суд общей юрисдикции в определении приходит к выводу, что Денис Шендерович (равно как и другие истцы, находившееся в аналогичном положении) не является участником правоотношений по наложению штрафа, а значит — и не вправе ставить вопрос о признании оспариваемых норм недействующими. Суд утверждает, что граждане, обратившиеся с иском об оспаривании нормативного акта, должны доказать, что он нарушает или может нарушить права, свободы и законные интересы административного истца или неопределённого круга лиц.

²² Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1995 года № 17-П, от 14 ноября 2005 года № 10-П, от 26 декабря 2005 года № 14-П, от 16 июля 2008 года № 9-П, от 7 июня 2012 года № 14-П, от 13 мая 2014 года № 14-П и др.

Второй кассационный суд общей юрисдикции посчитал, что материалы дела не подтверждают факта нарушения прав, свобод и законных интересов истцов или же реальной угрозы его наступления.

По мнению юристов, работающих с делом, суды не учли следующее: административные истцы являются гражданами Российской Федерации, живут и работают в Москве, передвигаются по городу — всё это означает, что положения московского КоАП распространяются и на них, и они, выражаясь строго юридическим языком, являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемыми нормами. Потенциально они могут быть привлечены к ответственности, а их персональные данные являются предметом обработки техническими средствами и программным обеспечением.

Такой подход российских судов не позволяет гражданам защищаться от произвола законодателя, чтобы быть подвергнутым административному наказанию не иначе как на основаниях и в порядке, установленных федеральным кодексом. Он лишает их права на презумпцию невиновности и гарантий всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения всех обстоятельств и справедливого разрешения дел об административных правонарушениях.

Перспективы

Так как институт обжалования нормативных актов по Кодексу административного судопроизводства РФ является недостаточно развитым в российской правовой системе, юристы Института планируют обратиться в Конституционный Суд с жалобой на положения КАС РФ, препятствующие гражданам эффективно защищаться от неправовых законов.

Дело жителей города Москвы (статья 3.18.1 КоАП Москвы): право на эффективную судебную проверку мер ответственности, вводимых законодательной властью за нарушение коронавирусных ограничений

Правовая проблема

Помимо всего вышеперечисленного, Денис Шендерович и Алексей Обухов намеревались защитить жителей города Москвы от действия частей 2–4 статьи 3.18.1 КоАП Москвы. И снова речь пойдёт о мобильном приложении.

Основная проблема заключается в том, что принятые 1 апреля 2020 года нововведения, о которых мы писали выше, дублируют состав, предусмотренный федеральным КоАП и позволяют дважды наказывать за одно и то же правонарушение.

В данном случае заявители оспаривают законность введения московскими властями нового административного правонарушения за нарушение режима повышенной готовности на территории города (в том числе режима самоизоляции) в то время, когда аналогичный состав уже действовал в федеральном КоАП. Положения статьи 3.18.1 КоАП Москвы фактически дублируют статью 20.6.1 федерального кодекса — и их введение позволяет московским властям наказывать нарушителей по упрощённым стандартам доказывания. Исполнительной власти города Москвы не приходилось доказывать сложные элементы правонарушения (например, вину) — и как итог, это упростило сбор штрафов.

Повторяя выше процитированное конституционное положение, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В случае противоречия между ними большей силой обладает федеральная норма.

Статья 3.18.1 КоАП Москвы не содержит никаких элементов состава, которые бы не охватывались диспозицией статьи 20.6.1 федерального КоАП. Это создаёт поле для произвольного применения оспариваемой нормы и приводит к ситуации, когда граждане могут оказаться наказанными дважды

за одно и то же деяние. Фактически это означает нарушение всем известного правового принципа *non bis in idem*, направленного на поддержание правовой безопасности, определённости и стабильности.

Согласно сложившейся правоприменительной практике иных субъектов Российской Федерации и разъяснениям Верховного Суда, действия, указанные в оспариваемой московской норме, уже охватываются составом статьи 20.6.1 КоАП РФ. Это свидетельствует о нарушении общеправового принципа юридического равенства и справедливости, отступление от которого с неизбежностью сопряжено с рисками произвольного применения административного принуждения²³.

Ход дела

Институт вёл это дело в судах общей юрисдикции. Все инстанции вплоть до Верховного Суда отказали в удовлетворении требований Дениса Шендеровича, Алексея Обухова и других истцов о признании недействующими положений КоАП Москвы.

Суды в нарушение закона и правовых позиций Конституционного Суда:

- признали законным введение на региональном уровне состава, дублирующего положения федерального КоАП;
- отказались проводить эффективную судебную проверку правового качества закона — не аргументировали утверждение о том, что оспариваемые положения соответствуют требованиям соразмерности, адекватности, пропорциональности, направленности на обеспечение охраняемых законом ценностей;
- признали наличие у субъекта Российской Федерации полномочия устанавливать порядок производства по делам об административных правонарушениях.

Сейчас юристы Института готовят жалобу в Конституционный Суд на положения процессуального закона, позволяющие судам уклоняться от проверки качества региональных законов по мотивам отсутствия у судов полномочий на оценку закона на предмет его соответствия требованиям соразмерности, адекватности, пропорциональности, направленности на обеспечение охраняемых законом ценностей.

Дело жителей города Москвы (указы мэра): право на эффективную судебную проверку ограничений, вводимых исполнительной властью в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции

Денис Шендерович и Алексей Обухов пытались добиться признания недействующими ряда положений из двух указов главы Москвы — от 5 марта 2020 года (в редакции от 29 марта 2020 года) о повышенной готовности и от 11 апреля 2020 года о цифровых пропусках.

Правовая проблема

В данном контексте речь идёт об ограничении указом мэра конституционного права на свободное передвижение — положения директивы закрепляли прямую обязанность воздерживаться от выхода из дома без исключительной причины. Также оспаривается установленная апрельским указом обязанность получать цифровой пропуск на выход из дома под условием предоставления персональных данных. Согласно императивам Конституции, подзаконные акты не могут ограничивать конституционные права и свободы. Это дело важно тем, что его положительный исход поможет положить конец неправовой практике присвоения властных полномочий и развития «указного права».

Положения пункта 9.3 мартовского указа нарушают право на свободное передвижение (статья 27 Конституции). При этом, как отмечают заявители, мэр Москвы не полномочен ограничивать

²³ См. об этом, например, Постановление Конституционного Суда от 4 декабря 2017 года № 35-П.

конституционные права и свободы и обуславливать их реализацию обязательным предоставлением персональных данных.

Конституция гласит, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Получается простой вывод: каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, если на это не налагается обусловленный законной целью запрет. Это же закреплено в специальном законе²⁴.

Указ мэра Москвы является подзаконным актом и не основывается на существующих нормах федерального законодательства — ведь ни один закон РФ не предоставляет главе субъекта полномочие на ограничение каких-либо конституционных прав.

Иллюстрацией этого вывода может служить Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» — он позволяет главе региона вводить некоторые ограничения, но касаются они частных запретов (например, право ограничивать доступ людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а также в зону чрезвычайной ситуации)²⁵. Однако оспариваемый пункт мартовского указа не ограничивает доступ людей и транспортных средств на территорию города Москвы, а предусматривает для уже находящихся на территории города Москвы граждан запрет покидать места проживания (пребывания). **Но именно закон «О защите населения» по сути и стал оправданием введения мэрских ограничений.**

Проблема персональных данных

Конституция устанавливает, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. В целях соблюдения требований оспариваемого указа об обязательных пропусках лица, пребывающие в Москву, были вынуждены получать разрешение на передвижение по городу, что неминуемо влекло для них обязанность передавать свои персональные данные для сбора, хранения, использования информации, затрагивающей частную жизнь граждан.

Помимо этого, апрельский указ предупреждал об ответственности за его неисполнение (пункт 16): например, за представление недостоверных сведений нарушитель подлежал привлечению к ответственности по уголовному и административному законодательству Российской Федерации. Это, по сути, означало принуждение к передаче властям своих персональных данных и маршрутов перемещения — и этот алгоритм не предусматривал согласия лица на передачу, сбор, хранение, использование его личной информации. Всё это не соответствовало положениям федеральных законов и Конституции.

В силу разъяснений Верховного Суда Российской Федерации, изложенных в Постановлении Пленума от 27 июня 2013 года № 21, любое ограничение прав и свобод человека должно:

- быть основано на федеральном законе;
- преследовать социально значимую, законную цель (например, обеспечение общественной безопасности, защиту морали, нравственности, прав и законных интересов других лиц);
- являться необходимым в демократическом обществе (пропорциональным преследуемой социально значимой, законной цели).

²⁴ Положения статьи 1 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения» допускают возможность введения ограничений права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации только на основании закона.

²⁵ Подпункт «а» пункта 10 статьи 4.1.

Несоблюдение одного из этих критериев представляет собой нарушение прав и свобод человека, которые подлежат судебной защите в установленном законом порядке. Конституционный Суд также неоднократно указывал на возможность ограничения прав только законом²⁶.

Ход дела

Толкование положений закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» как определяющих полномочия мэра Москвы по введению каких-либо ограничений конституционных свобод на территории своего субъекта не соответствует конституционно-правовому смыслу законодательства.

Однако суды посчитали, что наличие полномочий мэра Москвы принимать акты в период режима повышенной готовности автоматически означает возможность принимать любые директивы, ограничивающие конституционные права и свободы или ставящие реализацию прав под условия, не предусмотренные федеральным законодательством. По мнению судов, полномочия мэра при режиме повышенной готовности не ограничены федеральным законодательством.

Такое толкование противоречит установленным Конституционным Судом и ЕСПЧ пределам полномочий лиц, издающих подзаконные акты. В судебном процессе московские власти не доказывали отсутствие в своих действиях нарушений таких пределов.

Все пройденные судебные инстанции²⁷ вынесли необоснованные и, по мнению истцов, незаконные решения. Суды — в нарушение принципа разделения властей — фактически отказались эффективно проверять правовое качество введённых ограничений, осуществлять судебный контроль за исполнительной властью, а сами ограничения не проверялись на предмет адекватности, соразмерности, пропорциональности, учёта всего многообразия жизненных ситуаций, разумности срока действия.

Суды первой, апелляционной и кассационной инстанций долгое время не выдавали истцам судебные акты — и это привело к тому, что Верховный Суд отказался рассматривать их дело по причине пропуска сроков²⁸.

Причины, по которым указы должны быть отменены

Любое решение или действие органов исполнительной власти может быть проверено на предмет его соответствия закону не только с формальной, но и с содержательной стороны.

Судебная власть уполномочена оценивать соразмерность, пропорциональность, адекватность ограничительных мер, вводимых исполнительной властью. Роль судебной власти заключается не только в дисквалификации недопустимых актов, но и в «настройке» правового смысла отдельных норм. Гражданское общество, на которое распространяются акты, обладает конституционным правом открытой всесторонней судебной проверки правового качества подзаконных актов. Это особенно важно при оперативном, опережающем регулировании, вводимом исполнительной властью. Однако это право истцов не было обеспечено судами первой, апелляционной и кассационной инстанций.

Аргументы в ЕСПЧ

В апреле 2022 года юристы Института направили по делу заявителей жалобу в Европейский Суд по правам человека. Указы мэра Москвы являются несоразмерным вмешательством в свободу

²⁶ См. постановления от 27 марта 1996 года № 8-П, от 18 февраля 2000 года № 3-П.

²⁷ Карточки дел: [первая инстанция](#), [апелляция](#), [первая кассация](#), [Верховный Суд](#).

²⁸ Сейчас юристы Института готовят жалобу в Конституционный Суд на положения КАС РФ, не позволяющие восстанавливать срок на обращение в Верховный Суд, если он был пропущен по вине нижестоящих судов, своевременно не выдававших судебные акты, которые будут обжаловаться в Верховном Суде.

передвижения. Конкретные виды ограничений — в том числе свободы передвижения, — вводимые в период действия особых условий и режимов проживания, должны быть поименованы в законе, ведь именно это и гарантирует недопущение произвола в правоприменении. На это, в частности, обратил внимание Совет Европы в Руководстве для государств по COVID-19. В отличие от жалобы по делу Terheş v. Romania, которое мы описывали в предыдущей главе, заявитель видит серьёзное несбалансированное произвольное вмешательство властей в право на свободу передвижения и выбора местожительства.

Ограничения свободы передвижения вводились московскими властями хаотично, содержали неясные формулировки, оказывали сдерживающий эффект на добросовестных граждан, которым объективно требовалось передвижение в период пандемии.

Для того чтобы быть необходимым в демократическом обществе, ограничение свободы должно соотноситься с актуальной общественной необходимостью, быть пропорциональным (то есть необходимы рациональная взаимосвязь между целями государственной политики и средствами, применяемыми для их достижения, и справедливое равновесие между требованиями всего общества и требованиями защиты фундаментальных прав личности), а оправдание таких ограничений должно быть достаточным и уместным²⁹.

²⁹ См.: *Lashmankin and Others v. Russia*, no. 57818/09, 7 February 2017, § 24.

Вместо заключения: как решать проблемы и что можно почитать по теме коронавируса и прав человека

Пандемия оказалась тем раздражителем, который подсветил множество проблем российского законодательства — от частных ущемлений в трудовом законодательстве и ситуативной ригидности судов до игнорирования базовых прав человека и правовых принципов, опора на которые является необходимой в работе законодателя и правоприменителя.

В этом разделе аналитической записки наши юристы, опираясь на собственный опыт ведения дел заявителей и соображения коллег, предлагают некоторые рекомендации, внедрение которых существенно улучшит ситуацию с правами человека и их судебной защитой вне зависимости от наличия таких опасностей, какой стала для нас два года назад пандемия.

Рекомендации

— 1 —

Необходимо закрепить в части 1 статьи 229 Трудового кодекса императивное требование о том, что в состав комиссии по расследованию несчастных случаев на производстве входят пострадавший (в случае причинения вреда здоровью) или родственник потерпевшего (в случае гибели работника), которые могут участвовать в работе комиссии как лично, так и через представителя.

Действующие нормы о том, что пострадавший или его представители включаются в состав комиссии по желанию пострадавшего или его родственников (в случае смерти), позволяют считать законными результаты расследования несчастного случая, проведённого без участия пострадавшей стороны.

Наличие подобного требования позволит гражданам, претендующим на получение компенсации или страховой выплаты, самостоятельно собирать документы, необходимые для обжалования решения комиссии по расследованию несчастных случаев, контролировать правильность и обоснованность выводов комиссии. Это важно не только в контексте врачебной смертности во время пандемии, но и в целом — для гарантии прав пострадавших работников и их семей.

— 2 —

Необходимо закрепить в статье 229 Трудового кодекса правило о том, что в состав комиссии по расследованию несчастных случаев на производстве входят равное количество представителей со стороны работодателя, пострадавшего и со стороны государственных органов.

Такое правило формирования комиссии позволит воспрепятствовать предвзятым выводам комиссии, угодных работодателю, и распространит принцип равенства процессуальных возможностей на законодательство о труде и социальном страховании.

Сложившаяся практика связывает возможность оспаривания решений комиссий об отказе в признании того или иного производственного случая страховым с возложением чрезмерно тяжёлого бремени доказывания на пострадавших, которые физически не могут собирать доказательства сразу после несчастного случая. Пострадавший в нынешней ситуации просто лишён возможности существенно участвовать в расследовании, а также механизмов противодействия нарушениям его прав.

— 3 —

Необходимо законодательно закрепить принцип «неустранимые сомнения по вопросам причинения вреда работнику толкуются в пользу работника».

Данный принцип, хоть он и присутствует в подзаконных актах, нормативно позволит обеспечить действенность системы социального страхования как меры защиты работников. На примере дел, по которым Институт выступал представителем, мы столкнулись с тем, что объективно неустранимые сомнения в причинах смерти врачей не являются достаточным основанием, чтобы суды принимали решения в пользу семей погибших, а последствия за создание таких сомнений (несвоевременное расследование), по сути, никто не несёт. В итоге проигравшей стороной остаётся либо работник, либо его семья (в случае гибели).

Как следствие, институт социального страхования утрачивает своё назначение в качестве меры социальной поддержки и перекладывает на её получателя негативные последствия всех незаконных действий комиссии.

— 4 —

В части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства необходимо закрепить правило, позволяющее обращаться с иском о признании нормативного правового акта не действующим не только лицам, в отношении которых применён этот акт, но и тем, на кого его действие может быть распространено в будущем.

Защита может считаться эффективной только тогда, когда она может предотвратить нарушение прав, свобод и законных интересов, не дожидаясь, пока оно состоится.

КАС РФ должен содержать положения, которые допускают предварительный судебный контроль за законностью нормативных правовых актов, которые

- ещё не нарушили права граждан и не спровоцировали негативные последствия, но затронули (или поставили под угрозу нарушения) права административных истцов,
- создали реальную вероятность привлечения административных истцов к ответственности или возложения на них ранее не существовавших ограничений.

Формулировка, разъясняющая, кто может выступать в качестве административного истца, должна быть законодательно уточнена: к ним должны быть отнесены и те, кто *являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы».*

По данной категории дел установление наличия законного интереса не может лежать исключительно на судах, а правом обращения должны обладать и те, чьи права находятся под угрозой нарушения.

— 5 —

Верховному Суду надлежит разъяснить, чем отличается проверка целесообразности правовых актов от качественного теста на их необходимость и соразмерность.

В постановлении Пленума ВС РФ от 27 сентября 2016 года говорится, что суд не проверяет целесообразность актов, принятых административными органами «в пределах своего усмотрения в соответствии с компетенцией, предоставленной законом или иным нормативным правовым актом». Именно на эту правовую позицию ссылаются суды общей юрисдикции, уходя от вопроса о качестве принятой нормы.

Отказ суда проводить оценку введённых властями ограничений на предмет необходимости в демократическом обществе и их соразмерности признавался Европейским Судом нарушением

статьи 13 ЕКПЧ³⁰ — то есть права на эффективную правовую защиту от различного рода посягательств, совершённых в том числе самим государством.

Для того чтобы быть необходимым в демократическом обществе, ограничение свободы должно

- соотноситься с актуальной общественной необходимостью;
- быть пропорциональным — то есть преследуемые ограничением цели и ограничительные меры, применённые к гражданам, должны быть соизмеримы, равно как и должно быть достигнуто справедливое равновесие между потребностями общества и правами отдельного человека;
- а оправдание для ограничения должно быть достаточным и уместным³¹.

Ключевой вопрос, который требуется разрешить уже сейчас, состоит в разграничении понятия целесообразности, введённого Верховным Судом в вышеупомянутом постановлении, — понятия весьма узкого и порой политизированного, — от теста на необходимость и соразмерность принимаемых актов, проведение которого фундаментально необходимо для судебного контроля за решениями исполнительной и законодательной власти. Подмена и взаимозаменяемость этих категорий приводит к катастрофическим последствиям и лишает граждан возможности противостоять спорным государственным решениям.

— 6 —

Недопустимо принимать законы, которые позволяют составлять протоколы об административных правонарушениях и выносить постановления о привлечении к ответственности в автоматическом режиме только на основании системы распознавания лиц и определения геолокации.

На сегодняшний день, несмотря на растущее распространение, точность распознавания лиц и корректного выяснения геолокации далеки от идеальных, что и показал эксперимент с приложением «Социальный мониторинг».

Однако государство слепо доверяет данным подобных систем, что в результате приводит к тому, что граждане, получая административный протокол, вынуждены оспаривать свою виновность в споре с искусственным интеллектом. Привлечение к ответственности не должно носить массовый характер, а для составления протокола необходимы более строгие и однозначные процедуры, в рамках которых у лица будет право на защиту и гарантия презумпции невиновности.

³⁰ *Kablis v. Russia*, nos. 48310/16, 59663/17, 30 April 2019, § 67.

³¹ *Lashmankin and Others v. Russia*, no. 57818/09, 7 February 2017.

Полезные ссылки: что ещё писали и рассказывали про право и пандемию

Научные материалы

- Джереми Макбрайд. [COVID-19 и Европейская Конвенция по правам человека](#)
- Арина Андросова, Татьяна Новикова. [Проблемы и перспективы урегулирования споров в рамках Всемирной организации здравоохранения в свете пандемии COVID-19](#)
- Александр Меркуленко. [Чрезвычайные полномочия органов власти субъектов федерации \(штатов\) в России, США и Бразилии в условиях распространения новой коронавирусной инфекции](#)
- Валентина Чехарина. [Чрезвычайное положение в Польше: конституционное регулирование и «гибридный» характер во время пандемии COVID-19](#)
- Александр Бланкенагель. [К вопросу о конституционности всеобщей обязательной вакцинации от COVID-19: анализ с точки зрения немецкого права](#)
- Татьяна Храмова. [Испытание пандемией: ограничения свободы собраний и слова в свете принципа пропорциональности](#)
- Эльвира Талапина. [Наблюдение \(слежка\) и права человека: новые риски цифровой эпохи](#)

[Прощай, COVID?](#) Сборник научных материалов под редакцией Константина Гаазе и Вячеслава Данилова

Доклады, обзоры и исследования

- [Пандемия COVID-19 и права человека: доклад Генерального секретаря ООН Антониу Гетурриша](#)
- [COVID-19 и права человека: резюме ООН от апреля 2020 года](#)

[Карта ВОЗ по коронавирусу в европейском регионе](#)

[Дашборд ВОЗ, содержащий информацию по коронавирусу](#)

- [Рекомендации Совета Европы по мерам борьбы с коронавирусом \(в обзоре Высшей школы экономики\)](#)
- [COVID-19 и свобода собраний: доклад ОВД-Инфо](#)
- [Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина: доклад СПЧ при Президенте РФ](#)
- [Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: доклад Уполномоченного по правам человека в РФ](#)

Видеоматериалы

- [Доклад Александры Троицкой и Татьяны Храмовой о правовом регулировании принудительной вакцинации \(в рамках конференции «Универсальные стандарты прав человека»\)](#)

[Вебинар Александры Сучковой «ЕСПЧ в эпоху пандемии: COVID-19 и права человека»](#)