

Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19



Данное руководство подготовлено в рамках текущих усилий БДИПЧ по реагированию на вызовы в области прав человека, возникшие в регионе ОБСЕ в результате пандемии COVID-19.

ЧАСТЬ I.

Обязательства государств во время чрезвычайной ситуации

На необходимость защитить здоровье и благосостояние населения государства реагировали различными способами. Какими бы ни были эти меры реагирования – объявление чрезвычайного положения, введение в той или иной форме режима чрезвычайной ситуации или принятие ограничительных мер, – они влекли за собой обязанность защищать основные свободы и права человека. В разделах данной части отчета представлен обзор мер, которые были приняты государствами в рамках реагирования на пандемию, а также обзор выполнения ими своих обязательств, связанных с тем, что эти меры должны быть необходимыми, соразмерными, ограниченными во времени и четко изложенными в законодательстве. Помимо этого, далее в отчете рассматривается выполнение государствами своих обязательств по обеспечению надлежащего надзора за режимом чрезвычайного положения и связанными с ним мерами, а также соблюдение права на доступ к информации в течение всего этого процесса. В этой части документа также анализируются риски, в том числе возникающие для права на неприкосновенность частной жизни и других основных свобод в связи со сбором данных, статистическим анализом, наблюдением и использованием новых технологий.

В данной части отчета БДИПЧ поставило перед собой задачу подробно проанализировать

международные стандарты и обязательства ОБСЕ, касающиеся чрезвычайных ситуаций. В рамках этого анализа рассматриваются обязанности государств при отступлении от основных свобод и прав человека или ином их ограничении и последствия таких ограничений для тех прав, отступления от которых не допускаются, и абсолютных прав. Также рассматривается вопрос о том, что сделали или могли бы сделать государства во время действия чрезвычайных мер для соблюдения принципа недискриминации. Представленные примеры из разных государств региона ОБСЕ используются в качестве иллюстраций к анализу тенденций, отмеченных в различных областях, а также отражают вопросы, вызывающие обеспокоенность, и подчеркивают те меры, которые можно признать хорошей практикой. В соответствии с обязательствами ОБСЕ, касающимися учета гендерных аспектов во всех стратегиях, мерах и программах, при анализе также учитываются потенциальные различия в последствиях тех или иных мер для женщин и мужчин.

Наконец, каждый раздел данной части отчета завершают рекомендации, которые могут помочь государствам-участникам в их усилиях по выполнению своих обязательств и соблюдению прав человека в рамках реагирования на пандемию COVID-19 и другие чрезвычайные ситуации.

I.1 ВВЕДЕНИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ И ДРУГИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ МЕРЫ

I.1.A ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ОБСЕ, КАСАЮЩИХСЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

В связи с пандемией значительное число государств-участников ОБСЕ ввели чрезвычайное положение и/или другие меры, беспрецедентным образом затрагивающие права человека и основные свободы. В рамках реагирования на пандемию более трети государств-участников официально объявили «чрезвычайное положение», как это предусмотрено международным правом; другие государства ввели режимы чрезвычайной ситуации различной степени интенсивности либо приняли иные законодательные или политические меры ограничительного характера без официального объявления чрезвычайного положения¹. Некоторые государства сочли, что сфера действия ограничительных мер, принятых в ответ на чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения, настолько широка, что эти меры представляют собой не ограничения (допустимые) международных стандартов в области прав человека, а исключения из этих стандартов, и, вследствие этого, прибегли к отступлениям от некоторых из принятых ими международных обязательств в области прав человека.

Более трети государств-участников официально объявили чрезвычайное положение, предусмотренное международным правом. Другие государства ввели другие режимы чрезвычайной ситуации различной степени интенсивности или иные законодательные и политические меры ограничительного характера.

Обязанность государств принимать все необходимые меры для борьбы с заболеванием и смягчения его последствий при помощи эффективных систем общественного здравоохранения, минимизации вреда, реагирования и профилактики вытекает из их обязанности гарантировать населению такие права человека, как право на жизнь и право на охрану здоровья. В то же время, меры реагирования государств на пандемию сказались на других правах человека и основных свободах, включая право на свободу передвижения, право на мирные собрания, право на образование, право на справедливое судебное разбирательство, право на участие в государственных делах, право на уважение частной и семейной жизни, а также право на свободу выражения мнения и доступ к информации. Пандемия показала, как трудно провести четкую границу между тем, что является необходимым и соразмерным, и тем, что таковым не является. В частности, значительная неопределенность в вопросе о том, насколько серьезную угрозу в действительности представляет вирус, сделала принятие решений о сроках

1 Для целей настоящего отчета термин «чрезвычайное положение в государстве» (state of public emergency), упомянутый в Московском документе ОБСЕ 1991 г. и Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 г., используется наряду с термином «чрезвычайное положение» (state of emergency), который является более распространенным на международном уровне. Поскольку точная терминология, используемая в соответствующих национальных правовых базах, сильно различается, а единые стандартные критерии «чрезвычайного положения» или процедур его объявления отсутствуют, также используется термин «режим, эквивалентный чрезвычайному положению» (или просто «эквивалентный режим»), под которым понимаются особые экстренные и временные правовые режимы общего характера, которые обычно предусматривают быструю передачу дополнительных полномочий органам исполнительной власти (что должно сопровождаться процедурными и существенными гарантиями защиты), а также общее приостановление действия или ограничение определенных прав человека и основных свобод.

и масштабах реагирования непростой задачей. Помимо этого, последствия принятых мер реагирования оказались различными для разных групп населения, и это усугубило уязвимое положение определенных групп и увеличило неравенство. Меры, принятые государствами, также повлияли на работу основных государственных институтов, что часто означало изменение баланса сил в пользу исполнительной власти.

Введение чрезвычайного положения или принятие других мер в рамках реагирования на пандемию должно опираться на права человека и демократические принципы, а также на принцип верховенства права, и ни при каких обстоятельствах не должно использоваться как предлог для необоснованных или несоразмерных ограничений в отношении международных стандартов в области прав человека и обязательств ОБСЕ. Следует отметить, что международные стандарты в области прав человека остаются действующими даже во время международных и других вооруженных конфликтов², не говоря уже о прочих видах чрезвычайных ситуаций. Отступления от этих стандартов или их ограничения возможны только в рамках соблюдения соответствующих положений международных договоров о правах человека, а также обязательств ОБСЕ. При этом любое ограничение прав человека и основных свобод в результате принимаемых мер всегда должно быть временным и соразмерным заявленной цели, применяться только в той степени, в какой это необходимо, и только в период действия чрезвычайного положения в государстве.

1. ОТСТУПЛЕНИЯ ОТ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Международные стандарты в области прав человека предусматривают, при соблюдении определенных строгих условий, возможность отступления от международных обязательств в области прав человека в условиях чрезвычайной ситуации в государстве, «угрожающей жизни нации»³. Обязательства ОБСЕ допускают отступления во время «чрезвычайного положения», которое может быть «оправдано лишь в исключительных и самых серьезных ситуациях»⁴. Положения об отступлении имеются в двух ключевых международных договорах о правах человека, применимых в большинстве государств-участников ОБСЕ, – Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП, статья 4) и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ, статья 15). Другие важнейшие международные конвенции по правам человека, в том числе Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), Конвенция ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД), Конвенция ООН о правах ребенка (КПР), Конвенция ООН о правах инвалидов (КПИ) и Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП) не содержат специальных положений об отступлении от прав и продолжают действовать в чрезвычайных ситуациях⁵.

2 См. прецедентную практику Международного суда в отношении взаимосвязи между международным гуманитарным правом и международным правом прав человека, например: The Advisory Opinion of the International Court of Justice on **The Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory** [Консультативное заключение Международного суда по вопросу о правовых последствиях возведения стены на оккупированной палестинской территории] of 9 July 2004, para. 106; см. также: ECtHR, **Hassan v. United Kingdom** [Постановление ЕСПЧ по делу «Хассан против Соединенного Королевства»], Application no. 29750/09, judgment of 16 September 2014, para. 77.

3 МПГПП, ст. 4, п. 1; ЕКПЧ, ст. 15, п. 1.

4 См. Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 г., п. 25; Московский документ ОБСЕ 1991 г., п. 28.1.

5 Государства остаются обязанными уважать (воздерживаться от вмешательства в пользование правами), защищать (не допускать вмешательства иных лиц в пользование правами) и соблюдать (принимать надлежащие меры для полной реализации прав) экономические, социальные и культурные права и ликвидировать любую дискриминацию вне зависимости от имеющихся у них ресурсов. Предусмотренные международными договорами о правах человека обязательства, связанные с экономическими, социальными и культурными правами, связаны с принципом «поэтапной реализации», касающимся доступности ресурсов и, соответственно, преобладающих обстоятельств. Тем не менее, обязательства государств, касающиеся основного содержания права на питание, охрану здоровья, жилье, социальную защиту, воду и санитарию, образование и достаточный жизненный уровень, а также ликвидации любой дискриминации вне зависимости от имеющихся у них ресурсов, продолжают действовать и в чрезвычайных ситуациях.

Возможные последствия для прав человека и основных свобод, связанные с отступлением от обязательств во время чрезвычайной ситуации, явным образом отличаются от влияния на права и свободы тех ограничений, которые допускаются в обычном порядке в соответствии с МПГПП и ЕКПЧ. Положения об отступлении предоставляют государствам в исключительных обстоятельствах, при соблюдении принципов соразмерности и законности, возможность временного отхода от определенных международных обязательств в области прав человека, выходящего за рамки допустимых в обычных случаях стандартов. В частности, обязательствами в области человеческого измерения в соответствии с МПГПП и ЕКПЧ, а также соответствующими обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, установлен строгий критерий в отношении того, какие меры, принимаемые государствами в отступление от своих обязательств, являются строго необходимыми с учетом «остроты положения». В соответствии с этим критерием, отступлений, приостанавливающих действие прав, следует избегать, когда с ситуацией можно в достаточной мере справиться при помощи введения необходимых и соразмерных ограничений, допускаемых в обычных условиях международными договорами в целях обеспечения общественной безопасности, защиты здоровья населения и поддержания общественного порядка⁶. В отношении таких случаев государства-участники приняли на себя конкретное обязательство «стремиться воздерживаться от любых отступлений» даже тогда, когда такие отступления допускаются международными конвенциями⁷.

Несмотря на некоторые различия в толковании и применении соответствующих положений Комитетом по правам человека ООН (КПЧ ООН) и Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ), оговорки об отступлении от обязательств, как правило, предусматривают, что отступления государств от своих обязательств будут правомерными только в случае соблюдения следующих условий (также рассмотренных в Копенгагенском документе 1990 г. и Московском документе 1991 г.)⁸:

- существование чрезвычайной ситуации, которая представляет фундаментальную и реальную текущую (или неминуемую) угрозу для страны⁹;
- временный характер чрезвычайного положения и отступления от обязательств;
- выполнение государством определенных процессуальных требований в отношении объявления и публичного заявления об отступлении от обязательств в соответствии с положениями законодательства, а также информирование БДИПЧ и официальное уведомление об этом ООН и Совета Европы;
- ясность и доступность для понимания общественности тех мер, которые являются отступлением от обязательств;
- наличие гарантий защиты прав и надзорных механизмов, в частности, постоянный анализ необходимости сохранения чрезвычайного положения и тех или иных мер, принимаемых в его рамках¹⁰;

6 Комитет по правам человека ООН (КПЧ), **Заявление об отступлениях от положений Пакта в связи с пандемией COVID-19**, UN Doc. CCPR/C/128/2, 24 апреля 2020 г., п. 2.

7 Московский документ ОБСЕ 1991 г., п. 28.7.

8 См. Копенгагенский документ 1990 г., п. 25; Московский документ 1991 г., п. 28.

9 В п. 1 ст. 4 МПГПП и п. 1 ст. 15 ЕКПЧ говорится о чрезвычайной ситуации, «угрожающей жизни нации». Хотя ЕСПЧ истолковал это выражение как «положение кризиса или неминуемой исключительной опасности, которое затрагивает население в целом и представляет угрозу для организованной жизни сообщества, формирующего государство» (см., например, дело **«Лоулесс против Ирландии»** (№ 3), жалоба № 332/57, постановление от 1 июля 1961 г., п. 28 (англ.)), оно остается довольно нечетким, и ЕСПЧ оставляет соответствующим государствам широкую возможность для усмотрения (см., например, дело **«Аксо́й против Турции»**, жалоба № 21987/93, постановление от 18 декабря 1996 г., п. 68 (англ.)). КПЧ ООН тоже не дает четкого определения и отмечает, что «[н]е все беспорядки или бедствия можно квалифицировать как [...] чрезвычайное положение, при котором жизнь нации находится под угрозой», подчеркивая необходимость тщательного рассмотрения оснований и причин для отступлений в ситуациях, не связанных с вооруженным конфликтом (см. КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 29 – Статья 4 МПГПП**, п. 3).

10 Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), **Resolution 2209 (2018) State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Art. 15 of the European Convention on Human Rights** [Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), Резолюция № 2209 (2018) «Чрезвычайное положение: вопросы соразмерности в связи с отступлениями от обязательств на основании статьи 15 Европейской конвенции о правах человека»], para. 19.4.

- строгая необходимость и соразмерность мер, являющихся отступлением от обязательств, с точки зрения цели урегулирования возникшей ситуации (в отношении их продолжительности, географического охвата и сферы действия) при одновременном исключении из сферы их применения определенных прав, не допускающих отступлений;
- недопущение несовместимости этих мер с другими обязательствами, возникающими согласно международному

праву, в частности, международному гуманитарному праву и международному беженскому праву;

- недискриминационный (де-юре и де-факто) характер мер, являющихся отступлением от обязательств.

Обязательства ОБСЕ предусматривают невозможность отступления от следующих прав, «от которых не может быть отступлений» согласно положениям соответствующих международных документов¹¹:

ПРАВА, ОТСТУПЛЕНИЯ ОТ КОТОРЫХ НЕ ДОПУСКАЮТСЯ В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 4 МПГП И ПРОТОКОЛАМИ К ПАКТУ (ЕСЛИ ОНИ РАТИФИЦИРОВАНЫ)

ПРАВА, ОТСТУПЛЕНИЯ ОТ КОТОРЫХ НЕ ДОПУСКАЮТСЯ В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 15 ЕКПЧ И ПРОТОКОЛАМИ К КОНВЕНЦИИ (ЕСЛИ ОНИ РАТИФИЦИРОВАНЫ)

Запрет дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения (ст. 4, п. 1)

Право на жизнь (ст. 6)
Запрет смертной казни (Второй факультативный протокол, ст. 1, п. 1)

Право на жизнь, за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий (ст. 2)
Отмена смертной казни в мирное время и ограничение смертной казни в военное время (Протокол № 6)
Полная отмена смертной казни (Протокол № 13)

Запрет пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ст. 7)

Запрет пыток или бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ст. 3)

Запрет рабства и подневольного состояния (ст. 8)

Запрет рабства и подневольного состояния (ст. 4, п. 1)

Запрет лишения свободы исключительно на основании неспособности выполнить договорное обязательство (ст. 11)

Принцип законности в области уголовного права (ст. 15)

Наказание исключительно на основании закона (ст. 7)
Право не быть судимым или наказанным дважды (Протокол № 7, ст. 4)

Право каждого человека на признание его правосубъектности (ст. 16)

Свобода мысли, совести и религии (ст. 18)

¹¹ Копенгагенский документ 1990 г., п. 25; Московский документ 1991 г., п. 28.6.

Помимо этого, не допускающими отступлений были признаны – главным образом, Советом ООН по правам человека – и некоторые другие права, в том числе право на эффективное средство правовой защиты (как непереносимое условие для осуществления других прав человека, не допускающих отступлений)¹², а также фундаментальные принципы справедливого судебного разбирательства¹³, основополагающие гарантии недопущения произвольного содержания под стражей¹⁴ и принцип невысылки беженцев, который является абсолютным и не допускает никаких отступлений¹⁵.

В обязательствах, принятых в рамках ОБСЕ, содержатся более подробные руководящие принципы, касающиеся объявления чрезвычайного положения. Московский документ 1991 г. включает несколько требований и условий, которые должны быть выполнены для объявления чрезвычайного положения: такое положение может быть объявлено «лишь законным конституционным органом», наделенным соответствующими полномочиями, а в тех случаях, когда такое решение принимается органами исполнительной власти, «оно должно подлежать утверждению или контролю со стороны законодательного органа

в кратчайшие сроки»¹⁶. Решение о введении чрезвычайного положения должно быть объявлено «официально, публично и в соответствии с положениями, закрепленными в законе»¹⁷. КПЧ ООН также требует, чтобы государства «действова[ли] в рамках их конституциональных и иных законодательных положений, регулирующих порядок объявления такого положения и осуществление чрезвычайных полномочий», отмечая при этом, что требование об официальном объявлении чрезвычайного положения «имеет важнейшее значение для поддержания принципов законности и господства права в период, когда это более всего необходимо»¹⁸. Иными словами, официальное предварительное объявление чрезвычайного положения в соответствии с положениями конституции государства (или, в соответствующих случаях, законодательного акта более низкого уровня) обычно рассматривается как важнейшее условие для отступления от стандартов, хотя ЕСПЧ напрямую не формулирует такое требование как обязательное предварительное условие для отступления¹⁹. Наконец, в Московском документе прямо указывается, что «[н]е допускается введение или продление чрезвычайного положения де-факто в нарушение положений, закрепленных в законе»²⁰.

12 См. КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 29 – Статья 4 МПГПП**, пп. 14-15.

13 КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 29**, п. 16; **Замечание общего порядка № 32 (2007)**, п. 6. Это включает право на рассмотрение дела независимым и беспристрастным судом (КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 32 (2007)**, п. 19); презумпцию невиновности (**Замечание общего порядка № 32 (2007)**, п. 6); право на доступ к адвокату; право каждого, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, на быстрое разбирательство его дела в (независимом и беспристрастном) суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно / право оспаривать законность задержания – habeas corpus (КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 29**, п. 16; **Замечание общего порядка № 35 – Статья 9 (Свобода и личная неприкосновенность)**, п. 67).

14 КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 35 – Статья 9 (Свобода и личная неприкосновенность)**, пп. 66-67, где упоминается право обратиться в суд, с тем чтобы суд мог принять безотлагательное решение относительно законности содержания под стражей.

15 См. Генеральная Ассамблея ООН, **Резолюция A/RES/51/75**, 12 февраля 1997 г., п. 3. См. также: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol** [Консультативное заключение УВКБ ООН по вопросу об экстерриториальном применении обязательств по недопущению высылки (невыдаче) согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протоколу к ней 1967 года], 26 January 2007, paras. 12 and 20; постановление ЕСПЧ по делу «**Чахал против Соединенного Королевства**» [Большая Палата], жалоба № 22414/93, постановление от 15 ноября 1996 г., п. 80 (англ.); а также дело «**Саади против Италии**» [Большая Палата], жалоба № 37201/06, 28 февраля 2008 г., п. 137 (англ.).

16 Московский документ 1991 г., п. 28.3.

17 Московский документ 1991 г., п. 28.3.

18 См. КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 29**, п. 2.

19 ЕСПЧ в своей практике в этом отношении проявляет достаточную гибкость, ссылаясь на широкую возможность усмотрения для государств; Судом принимал различные виды заявлений от правительств, которые были официальными по своему характеру и в которых правительства публично заявляли о своем намерении прибегнуть к отступлениям, – при этом Суд не проводил дополнительной проверки на предмет соблюдения конституционных положений (см., например, постановление ЕСПЧ по делу «**Бранниган и Макбрайд против Соединенного Королевства**», жалобы №№ 14553/89 и 14554/89, постановление от 25 мая 1993 г., п. 73 (англ.).

20 Московский документ 1991 г., п. 28.4.

Помимо этого, даже во время чрезвычайной ситуации следует обеспечивать общее соблюдение принципов верховенства права²¹. Как подчеркивается в Московском документе 1991 года, чрезвычайное положение «не может использоваться для свержения демократического конституционного строя и быть направленным на уничтожение международно признанных прав человека и основных свобод»²². ЕСПЧ также отмечает, что даже в условиях чрезвычайного положения «при принятии любых мер необходимо стремиться ограждать демократический порядок от того, что ему угрожает, и должны прилагаться все усилия для защиты таких ценностей демократического общества, как плюрализм, терпимость и широкий взгляд на мир»²³. Это означает, что основополагающие гарантии верховенства права, прежде всего конституционность и законность, а также эффективный парламентский надзор, независимый судебный контроль и эффективные национальные средства правовой защиты должны быть сохранены и во время чрезвычайного положения²⁴. Помимо этого, необходимо по-прежнему соблюдать и защищать надлежащие демократические процедуры, в том числе разделение властей, а также политический плюрализм и независимость гражданского общества и СМИ.

ОГРАНИЧЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Когда государства не прибегают к отступлениям от обязательств, любые ограничения вышеупомянутых прав должны соответствовать требованиям, предусмотренным международным

правом прав человека, а именно: (i) они должны «налагаться в соответствии с законом» и, соответственно, быть ясными, доступными и предсказуемыми²⁵; (ii) они должны преследовать «законную цель», предусмотренную международным правом прав человека для данного конкретного права; (iii) они должны быть «необходимыми в демократическом обществе» и в этом качестве отвечать безотлагательной общественной потребности, являясь при этом соразмерными заявленной цели; (iv) они должны быть недискриминационными. Эти требования применимы и к отступлениям от обязательств.

Некоторые права, отступления от которых не допускаются, могут подлежать ограничениям²⁶. При этом существуют и абсолютные права, то есть такие, осуществление которых не может быть приостановлено или ограничено ни при каких обстоятельствах, даже в контексте чрезвычайной ситуации. К абсолютным правам относится право не подвергаться пыткам и иному жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию²⁷; право на свободу от рабства и подневольного состояния, право не подвергаться лишению свободы за неспособность выполнить договорное обязательство; запрет геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности; запрет на придание обратной силы уголовным законам; право на признание правосубъектности; запрет на произвольное лишение свободы и связанное с ним право каждого лица, лишённого свободы, обратиться в суд для оспаривания законности содержания под стражей²⁸, а также принцип

21 См., например, КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 2.

22 Московский документ 1991 г., п. 28.1.

23 См., например, постановление ЕСПЧ по делам «Хасан Алтан против Турции» (жалоба № 13237/17, постановление от 20 марта 2018 г.), п. 210; «Шахин Алпай против Турции», жалоба № 16538/17, постановление от 20 марта 2018 г., п. 180 (англ.).

24 См., например: PACE, **Resolution 2209 (2018) State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Art. 15 of the European Convention on Human Rights**, para. 3 (указ. соч., сноска 10).

25 Законы должны быть сформулированы достаточно ясно, с тем чтобы каждое лицо могло предвидеть последствия своих действий и регулировать свое поведение соответствующим образом.

26 Например, право на свободу религии или убеждений, предусмотренное ст. 18 МПГПП, не допускает отступлений в силу п. 2 ст. 4 МПГПП, однако оно может ограничиваться в соответствии с п. 3 ст. 18 МПГПП.

27 В п. 2 ст. 2 Конвенции ООН против пыток прямо говорится, что «[н]икакие исключительные обстоятельства, какими бы они ни были, будь то состояние войны или угроза войны, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычайное положение, не могут служить оправданием пыток». См. также Копенгагенский документ ОБСЕ, п. 16.3.

28 См.: Рабочая группа по произвольным задержаниям, **Обсуждение № 11 вопроса о предотвращении произвольного лишения свободы в контексте чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения** (8 мая 2020 г.), п. 5; **Доклад Рабочей группы по произвольным задержаниям Совету по правам человека ООН**, A/HRC/22/44, 24 декабря 2012 г., пп. 42-51; **Замечание общего порядка № 35** – статья 9 МПГПП (Свобода и личная неприкосновенность), п. 67.

невывысылки²⁹. Во время чрезвычайных ситуаций также сохраняют свое действие обязательства государств, связанные с основными обязательствами в отношении права на охрану здоровья, – равно как и права на питание, жилье, социальную защиту, воду и санитарную, образование, достаточный жизненный уровень и право на свободу от дискриминации³⁰. Наконец, при любых обстоятельствах должно соблюдаться международное гуманитарное право³¹.

I.1.Б ОБЗОР МЕР, ПРИНЯТЫХ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ

Пандемия стала уникальным явлением по своему масштабу и последствиям и, хотя ее распространение и воздействие в разных странах различается, привела к тому, что ООН, Совет Европы и БДИПЧ ОБСЕ за очень короткое время получили беспрецедентно большое число уведомлений о введении чрезвычайного положения и отступлении от международных стандартов в области прав человека. Вместе с тем, объявление государством чрезвычайного положения и принятие им решения отступить от международного договора о правах человека необязательно говорит о введении более суровых чрезвычайных мер по сравнению с государствами, не объявившими чрезвычайное положение и не принявшими решение прибегнуть к отступлениям.

Сам факт объявления в той или иной стране чрезвычайного положения и принятия решения отступить от международного договора о правах человека необязательно говорит о суровости действующих чрезвычайных мер.

Московский документ ОБСЕ 1991 г. требует, чтобы государства-участники информировали соответствующий институт ОБСЕ, то есть БДИПЧ³², о введении чрезвычайного положения, а также о любом отступлении от международных обязательств конкретного государства в области прав человека³³. Это касается как мер национального уровня, действующих на всей территории страны, так и частичных мер – например, объявленных субнациональными органами власти, – если эти меры могут повлиять на способность государства выполнять свои обязательства в области прав человека. После своей первой вербальной ноты, датированной 20 марта 2020 г., БДИПЧ направило государствам-участникам еще четыре вербальные ноты (9 и 30 апреля, 22 мая и 16 июня) с информацией о соответствующих мерах, принятых другими государствами, и просьбой уведомлять Бюро о введении чрезвычайных мер в соответствии с требованием Московского документа ОБСЕ 1991 г. На 15 июня 2020 г. 28 государств-участников ОБСЕ проинформировали БДИПЧ о введенных ими чрезвычайных мерах.

29 См. ст. 4 принятой в 1984 г. Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП), содержащую абсолютный запрет принудительного возвращения лиц, которым может угрожать применение пыток. См. также: КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 20 – статья 7 МПГПП**, 10 марта 1992 г., п. 9; см. также практику ЕСПЧ, в соответствии с которой этот абсолютный принцип недопустимости принудительного возвращения выводится из текста ст. 3 ЕКПЧ – например, постановление ЕСПЧ по делу «**Серинг против Соединенного Королевства**», жалоба № 14038/88, постановление от 7 июля 1989 г., п. 88 (англ.); «**Чахал против Соединенного Королевства**» [Большая Палата], жалоба № 22414/93, постановление от 15 ноября 1996 г., пп. 80-81 (англ.).

30 См. УВКПЧ ООН, **Чрезвычайные меры и COVID-19: руководство** (27 апреля 2020 г.). См. также: КЭСКОП, **Замечание общего порядка № 3 – Природа обязательств государств-участников** (1990), п. 10; **Замечание общего порядка № 14** (2000), п. 43. Данные минимальные базовые обязательства включают доступ к минимальному основному набору продуктов питания, который должен быть достаточным, соответствовать требованиям питательности и безопасности для обеспечения свободы от голода (КЭСКОП, **Замечание общего порядка № 12 – Право на достаточное питание** (1999), пп. 6 и 8); основополагающее базовое медицинское обслуживание, включая обеспечение основными медикаментами (КЭСКОП, **Замечание общего порядка № 14** (2000), п. 43); обеспечение элементарного крова и жилья и санитарно-гигиенических условий (КЭСКОП, **Замечание общего порядка № 3** (1990), п. 10, и **Замечание общего порядка № 15** (2003), п. 37) и право не подвергаться произвольному выселению из жилища (КЭСКОП, **Замечание общего порядка № 7** (1997), п. 8); обеспечение доступа к минимально необходимому количеству воды, которая является достаточной и безопасной для целей личного и бытового использования для предупреждения заболеваний (КЭСКОП, **Замечание общего порядка № 15** (2003), п. 37).

31 См. четыре **Женевские конвенции** 1949 г., ст. 1 Общих положений которых гласит: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются при любых обстоятельствах соблюдать и заставлять соблюдать настоящую Конвенцию».

32 В соответствии с Хельсинкским документом ОБСЕ 1992 г., п. 5(b).

33 Московский документ 1991 г., п. 28.10.

Четырнадцать государств сообщили о введении общенационального чрезвычайного положения или эквивалентного режима, но лишь некоторые государства предоставили информацию об отступлениях от обязательств³⁴. При этом следует отметить, что не все государства, объявившие чрезвычайное положение, прибегли к отступлениям от международных стандартов в области прав человека.

В некоторых странах конституция не предусматривает механизм для официального объявления «чрезвычайного положения» или эквивалентного режима³⁵ либо позволяет введение таких режимов для конкретных видов чрезвычайных ситуаций, не включающих эпидемии и чрезвычайные ситуации в области здравоохранения³⁶. Эти страны, как правило, использовали существующее первичное законодательство, регулирующее меры реагирования государств на распространение инфекционных заболеваний или эпидемии либо другие механизмы предоставления

органам исполнительной власти особых полномочий для реагирования на исключительные обстоятельства.

1. ВВЕДЕНИЕ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР ИЛИ СПЕЦИАЛЬНОГО РЕЖИМА, НЕ РАВНОЗНАЧНОГО ЧРЕЗВЫЧАЙНОМУ ПОЛОЖЕНИЮ

В некоторых государствах ограничительные меры были введены без объявления чрезвычайного положения или эквивалентного режима – как правило, путем применения существующего, вновь принятого или измененного первичного законодательства, касающегося реагирования на инфекционные заболевания, эпидемии или бедствия³⁷. Такое законодательство обычно предоставляет исполнительной власти возможность действовать или осуществлять законодательные полномочия в ускоренном порядке и позволяет вводить определенные ограничения в отношении конкретных прав человека и основных свобод.

-
- 34 Андорра, **Армения**, **Болгария**, Босния и Герцеговина (чрезвычайное положение объявлено только в Республике Сербской), **Грузия**, Дания, Испания, Канада (чрезвычайное положение или иной режим чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения объявлен в некоторых провинциях, территориях и городах), Кипр, **Латвия** (объявлена «чрезвычайная ситуация»), Литва, Лихтенштейн, **Люксембург** («кризисное положение»), Мальта, **Молдова**, Нидерланды, Польша, **Португалия**, **Румыния**, **Сан-Марино**, **Северная Македония**, **Сербия**, Словения, **Финляндия**, **Чешская Республика**, Швейцария, Швеция, **Эстония** («чрезвычайная ситуация»); полужирным шрифтом выделены страны, где было объявлено общенациональное чрезвычайное положение или эквивалентный режим.
- 35 Например, Бельгия, Дания, Исландия и Сан-Марино. Во Франции возможность введения «чрезвычайного положения» не предусмотрена конституцией 1958 г., однако предусмотрена законом № 55-385 от 3 апреля 1955 г. С последующими изменениями.
- 36 Например, в **Греции** (ст. 48), **Ирландии** (ст. 28.3.3^а), на **Кипре** (ст. 183(1)), в **Латвии** (ст. 62), **Литве** (ст. 144), во **Франции** (ст. 16 и 36), в **Швеции** (глава 15) конституция предусматривает возможность введения чрезвычайного положения только в случае войны, неминуемой угрозы войны и тому подобных угроз государству, его институтам или территориальной целостности, либо обычно интерпретируется таким образом (на **Мальте**). В **Италии** парламент наделен полномочиями объявлять военное положение (ст. 78), при этом передача дополнительных полномочий правительству возможна в случае необходимости и экстренной ситуации в соответствии со ст. 77 Конституции.
- 37 К ним относятся, например, **Азербайджан**, **Дания**, **Исландия**, **Кипр**, **Лихтенштейн**, **Монголия**, **Турция**, **Хорватия** и **Швеция**, которые в основном использовали существующее законодательство по вопросам обеспечения санитарии, охраны здоровья и/или чрезвычайных ситуаций, предоставляющее возможность вводить ограничительные меры. В **Монако** министерствами были приняты различные постановления в соответствии с Законом 2016 г. О национальной безопасности. Некоторые государства объявляли те или иные особые режимы, касающиеся общественного здравоохранения и не равнозначные чрезвычайному положению, на основе существующего или вновь принятого первичного законодательства, а не конституции: так поступили **Андорра** («чрезвычайная ситуация в области здравоохранения»), **Литва** («карантин»), **Мальта** («чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения»), **Нидерланды** («заболевание категории «А» в соответствии с Законом об общественном здравоохранении 2008 г.»), **Польша** («состояние эпидемической угрозы»), **Словения** («эпидемия»), **Украина** («чрезвычайная ситуация»), **Франция** («чрезвычайное положение в области здравоохранения»), **Черногория** («эпидемия коронавируса, представляющая общенациональную угрозу»), **Швейцария** («чрезвычайная ситуация» в соответствии с Законом об эпидемиях). В некоторых странах были приняты те или иные временные законодательные акты в рамках реагирования на пандемию COVID-19 (например, в **Ирландии**, **Норвегии** и **Соединенном Королевстве**). В **Косово** правительство с 12 марта приняло меры сдерживания и первоначально ввело ограничения на поездки и общенациональный комендантский час, однако 31 марта Конституционный суд отменил эти меры своим решением, вступившим в силу 13 апреля, однако впоследствии были введены дополнительные ограничения на передвижение. [Оговорка (ОБСЕ): Любое упоминание Косово, относящееся к его территории, институтам или населению, следует понимать в строгом соответствии с Резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН].

Некоторые из этих стран приняли не так много юридически обязывающих ограничительных мер – в основном речь шла о рекомендациях для населения³⁸. Ряд государств опирались на определенные конституционные положения, допускающие в исключительных случаях временное делегирование законодательных полномочий органам исполнительной власти при наличии определенных гарантий защиты – например, такой, как требование о ратификации парламентом в течение установленного (достаточно короткого) срока³⁹. Некоторые страны, которые первоначально не использовали юридически обязывающие ограничительные меры, на более позднем этапе ввели специальные обязательные ограничения, законы или декреты с ограниченной сферой действия⁴⁰. Десять государств-участников ОБСЕ проинформировали БДИПЧ о введении подобных ограничительных мер или других особых режимов, не равнозначных «чрезвычайному положению», в рамках своего реагирования на пандемию (также см. ниже о федеративных государствах)⁴¹.

2. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИЛИ ЭКВИВАЛЕНТНЫЕ РЕЖИМЫ БЕЗ ОТСТУПЛЕНИЯ ОТ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Десять государств-участников объявили чрезвычайное положение или эквивалентный режим, предусмотренный конституцией или отдельным законом, не прибегая при этом к отступлениям от обязательств. Эти страны сочли, что введенные ими ограничительные меры являются (обычными) ограничениями международных стандартов в области прав человека⁴². В некоторых из этих государств также были приняты специальные законы, более подробно регулирующие меры, принятые в условиях чрезвычайного положения, или предусматривающие дополнительные ограничения, которые могли отсутствовать в существующем законодательстве о чрезвычайных полномочиях⁴³. За исключением Италии, чрезвычайное положение в разных странах действовало от полутора до трех месяцев, а затем некоторые из этих стран перешли к менее строгому режиму чрезвычайной ситуации⁴⁴. Шесть государств-участников сообщили БДИПЧ об объявлении чрезвычайного положения или эквивалентного режима,

38 Например, **Швеция и Исландия**.

39 К ним относятся, например, **Франция** (закон № 2020-290 от 23 марта 2020 г. О противодействии пандемии COVID-19, которым в Кодекс об общественном здравоохранении был включен новый особый режим «чрезвычайного положения в области здравоохранения», а правительству были предоставлены полномочия по изданию постановлений, имеющих силу закона (по определенным вопросам из утвержденного списка) и подлежащих ратификации парламентом в течение трех месяцев) и **Греция** («акты законодательного содержания» принимались президентом по представлению кабинета министров, как это предусмотрено конституцией, и подлежали ратификации парламентом в течение сорока дней).

40 Например, проведение тестирования при подозрении на заболевание и помещение в изоляцию лиц с подтвержденным диагнозом, а также тех, с кем они контактировали, и обязательная 14-дневная самоизоляция для лиц, прибывающих из эпидемически неблагополучных стран (**Беларусь**); обязательное использование масок и социальное дистанцирование в общественных местах (**Таджикистан**); проверки и карантинные меры, временное прекращение движения пассажирского транспорта, физическое дистанцирование, закрытие кафе, ресторанов и развлекательных центров (**Туркменистан**); карантин, закрытие интернатов и школ, прекращение движения пассажирского транспорта и другие ограничения; введение президентом более строгих наказаний за распространение недостоверной информации о вирусе (**Узбекистан**).

41 **Андорра, Дания, Кипр, Литва, Лихтенштейн, Мальта, Нидерланды, Польша, Словения и Швеция**. 19 июня **Литва** уведомила БДИПЧ об окончании карантинного режима, который продлился три месяца, а 1 июля **Мальта** проинформировала БДИПЧ об окончании режима чрезвычайной ситуации в области здравоохранения.

42 В том числе **Болгария, Венгрия, Испания, Италия, Казахстан, Люксембург, Португалия, Словакия, Финляндия, Чешская Республика** (подробнее см. В Приложении 1).

43 Например, в **Болгарии** (специальный «Закон о мерах и действиях во время чрезвычайного положения» от 23 марта 2020 г.); **Финляндии** (большая часть ограничительных мер была введена чрезвычайными постановлениями, принятыми на основании Закона о чрезвычайных полномочиях и впоследствии утвержденных парламентом, однако для закрытия ресторанов потребовалось принятие парламентом отдельного закона № 153/2020). Также следует отметить, что 23 марта 2020 г. в **Андорре** был принят новый Закон № 4/2020 о режимах повышенной готовности и чрезвычайного положения, однако в контексте пандемии COVID-19 он на данный момент не использовался.

44 Например, в **Болгарии** (2 месяца), **Венгрии** (более 3 месяцев), **Испании** (90 дней), **Казахстане** (чуть менее 2 месяцев), **Люксембурге** (3 месяца), **Португалии** (1,5 месяца), **Словакии** (90 дней), **Финляндии** (3 месяца), **Чешской Республике** (чуть более 2 месяцев). 14 мая **Болгария** перешла на режим «общенациональной эпидемической ситуации», продлившийся один месяц; с 3 мая в **Португалии** начался «режим бедствия»; **Венгрия** с 18 июня на неопределенный срок перешла на режим чрезвычайной ситуации в области здравоохранения.

а некоторые государства также проинформировали Бюро об отмене ограничений. Некоторые из этих государств подчеркнули, что они считают принятые ими ограничительные меры подпадающими под обычные положения об ограничениях (также см. ниже о федеративных государствах)⁴⁵.

В некоторых федеративных государствах федеральные власти объявили чрезвычайное положение (например, в Соединенных Штатах), а в других этого не произошло (например, в Австрии, Бельгии, Боснии и Герцеговине, Германии, Канаде, Российской Федерации, Швейцарии). В ряде федеративных государств, не объявивших чрезвычайное положение, был задействован федеральный механизм кризисного управления. В большинстве случаев, когда соответствующее законодательство позволяло сделать это, федеративные единицы объявили чрезвычайное положение или другой чрезвычайный режим – например, режим стихийного бедствия или режим повышенной готовности. Босния и Герцеговина, Канада и Швейцария направили отдельные уведомления в БДИПЧ о чрезвычайных мерах, принятых в ответ на пандемию как на федеральном уровне, так и в федеративных образованиях, а также об отмене таких мер (Босния и Герцеговина). В ряде случаев даже в административно-территориальных единицах более низкого уровня, чем субъекты федераций (округа, регионы и города), вводились меры, равнозначные режиму чрезвычайной ситуации или даже непосредственно объявленные таковыми. Ввиду отсутствия подробной информации о таких случаях и с учетом большого разнообразия конкретных местных условий, подобные случаи не могут быть рассмотрены в настоящем отчете, однако следует отметить, что обязательства в области прав человека, касающиеся законности, необходимости и соразмерности принимаемых

мер, а также недискриминации, в равной мере применимы и к таким мерам, принимаемым на местном уровне.

3. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИЛИ ЭКВИВАЛЕНТНЫЙ РЕЖИМ С ОТСТУПЛЕНИЕМ ОТ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Одиннадцать государств-участников объявили чрезвычайное положение или эквивалентный режим и прибегли к отступлению от международных стандартов в области прав человека. Таким образом, они сочли, что принятые ими меры выходят за рамки (обычных) оговорок об ограничениях⁴⁶. Из этих государств девять проинформировали БДИПЧ об объявлении чрезвычайного положения, как того требует пункт 28.10 Московского документа ОБСЕ (1991), но при этом только шесть государств предоставили информацию об отступлении от обязательств⁴⁷.

Большинство из этих стран отменили чрезвычайное положение или эквивалентный режим через 1,5-3 месяца, но только Албания, Латвия, Молдова, Румыния, Северная Македония и Эстония сообщили об этом в ООН и/или Совет Европы⁴⁸. Некоторые из этих государств перешли к менее строгому чрезвычайному режиму (например, «состояние готовности» в Румынии или «режим чрезвычайной ситуации и карантина» в отдельных районах Кыргызстана). В Грузии после отмены чрезвычайной ситуации было принято чрезвычайное законодательство, предусматривавшее сохранение определенных ограничений, и отступления от обязательств были продлены до 10 июля 2020 г. Только Румыния, Сербия и Эстония проинформировали БДИПЧ об отмене чрезвычайного положения. Власти Сан-Марино, где отсутствует механизм официального объявления «чрезвычайного положения», сообщили

45 **Болгария, Испания, Люксембург, Португалия, Финляндия и Чешская Республика.** К 15 июня 2020 г. **Болгария, Португалия и Чешская Республика** проинформировали БДИПЧ об отмене чрезвычайного положения.

46 **Албания, Армения, Грузия, Кыргызстан, Латвия, Молдова, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия и Эстония** (подробнее см. В Приложении 1). Власти **Кыргызстана** прибегли к отступлениям в тех городах и районах, где было объявлено чрезвычайное положение, то есть в городах Бишкек, Ош и Джалал-Абад, а также в Ноокатском и Карасуйском районах Ошской области и Сузакском районе Джалал-Абадской области с 25 марта по 15 апреля; затем оно было продлено до 10 мая в городах Бишкек, Ош и Джалал-Абад, а также в Ат-Башинском районе Нарынской области.

47 **Армения, Грузия, Латвия, Молдова, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия и Эстония.** При этом **Северная Македония, Сербия и Эстония** напрямую не сообщили БДИПЧ об отступлениях.

48 Например, **Албания** (3 месяца), **Грузия** (2 месяца), **Кыргызстан** (1,5 месяца), **Латвия** (около 3 месяцев), **Молдова** (60 дней), **Румыния** (60 дней), **Северная Македония** (3 месяца и 1 неделя), **Сербия** (7 недель), **Эстония** (чуть больше 2 месяцев).

БДИПЧ о смягчении некоторых ограничительных мер при сохранении режима чрезвычайной ситуации в здравоохранения и других ограничений «до окончания чрезвычайной ситуации в области здравоохранения».

На 1 июля 2020 г. следующие государства-участники объявили чрезвычайное положение или эквивалентный режим и уведомили об отступлении от ЕКПЧ и/или МПГПП:

СТРАНЫ	ОТСТУПЛЕНИЯ ОТ ЕКПЧ								ОТСТУПЛЕНИЯ ОТ МПГПП										
	Ст. 5 Свобода и неприкосновенность	Ст. 6 Справедливый суд	Ст. 8 Частная жизнь	Ст. 10 Выражение мнения	Ст. 11 Собрания Объединения	Ст. 1 Протокола № 1 Имущество (собственность)	Ст. 2 Протокола № 1 Образование	Ст. 2 Протокола № 4 Свобода передвижения	Прекращение отступлений	Ст. 9 Свобода и неприкосновенность	Ст. 12 Свобода передвижения	Ст. 14 Справедливый суд	Ст. 17 Частная жизнь	Ст. 21 Собрания	Ст. 22 Объединения	Прекращение отступлений			
Албания			+		+	+	+	+		Нет отступлений от МПГПП									
Армения* (1)	?			?	?	?		?	+	+			+						
Эстония**	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+			
Грузия* (2)	+	+(2)	+		+	+	+	+	+	+	+(2)	+	+						
Кыргызстан (3)				Неприменимо								+(3)		+(3)					
Латвия*		+		+		+	+	+(4)		+		+	+		+(4)				
Молдова* (5)				+		+	+	+(5)		+			+		+(5)				
Сев. Македония**		+		+		+	+	+		Нет отступлений от МПГПП									
Румыния* (6)		?		?	?	?	?	+		+		+	+		+				
Сан-Марино* (7)				?			?			+			+	+					
Сербия**				Не указано								Нет отступлений от МПГПП							

* Государство проинформировало БДИПЧ о чрезвычайном положении (или эквивалентном режиме) и отступлениях.

** Государство проинформировало БДИПЧ о чрезвычайном положении (или эквивалентном режиме), но напрямую не сообщило об отступлениях от ЕКПЧ и/или МПГПП.

Вопросительный знак (?): вывод об отступлениях от определенных статей ЕКПЧ и МПГПП сделан на основе текстов правовых актов, приложенных к уведомлениям в адрес Совета Европы или к информации, направленной в БДИПЧ.

- (1) Положения, к отступлениям от которых прибегает Армения, прямо не указаны в уведомлении Совету Европы, но вывод о них можно сделать на основе приложенного текста решения, в котором упоминается ряд прав, в том числе право на личную свободу, свободу передвижения, свобода собраний, право на владение имуществом, свобода выражения мнения и право на доступ к информации (отступление путем запрета отдельных публикаций и сообщений в СМИ). В информации, направленной в БДИПЧ, упоминаются отступления от права на свободу личности, свободы передвижения, свободы собраний и «других прав, ограничения которых во время чрезвычайного положения предусмотрены Конституцией».
- (2) В первоначальной информации, предоставленной Грузией в БДИПЧ, не было упоминаний об отступлениях, однако в последующей вербальной ноте от 25 мая были перечислены отступления от конкретных статей ЕКПЧ и МПГПП. В первоначальных уведомлениях в адрес Совета Европы и ООН не упоминалось отступление от права на справедливое судебное разбирательство (ст. 6 ЕКПЧ и ст. 14 МПГПП), однако о нем говорится в более поздних уведомлениях в адрес Совета Европы от 25 мая и в адрес ООН от 23 мая, где также сообщается о продлении отступлений до 15 июля 2020 г.
- (3) Власти Кыргызстана прибегли к отступлениям только в отношении отдельных территорий (городов и районов), где было введено чрезвычайное положение.
- (4) Латвия уведомила Совет Европы о прекращении отступлений от ст. 11 ЕКПЧ (14 мая), ст. 2 Протокола № 1 к ЕКПЧ (2 июня) и остальных положений (10 июня), а также уведомила ООН о прекращении отступлений от ст. 21 МПГПП (13 мая) и остальных положений (9 июня).
- (5) Молдова проинформировала БДИПЧ о том, что она сообщит об отступлениях в Совет Европы и ООН, не уточняя материальную сферу действия отступлений.
- (6) Румыния первоначально не проинформировала БДИПЧ об отступлениях, но сделала это позднее.
- (7) Власти Сан-Марино проинформировали БДИПЧ об отступлениях от свободы передвижения, свободы собраний и свободы объединений, хотя об этом не было прямо сказано в уведомлении в адрес Совета Европы.

Официальное и публичное объявление чрезвычайного положения

В указанных выше случаях чрезвычайное положение или эквивалентный режим были объявлены официально и публично. Тем не менее, иногда еще до официального объявления вводились ограничительные меры такого масштаба, что их, по-видимому, следовало вводить во время действия официально объявленного чрезвычайного положения или эквивалентного режима, с тем чтобы в их отношении мог осуществляться парламентский надзор. Аналогичным образом, после отмены чрезвычайного положения в ряде стран сохранялись весьма строгие меры – при отсутствии гарантий защиты, которые в общем случае были бы обеспечены во время действия чрезвычайного положения.

Направление уведомления в БДИПЧ, ООН и Совет Европы

Статья 4.3 МПГПП требует, чтобы государства уведомляли ООН об отступлениях от соблюдения Пакта с указанием «положени[й], от которых [государство-участник Пакта] отступило»⁴⁹. Восемь государств-участников, уведомивших ООН, указали те статьи МПГПП, к отступлениям от которых они прибегли. В своих уведомлениях об отступлении от ЕКПЧ четыре государства (Армения, Румыния, Сан-Марино и Сербия) прямо не назвали те права человека, от которых они отступают, хотя некоторые из них приложили к уведомлениям тексты соответствующих правовых актов. Как представляется, это противоречит цели статьи 15 ЕКПЧ об обеспечении максимальной прозрачности чрезвычайных мер и тех норм в области прав

человека, от которых делаются отступления; данная статья направлена в конечном счете на обеспечение усиленного международного надзора за такими отступлениями⁵⁰. Помимо этого, три государства (Албания, Северная Македония и Сербия), прибегшие к отступлениям от ЕКПЧ, не уведомили ООН об аналогичных отступлениях от МПГПП, несмотря на значительное пересечение прав, защищаемых двумя этими конвенциями. Следует также отметить, что государствам, прибегающим к отступлениям, необходимо сообщать ООН и о своих отступлениях от ЕКПЧ (этого не сделало ни одно из трех упомянутых государств)⁵¹.

Наконец, хотя пункт 28.10 Московского документа ОБСЕ 1991 года требует, чтобы государства-участники, объявившие чрезвычайное положение, информировали БДИПЧ об этом решении, «а также о любом отступлении от международных обязательств этого государства в области прав человека», соответствующие уведомления направили только Армения, Грузия, Латвия, Молдова, Румыния и Сан-Марино.

Материальная сфера действия отступлений, о которых были направлены уведомления

Все государства, уведомившие ООН и Совет Европы об отступлениях от своих обязательств, прямо или косвенно прибегли к отступлениям от права на свободу мирных собраний и права на свободу передвижения. К другим правам, в наибольшей степени затронутым отступлениями, относятся прежде всего право на образование и право на неприкосновенность частной жизни, а также, в меньшей степени, право на владение

49 См. КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 17, где отмечается, что это требование «имеет важнейшее значение не только для выполнения функций Комитетом, в частности для определения того, принимает ли государство-участник меры только в такой степени, в какой это требуется остротой положений, но и для того, чтобы позволить другим государствам-участникам контролировать выполнение положений Пакта». См. также принятые в 1984 г.

Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах, п. 45 (а).

50 Статья 15.3 ЕКПЧ требует, чтобы государства «исчерпывающим образом информир[овали] Генерального секретаря Совета Европы о введенных [ими] мерах и о причинах их принятия». Однако в решении по делу «**Дания, Норвегия, Швеция и Нидерланды против Греции**» («Греческое дело»), отчет Комиссии от 5 ноября 1969 г., Комиссия – как орган, отличный от ЕСПЧ, – пришла к заключению, что ст. 15.3 не требует от государств указывать конкретные положения, от которых они отступают; ЕСПЧ в постановлении по делу «**Хасан Алтан против Турции**», жалоба № 13237/17, постановление от 20 марта 2018 г., п. 89 (англ. яз.), признал, что данное формальное требование Турцией было выполнено, несмотря на то, что она не указала конкретных положений Конвенции, от которых решила отступить.

51 В толковании КПЧ ООН обязательство государств сообщать об отступлениях от МПГПП (в соответствии со статьей 40 МПГПП) также включает обязанность информировать «о других взятых ими международных обязательствах, касающихся защиты рассматриваемых прав, в частности о тех обязательствах, которые действуют в период чрезвычайного положения» (см. КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 10).

имуществом, право на свободу и личную неприкосновенность и право на справедливое судебное разбирательство. Уведомление, направленное Совету Европы Арменией, также включало положения об ограничениях в отношении средств массовой информации, которые позднее были отменены.

Право на свободу и личную неприкосновенность. Три государства (Армения, Грузия и Эстония) прибегли к отступлениям от права на свободу и личную неприкосновенность, предусмотренного ст. 9 МПГПП и ст. 5 ЕКПЧ, – несмотря на тот факт, что меры по обеспечению соблюдения физического дистанцирования, в том числе требования оставаться дома в течение долгого времени и введение уголовной ответственности за выход из дома без строгой необходимости, в действительности подпадают под действие ст. 9 МПГПП и ст. 5 ЕКПЧ. То, как именно будут квалифицироваться такие меры – как лишение свободы или ограничение свободы передвижения – будет зависеть от конкретных особенностей этих мер, причем разница между этим «заключается лишь в степени и интенсивности, а не в характере или сущности» таких мер⁵². Таким образом, ограничение свободы передвижения может являться лишением свободы, если оно превышает определенный пороговый уровень вмешательства, с учетом таких критериев, как характер, продолжительность, последствия и способ осуществления конкретной меры, а также доступность надлежащих гарантий защиты⁵³. Как отмечалось выше, основополагающие гарантии защиты от произвольного задержания

считаются не допускающими отступлений и абсолютными⁵⁴. При этом из уведомлений, направленных Арменией, Грузией и Эстонией, не вполне ясно, в какой степени ограничивается или приостанавливается действие права на свободу и личную неприкосновенность, а также затрагивают ли чрезвычайные меры, принятые в этих странах, основные гарантии защиты от произвольного задержания, которые по-прежнему должны соблюдаться – даже несмотря на то, что эти государства прибегли к отступлениям от права на свободу (см. разделы о свободе передвижения и помещении под стражу).

Право на справедливое судебное разбирательство. Грузия и Эстония также уведомили об отступлениях от права на справедливое судебное разбирательство. Следует подчеркнуть, что основополагающие принципы справедливого судебного разбирательства были признаны не допускающими отступлений⁵⁵. Из уведомлений неясно, в какой степени ограничивается или приостанавливается действие права на справедливое судебное разбирательство и затрагивают ли чрезвычайные меры основные принципы справедливого судебного разбирательства. В этом отношении ЕСПЧ ранее указывал на то, что отсутствие реальной возможности предстать перед судьей, чтобы проверить законность задержания, означает, что задержанное лицо было оставлено исключительно на милость тех, кто его задержал, и что, вследствие этого, такое отступление было несоразмерным и составило нарушение пункта 3 статьи 5 ЕКПЧ (см. разделы о работе судебной

52 См. постановление ЕСПЧ по делу «Гудзарди против Италии», жалоба № 7367/76, постановление от 6 ноября 1980 г., п. 93 (англ.). См. также: КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 35, статья 9 (Свобода и личная неприкосновенность), 16 декабря 2014 г., ССРР/С/ГС/35, п. 5, где отмечается, что «[л]ишение свободы предполагает более серьезное ограничение движения в более тесном пространстве, чем простое ограничение свободы передвижения в соответствии со статьей 12».

53 Постановление ЕСПЧ по делу «Энгель против Нидерландов», жалоба № 5100/71, постановление от 8 июня 1976 г. (англ.).

54 КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 35, статья 9 (Свобода и личная неприкосновенность)**, пп. 66-67, включающее право на обращение в суд, с тем чтобы суд мог безотлагательно принять решение по вопросу о законности содержания под стражей.

55 КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 16; **Замечание общего порядка № 32 – статья 14 (Равенство перед судами и трибуналами и право каждого на справедливое судебное разбирательство)**, 2007, п. 16. К ним относятся право на рассмотрение дела независимым и беспристрастным судом (КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 32 (2007), п. 19); презумпция невиновности (КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 32 (2007), п. 6) и право каждого, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, на быстрое разбирательство его дела в (независимом и беспристрастном) суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно / право оспаривать законность задержания – habeas corpus (КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 16; **Замечание общего порядка № 35 – Статья 9**, п. 67).

системы и праве на справедливое судебное разбирательство)⁵⁶.

Свобода выражения мнения. КПЧ ООН отметил, что отступление от свободы выражения мнения (статья 19 МПГПП и ст. 10 ЕКПЧ) может быть невозможным, так как это право взаимосвязано со свободой мнений, необходимость в отступлении от которой не может возникнуть ни при каких обстоятельствах, даже во время официально объявленного чрезвычайного положения⁵⁷. Уведомление об отступлении от свободы выражения мнения, направленное Арменией Совету Европы, содержало положения о «запрете отдельных публикаций и сообщений в средствах массовой информации» (впоследствии отмененные постановлением правительства), однако отступление от этого права не упоминалось явным образом.

Районы, затронутые конфликтами или неподконтрольные правительствам

В районах, затронутых конфликтами или неподконтрольных правительствам, субъекты, контролирующие эти территории, объявили чрезвычайное положение и/или приняли специальные ограничительные меры в соответствии

с ситуацией (хотя, как правило, с опозданием)⁵⁸. Несмотря на призыв Генерального секретаря ООН от 23 марта о прекращении огня во всем мире⁵⁹, сообщалось о нарушениях режима прекращения огня⁶⁰. Принимая во внимание общую нехватку достоверной эпидемиологической информации из таких регионов, трудно оценить, что именно служило обоснованием для введения ограничений. Независимо от правовой квалификации текущих конфликтов в международном гуманитарном праве, власти или органы, контролирующие такие территории, должны соблюдать международные стандарты в области прав человека, в том числе базовое минимальное право на охрану здоровья, закрепленное в статье 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в которой говорится о «предупреждении и лечении эпидемических [...] болезней и борьбе с ними». Помимо этого, все стороны конфликтов должны обеспечивать безопасный, быстрый и беспрепятственный доступ беспристрастным гуманитарным организациям, предоставляющим помощь и защиту населению районов, затронутых конфликтами⁶¹. В этой связи особую обеспокоенность вызывает тот факт, что передвижение между неподконтрольными и неподконтрольными правительству районами было, как правило, запрещено, что ограничило доступ

56 См., например, постановление ЕСПЧ по делу «Аксо́й против Турции», жалоба № 21987/93, постановление от 18 декабря 1996 г., п. 83 (англ.).

57 КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 34: Статья 19: Свобода мнений и их выражения**, UN Doc. CCPR/C/GC/34, п. 5.

58 Субъекты, контролирующие неподконтрольный правительству Молдовы Приднестровский регион, расположенный на левом берегу р. Днестр, объявили чрезвычайное положение 17 марта (затем было продлено до 1 июня) и ввели 14-дневный карантин для местных жителей, возвращающихся с правого берега Днестра. Субъекты, контролирующие неподконтрольные правительству районы восточной и южной Украины, в середине марта объявили режим «повышенной готовности», а в конце месяца – обязательный карантин, а также ввели запрет на въезд нерезидентов, хотя некоторые из этих мер впоследствии были смягчены. В Южной Осетии были введены ограничительные меры, однако строгий карантин не соблюдался, за исключением случаев карантина или самоизоляции лиц с подозрением на наличие инфекции. В Абхазии было введено требование о физическом дистанцировании, а также другие меры, но режим чрезвычайного положения, включая комендантский час, действовал только с 28 марта по 20 апреля. На момент составления данного отчета в Абхазии и Южной Осетии было запрещено передвижение (в обоих направлениях) через административные границы, отделяющие их от неподконтрольных Грузии территорий; пересечение границы в направлении Российской Федерации и обратно также было запрещено (с отдельными исключениями).

59 Генеральный секретарь ООН, **Призыв к прекращению огня** (23 марта 2020 г.). В контексте Женевских международных дискуссий (ЖМД) сопредседатели от ЕС, ОБСЕ и ООН выступили с соответствующими заявлениями, где подчеркивалось следующее: «...В духе призыва Генерального секретаря ООН (мы) настоятельно призываем всех участников ЖМД отбросить разногласия и воздерживаться от действий, которые могут усилить напряженность». Также они призвали, в числе прочего, «всех участников ЖМД сделать все, что в их силах, для защиты уязвимого населения районов, затронутых конфликтами, в особенности женщин, мужчин и детей на территориях, которым грозит особая изоляция». В контексте Нагорно-Карабахского конфликта сопредседатели Минской группы ОБСЕ 19 марта призвали «стороны еще раз подтвердить свою приверженность неукоснительному соблюдению режима прекращения огня и воздерживаться от любых провокационных действий, которые могут усилить напряженность в течение этого периода».

60 См., например, **ежедневные отчеты** Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине (СММ).

61 МККК, **Обычное международное гуманитарное право, Норма 55: Доступ нуждающихся гражданских лиц к гуманитарной помощи**.

к товарам первой необходимости, здравоохранению и другим услугам, а также к социальным пособиям, предназначенным прежде всего для пожилых людей, жертв домашнего насилия, лиц с инвалидностью и других маргинализированных групп населения (см. часть II.2, раздел о свободе передвижения)⁶².

Вопросы, касающиеся объявления чрезвычайного положения

Вопрос о том, объявлять или не объявлять чрезвычайное положение. В международном праве отсутствуют четкие стандарты, касающиеся необходимости объявления и момента объявления государствами чрезвычайного положения в рамках реагирования на кризисную ситуацию или в целях предотвращения последствий такой ситуации. У государств могут быть различные причины воздерживаться от объявления чрезвычайного положения, однако введение масштабных ограничений без официального признания чрезвычайного характера ситуации при помощи объявления чрезвычайного положения или эквивалентного режима влечет за собой риск превращения таких чрезвычайных мер и ограничений в нормальное явление – если отсутствуют процессуальные и существенные гарантии защиты, особенно касающиеся ограничения срока действия чрезвычайных мер, а также необходимых механизмов надзора. Несмотря на то, что ограничительные меры, введенные в разных государствах, были относительно схожими, на практике государства во время пандемии пришли к различающимся выводам относительно необходимости объявлять чрезвычайное положение и отступать от международных договоров. Это указывает на отсутствие общего понимания

сферы действия тех требований, которые предусмотрены международным правом.

Несмотря на то, что ограничительные меры, введенные в разных государствах, были относительно схожими, государства пришли к различающимся выводам в отношении необходимости объявлять чрезвычайное положение и отступать от международных договоров. Это указывает на отсутствие общего понимания сферы действия тех требований, которые предусмотрены международным правом.

Может существовать множество причин не объявлять чрезвычайное положение⁶³, особенно если существующая правовая база и так позволяет быстро ввести ограничительные меры в рамках борьбы с пандемией. Тем не менее, возникает вопрос о том, должна ли обычная правовая база предусматривать ограничительные меры такого масштаба, как те, что были реализованы в контексте данной пандемии (см. часть II.2 и комментарий об абсолютных правах ниже). При том, что некоторые страны, возможно, были вынуждены объявить чрезвычайное положение для того, чтобы иметь возможность ввести строгие ограничения (например, всеобщий комендантский час или закрытие магазинов), другие страны не стали этого делать предположительно из-за сложностей и препятствий, которые влечет за собой чрезвычайное положение (речь идет, например, об ограничениях в отношении организации выборов и/или внесения поправок в конституцию)⁶⁴.

62 См.: **ежедневные отчеты** CMM ОБСЕ; UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, **2020 Ukraine Emergency response Plan for the covid-19 Pandemic** [ООН, Управление по координации гуманитарных вопросов, Украина 2020: план экстренного реагирования для борьбы с пандемией COVID-19], pages 7-9; **Заявление главы Миссии ОБСЕ в Молдове** (30 апреля 2020 г.); UN Resident and Humanitarian Coordinator for Georgia, **Situation Reports** [Ситуационные отчеты Координатора-резидента ООН, координатора по гуманитарным вопросам в Грузии]; Сопредседатели Минской группы ОБСЕ, 19 марта. Сопредседатели Женевских международных дискуссий выпустили заявления 31 марта и 18 апреля 2020 г.

63 Например, конституция может не предоставлять государствам полномочия объявлять чрезвычайное положение (например, в **Бельгии, Дании, Исландии**) или, как минимум, не предусматривать объявление чрезвычайного положения в ответ на эпидемию или пандемию (**Швеция, Греция, Ирландия, Кипр, Литва, Мальта, Франция**); правительство может не счесть кризис достаточно серьезным для объявления чрезвычайного положения; правительство может не желать посылать сигнал о том, что оно отступает от своих конституционных обязательств (к каковому относятся права человека), либо по другим политическим соображениям.

64 Например, **Польша** (см.: ODIHR, **Opinion on the Draft Act on special rules for conducting the general election of the President of the Republic of Poland ordered in 2020 (Senate paper No. 99)** [БДИПЧ, Заключение о проекте Закона

В любом случае анализ различных мер, введенных государствами, показывает, что сам факт объявления в той или иной стране чрезвычайного положения не является показателем строгости тех мер, которые были приняты в рамках реагирования на пандемию. Например, многие государства ввели специальные меры с целью обеспечить соблюдение запрета на выход из дома, требования о физическом дистанцировании, приказов о закрытии предприятий и карантине, и эти меры были сходны с теми, которые были введены государствами, официально объявившими чрезвычайное положение. Законодательные органы в таких государствах действовали так же, как и парламенты стран, в которых было объявлено чрезвычайное положение, иногда оставляя решение вопросов на усмотрение исполнительной власти или наделяя ее дополнительными полномочиями, с тем чтобы исполнительные органы могли быстро издавать законы или постановления (см. ниже раздел о парламентском надзоре). В обычных обстоятельствах основные права и свободы могут быть ограничены только актом парламента, но чрезвычайное положение или эквивалентный режим часто дают исполнительной власти полномочия, позволяющие определять сферу действия ограничений в отношении тех или иных указанных прав и свобод при помощи декрета или административного постановления, и это подчеркивает необходимость усиленного контроля и надзора, в том числе (последующего) утверждения или одобрения таких решений парламентом.

С учетом вышесказанного и независимо от того, объявило ли государство чрезвычайное положение, любые меры, ограничивающие права и свободы человека, должны подлежать такому же контролю, как и *официально и публично объявленное* чрезвычайное положение. Крайне важно, чтобы в правовой базе, касающейся реагирования государств на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения, были четко определены чрезвычайные полномочия и процедуры и были предусмотрены строгие существенные и процессуальные гарантии защиты и эффективные

механизмы надзора, обеспечивающие введение чрезвычайных мер только на тот срок, который необходим для преодоления чрезвычайной ситуации. В действительности такие меры с большей вероятностью могут стать постоянными в том случае, если отсутствует фактор временного характера объявленного чрезвычайного положения. При том, что официальное объявление чрезвычайного положения или эквивалентного режима (когда полномочий, предоставляемых исполнительной власти обычным законодательством, уже недостаточно), как правило, влечет за собой усиление гарантий защиты, контроля и необходимых сдерживающих механизмов на время действия чрезвычайных полномочий, практика показывает, что и чрезвычайное положение может стать инструментом злоупотреблений.

Вопрос о том, отступать или не отступать от обязательств. Широта действия ограничительных мер, принятых государствами, ставит вопрос о том, не являются ли такие меры исключениями из международных стандартов в области прав человека (а не их допустимыми ограничениями) и не требуют ли они официального заявления государства об отступлении от своих обязательств и уведомления ООН, Совета Европы и БДИПЧ. На практике отсутствие отступлений от МПГПП и ЕКПЧ необязательно означает, что меры, введенные для борьбы с пандемией, будут менее серьезными по своим последствиям для прав человека, чем те меры, которые были приняты государствами, официально заявившими об отступлении. Например, Испания не заявляла об отступлении от МПГПП и ЕКПЧ, хотя в этой стране был объявлен «режим экстренной готовности» и введен один из самых строгих карантинных режимов во всем регионе Совета Европы (например, детям было полностью запрещено выходить из дома в течение 43 дней)⁶⁵. Отказ от заявления об отступлении влечет за собой риск превращения широких полномочий и масштабных ограничений в обычное явление, хотя эти меры должны оставаться исключительными и должны быть строго ограничены сроком действия чрезвычайного положения; подобная ситуация также

об особых правилах проведения всеобщих выборов президента Республики Польша, назначенных на 2020 год (Документ Сената № 99)], 27 April 2020, para. 17.

65 См.: EU Fundamental Rights Agency, **Country Study for Spain – Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications** [Агентство ЕС по основным правам, Исследование по Испании – Пандемия коронавируса в ЕС – Последствия для основных прав], 4 May 2020, page 3.

может создать негативный прецедент для будущих чрезвычайных ситуаций и кризисов.

I.1.В ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ, И ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

1. ОТСУТСТВИЕ ПРАВОВОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ И ДОСТУПНОСТИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ МЕР

Во многих государствах меры реагирования на пандемию включали принятие большого числа сложных законодательных документов, нормативных актов и административных постановлений – иногда как на центральном, так и на местном уровне. Часто такие акты готовились недостаточно тщательно и принимались после очень небольшого общественного обсуждения (или вообще без такого обсуждения), а затем в течение очень короткого времени в них вносились многочисленные поправки⁶⁶. На практике это привело к очень большой неопределенности, которая сказывалась на реализации соответствующих мер и препятствовала четкому правовому пониманию связи между различными мерами и их последствиями. Такая ситуация не соответствует принципу правовой определенности, согласно

которому законодательные положения должны быть ясными и точными, с тем чтобы люди могли безошибочно определить, какие у них есть права и обязанности, и регулировать свои действия соответствующим образом⁶⁷. В ряде случаев дополнительную путаницу вызвало объявление исполнительными органами специальных правил или исключений из правил, которые не всегда были отражены в правовых актах⁶⁸. Помимо этого, в некоторых случаях соответствующие правовые акты не публиковались⁶⁹ и, таким образом, не были доступны общественности, что нарушает принципы верховенства права⁷⁰. В отдельных странах использовался политический прием «подталкивания» (призывы вместо юридически обязательных требований), и часто люди все равно понимали эти действия как введение правовых ограничений, что в результате способствовало усилению правовой неопределенности и непоследовательному применению соответствующих мер.

В некоторых местах (особенно на начальных этапах кризиса) ограничительные и другие меры *не имели под собой правовой основы* или принимались в нарушение процедурных требований, предусмотренных конституцией или другими правовыми актами. В отдельных случаях парламенты, в нарушение базовых принципов верховенства права, принимали решения, означающие

66 Например, в **Австрии** (в первые недели правительство без какого-либо общественного обсуждения внесло поправки более чем в 50 законодательных актов); **Греции** (к 16 апреля в Греции было издано 5 актов законодательного содержания и 136 постановлений министров, касающихся пандемии); **Италии** (после декрета-закона, принятого председателем Совета министров 23 февраля, появилось множество обязательных для исполнения законодательных и административных актов национального, регионального и местного уровня); **Российской Федерации** (помимо распоряжений президиума Координационного совета при правительстве, было принято множество регламентов/распоряжений, мер и рекомендаций на региональном и местном уровнях); **Сербии** (в течение короткого срока после принятия решением правительства первых ограничительных мер было принято еще 26 решений о введении новых мер, причем в некоторые из них поправки вносились до десяти раз); **Словении** (после смены правительства за семь дней было принято 18 указов в целях противодействия пандемии COVID-19); **Соединенном Королевстве** (Закон о коронавирусе – 359 страниц – был опубликован 19 марта, принят в ускоренном порядке и утвержден королевой спустя четыре парламентских дня, 25 марта); **Франции** (через два дня после принятия чрезвычайного закона о здравоохранении № 2020-290 от 23 марта 2020 г. Совет министров утвердил 25 распоряжений различных министерств, а в течение следующей недели – еще 12); **Чешской Республике** (за период с 12 марта по 12 мая правительство выпустило 65 постановлений, касающихся пандемии, при этом дополнительные меры принимались также Министерством здравоохранения).

67 См., например, постановление ЕСПЧ по делу «**Санди Таймс**» против **Соединенного Королевства** (№ 1), жалоба № 6538/74, постановление от 26 апреля 1979 г., п. 49 (англ.); Венецианская комиссия, **Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права**, 2016, п. 58.

68 Например, в **Австрии**, **Соединенном Королевстве** и **Чешской Республике**.

69 Например, в **Турции** все меры вводились административными постановлениями, как правило, имевшими форму президентских или министерских циркуляров, которые не публиковались в «Официальной газете», за исключением одного президентского указа. В **Италии** декретом-законом № 6 от 23 февраля не была предусмотрена публикация нормативно-правовых актов, принятых председателем Совета министров, однако такое требование было включено в декрет-закон от 25 марта.

70 См.: Венецианская комиссия, **Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права**, 2016, раздел II.B.1.

придание тем или иным мерам обратной силы, с целью обосновать или официально оформить те меры, которые были приняты исполнительной властью или другими органами до вступления соответствующего закона в силу⁷¹. Некоторые государства при введении ограничений, касающихся всего населения, также опирались на первичное законодательство о поддержании общественного порядка или о профилактике инфекционных заболеваний или эпидемий, хотя некоторые из этих законов предназначены для применения в индивидуальном порядке в отношении конкретных лиц, которые, как предполагается, были инфицированы, а не для введения полного карантина или других мер, касающихся всего населения.

В других случаях для введения карантина и других ограничительных мер использовались довольно размытые, слишком общие и иногда допускающие несколько трактовок правовые положения⁷². В результате этого исполнительной власти для борьбы с кризисом иногда передавались очень широкие полномочия (в том числе нормотворческие), потенциально допускающие произвольное применение. Как правило, это приводило к непоследовательному практическому применению ограничений в соответствующей стране⁷³.

В отдельных случаях первоначальные правовые недочеты впоследствии устранялись – например, в Италии и на Мальте⁷⁴. Особую обеспокоенность вызывает отсутствие правовой определенности в случае, когда речь идет об уголовном законодательстве, которое должно соответствовать более строгому принципу конкретности правовых норм, закрепленному в статье 15 МПГПП и статье 7 ЕКПЧ⁷⁵. Например, в нескольких странах были введены и/или применялись положения об уголовной ответственности за распространение так называемой «ложной информации» или «ложных новостей» о пандемии⁷⁶. Самое понятие «*ложной информации*» по своей природе является туманным и двусмысленным и, таким образом, едва ли может соответствовать принципу конкретности уголовного права при любых обстоятельствах его применения (см. разделы о доступе к информации и свободе объединений)⁷⁷.

В более общем смысле, если чрезвычайное положение или эквивалентный режим не были объявлены, могут возникать серьезные вопросы относительно конституционности действий исполнительной власти на национальном и местном уровне, направленных на ограничение основных прав в такой исключительном масштабе, – особенно если в конституции прямо указано,

71 См. Венецианская комиссия, **Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права**, 2016, п. 62.

72 Например, в **Венгрии, Грузии, Ирландии, Исландии, Польше**. В **Румынии** Конституционный суд прямо указал на то, что составы административных правонарушений, по которым привлекались к ответственности нарушители ограничительных мер, введенных в контексте пандемии COVID-19, являются чрезмерно широкими, их элементы – неясными, и в целом невозможно предсказать, какие именно действия могут повлечь наказание.

73 В особенности это касалось свободы передвижения, например в **Бельгии, Португалии, Соединенном Королевстве и Франции**.

74 В **Италии** декрет-закон № 6 от 23 февраля содержал положение обобщенного характера, в соответствии с которым председатель Совета министров получил полномочия принимать «любые меры сдерживания и контроля, соответствующие и сообразные развитию эпидемиологической ситуации»; позднее это положение было заменено на закрытый перечень декретом-законом от 25 марта. На Мальте ст. 27(c)(v) Закона об общественном здравоохранении наделяла Главного инспектора по общественному здравоохранению правом издавать, изменять и отменять распоряжения о введении мер «по защите от опасной эпидемии или инфекционного заболевания либо контролю их распространения» и «иных мер, которые Главный инспектор сочтет целесообразными для предотвращения такого заболевания или борьбы с ним»; позднее это положение было исправлено для ограничения возможности его произвольного применения.

75 Составы уголовных преступлений и соответствующие им наказания должны быть четко сформулированы в законодательстве. Данное требование выполняется, когда, исходя из формулировки соответствующей правовой нормы, человек, в случае необходимости получив соответствующую юридическую консультацию, может понять, за какие действия или бездействие он может быть привлечен к уголовной ответственности и какое наказание ему угрожает в случае их совершения; см., например, постановление ЕСПЧ по делу «**Рохлена против Чешской Республики**» [Большая палата], жалоба № 59552, постановление от 27 января 2015 г., pp. 78-79 (англ.).

76 Например, в **Азербайджане, Венгрии, Испании, Казахстане, Кыргызстане, Российской Федерации, Румынии, Турции, Узбекистане**.

77 См., например: Держатели международных мандатов в области свободы выражения мнения, **Совместная декларация о свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде**, 3 марта 2017 г., п. 2 (a).

что ограничения прав человека и основных свобод должны быть предусмотрены законом⁷⁸. Как указывалось выше, ограничения такого масштаба по общему правилу должны вводиться в рамках особого правового режима, носящего временный характер, – например, чрезвычайного положения (особенно когда принятые меры, как представляется, де-факто заключаются скорее в приостановлении действия определенных прав человека, чем в их ограничении)⁷⁹. Это прежде всего касается тех случаев, когда введенные исполнительной властью ограничения прав человека по своей материальной сфере действия выходят за пределы допустимой материальной сферы действия тех ограничений, которые предусмотрены законом, либо когда конституция или законодательство содержат ясные положения о том, что использование особого правового режима не должно влечь за собой ограничения или приостановление действия прав и свобод человека⁸⁰.

В некоторых странах отдельные чрезвычайные меры вводились не предусмотренными законом органами, не всегда обладавшими необходимой легитимностью или компетенцией для принятия столь широких и серьезных мер (в частности, ограничений прав человека и основных свобод)⁸¹. Эта практика представляется особенно спорной, поскольку создание таких органов часто не имело под собой правовой основы и, вследствие этого, состав, компетенция и подотчетность этих

органов не были определены. Опыт данной пандемии также показал, что в тех случаях, когда решения исполнительной власти принимаются на основе рекомендаций или указаний специально привлеченных экспертов или специально созданных научных учреждений (как это было во Франции и Турции), необходимы дополнительные усилия для обеспечения прозрачности соответствующей процедуры принятия решений – особенно тех, которые касаются состава, порядка назначения и правил подотчетности таких специальных органов⁸². В связи с этим следует отметить, что критика из-за отсутствия гарантий независимости и прозрачности звучала даже в тех случаях, когда власти использовали уже существующие институциональные механизмы по подготовке рекомендаций в области общественного здравоохранения – например, Научную консультативную группу по чрезвычайным ситуациям (Соединенное Королевство).

2. СРОК ДЕЙСТВИЯ ОТСТУПЛЕНИЙ, ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ И ДРУГИХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ МЕР И ОГОВОРКА О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЯ

Срок действия отступлений. По определению, предсказать, как долго продлится чрезвычайная ситуация, едва ли возможно. Тем не менее, в Замечании общего порядка № 29 КПЧ ООН прямо отмечается, что меры, принимаемые

78 Например, в **Бельгии, Украине, Российской Федерации, Литве и Нидерландах**.

79 Например, когда вводится строгий карантин без каких-либо исключений или с немногими исключениями, в том числе в сочетании с комендантским часом и/или чрезмерными административными или уголовными наказаниями, такие меры можно признать приостановлением действия, а не просто ограничением основных прав.

80 Например, в **Украине** (предполагается, что общенациональный режим «чрезвычайной ситуации», введенный с 25 марта, должен быть временным правовым режимом, «не ограничивающим конституционные права граждан», в отличие от «чрезвычайного» или «военного положения» – только в этих двух случаях ст. 64 Конституции Украины не запрещает ограничивать права человека); **Испании** (согласно ст. 55.1 Конституции Испании, отдельные основные права могут быть приостановлены только в ситуации чрезвычайного или осадного положения, но не при «режиме повышенной готовности», который был объявлен в связи с пандемией COVID-19; во время такого режима допускается лишь ограничение основных прав).

81 Например, в **Хорватии** (главным координационным органом на период осуществления мер по предотвращению эпидемии был объявлен Штаб гражданской защиты при Министерстве внутренних дел, который и вводил большую часть ограничительных мер); **Словении** (первоначально кризисным управлением занимался «Кризисный штаб» – орган, не предусмотренный Законом об инфекционных заболеваниях и созданный правительством для координации действий по реагированию на пандемию COVID-19; 24 марта 2020 г. этот орган был расформирован из-за своего спорного статуса).

82 Например, во **Франции** (специальный научный совет был создан без каких-либо правовых оснований по поручению президента для подготовки рекомендаций для исполнительной власти; тем самым были отодвинуты на второй план институциональные механизмы экспертных обсуждений по вопросам эпидемических рисков, предусмотренные Кодексом об общественном здравоохранении); в **Турции** (в дополнение к Советам по общественному здравоохранению, предусмотренным Законом об охране здоровья населения, во всех провинциях были созданы новые «провинциальные советы по борьбе с пандемией», чьи правовые обязанности и полномочия не определены никакими законами или президентскими указами).

в отступление от статьи 4 МПГПП, «должны носить исключительный и временный характер»⁸³. КПЧ ООН также высказывал обеспокоенность в связи со случаями введения чрезвычайного положения без указания срока действия или на длительный период в отсутствие эффективного механизма пересмотра этой меры⁸⁴. Уведомляя об отступлениях, почти все государства-участники указали конкретный срок их действия – либо напрямую, либо в приложенных текстах правовых актов⁸⁵. Сербия, которая прибегла только к отступлениям от ЕКПЧ, в своем уведомлении в адрес Совета Европы не указала срок действия этих отступлений, хотя Конституцией страны установлен максимальный срок (90 дней); при этом отступления в Сербии были прекращены через семь недель.

Продление и расширение отступлений. При продлении срока действия или расширении географического охвата и материальной сферы действия отступлений должны соблюдаться те же процедурные требования, какие были рассмотрены выше, – то есть государство должно проинформировать соответствующие международные и региональные органы по правам человека⁸⁶. При том, что чрезвычайная ситуация

может сохраняться в течение длительного времени, КПЧ ООН и ЕСПЧ, как правило, требуют наличия необходимых гарантий защиты, с тем чтобы не допустить необоснованного продления отступлений на долгий срок (например, должны существовать механизмы оценки необходимости и соразмерности чрезвычайного положения и отступлений от обязательств с учетом развития ситуации)⁸⁷. В случае продления отступлений в новом уведомлении должно присутствовать надлежащее обоснование и четкое объяснение дополнительных мер, принятых государством, для подтверждения того, что эти меры продолжают быть необходимыми и соразмерными⁸⁸. В связи с этим следует отметить, что в уведомлениях о продлении отступлений, направленных государствами в ООН и Совет Европы, содержалось мало информации, подтверждающей необходимость продления этих отступлений. В Грузии решение о продлении отступлений до 15 июля, несмотря на отмену чрезвычайного положения с 22 мая, было подвергнуто критике, поскольку это решение вывело соответствующие ограничения из сферы действия гарантий защиты, предусмотренных во время чрезвычайного положения (в частности, такой гарантии, как парламентский надзор)⁸⁹.

83 См. КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 2.

84 См. например, **УВКПЧ ООН. «Права человека при отправлении правосудия: пособие по правам человека для судей, прокуроров и адвокатов». Глава 16. Отправление правосудия в условиях чрезвычайного положения**, с. 1009-1010. Также см., например: **Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency** [Парижские минимальные стандарты в области прав человека в периоды чрезвычайных положений], 1984.

85 Согласно первоначальным уведомлениям: **Армения** (30 дней – в адрес Совета Европы и ООН); **Грузия** (30 дней – в адрес Совета Европы и ООН); **Кыргызстан** (до 25 марта – в адрес ООН); **Латвия** (до 14 апреля 2020 г. – в адрес Совета Европы и ООН); **Молдова** (60 дней – до 15 мая, в адрес Совета Европы и ООН); **Румыния** (30 дней – в адрес Совета Европы и ООН); **Сан-Марино** (до 20 апреля 2020 г. – в адрес Совета Европы и до 4 мая – в адрес ООН, так как уведомление было направлено позже); **Северная Македония** (30 дней – в адрес Совета Европы); **Эстония** (до 1 мая – в адрес Совета Европы и ООН). Согласно приложенному тексту: **Албания** (30 дней, первоначальное уведомление в адрес Совета Европы).

86 См., например: КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 17; постановление ЕСПЧ по делу **«Сакик и другие против Турции»**, жалобы №№ 87/1996/706/898-903, постановление от 26 ноября 1997 г., п. 39 (англ.).

87 См., например, постановление ЕСПЧ по делу **«А. И другие против Соединенного Королевства»**, жалоба № 3455/05, постановление от 19 февраля 2009 г., п. 178 (англ.), в котором суд указал, что меры по отступлению от соблюдения обязательств, пересматривавшиеся ежегодно парламентом, нельзя признать недействительными на том основании, что они не являлись «временными». См. также: **PACE, Resolution 2209 (2018) State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Art. 15 of the European Convention on Human Rights**, para. 19.4 (указ. соч., сноска 10).

88 См. КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 17.

89 Чрезвычайное положение в **Грузии** было объявлено президентом 21 марта 2020 г. и утверждено парламентом в тот же день, а затем дважды продлевалось до 22 мая включительно, после чего закончилось. В то же день парламент в экстренном порядке принял поправки к Закону об общественном здравоохранении, предусматривающие надевание правительства полномочиями разрабатывать и вводить карантинные меры без парламентского контроля, а также поправки в Уголовно-процессуальный кодекс, допускающие проведение судебных заседаний в удаленном режиме.

Законы большинства государств-участников, объявивших чрезвычайное положение или эквивалентный режим, как правило, указывают максимально возможную продолжительность чрезвычайного правового режима.

Даже в тех случаях, когда государства не отступают от своих международных обязательств в области прав человека, остается применимым обязательство, содержащееся в Московском документе ОБСЕ (1991): «Чрезвычайное положение отменяется как можно скорее и не может оставаться в силе дольше, чем это совершенно необходимо в конкретной ситуации»⁹⁰. Таким образом, можно позитивно оценить тот факт, что правовыми актами большинства государств, в которых было объявлено чрезвычайное положение или эквивалентный режим, как правило, был предусмотрен максимально возможный срок действия этого чрезвычайного правового режима⁹¹. Большая часть этих положений также содержит оговорки о прекращении действия – то есть о том, что все правовые акты и меры, принятые в течение этого периода, утрачивают свое действие с окончанием режима чрезвычайного положения⁹². Вместе с тем, в Венгрии «Закон о сдерживании распространения коронавируса» позволил чрезвычайным нормам, принятым

правительством, оставаться в силе в течение неопределенного времени – до окончания «опасного положения»; при этом принятие решения об окончании опасного положения было полностью оставлено на усмотрение правительства, что вызывает беспокойство⁹³. Помимо этого, новейший декрет-закон Сан-Марино от 31 мая 2020 г. предусматривает, что действие ограничительных мер продлится «до окончания чрезвычайной ситуации в области здравоохранения», что также вызывает вопросы.

Даже среди тех стран, в которых не было объявлено чрезвычайное положение, многие тоже включили в свои специальные чрезвычайные законы четкие положения о прекращении действия, указывающие на то, что чрезвычайные меры по своему замыслу не рассчитаны или не предназначены вводить какие-либо постоянные изменения⁹⁴. Однако в случае использования существующего законодательства по борьбе с инфекционными заболеваниями и эпидемиями иногда оказывается, что это законодательство не предусматривает четких ограничений в отношении срока действия чрезвычайных мер, даже если такие меры де-факто ущемляют права человека⁹⁵. Помимо этого, в отдельных государствах беспокойство вызывают возможные постоянные изменения в законодательстве, вносимые исполнительной властью после введения чрезвычайных мер или в результате использования

90 Московский документ 1991 г., п. 28.3.

91 Например, в **Италии** (временный характер мер и ограничение срока их действия 6 месяцами были четко указаны в решении Совета министров об объявлении чрезвычайного положения в области общественного здравоохранения от 31 января; закон о гражданской защите предусматривает максимальный срок действия чрезвычайного положения, равный одному году, с возможностью продления еще на один год); **Казахстане** (максимум 30 дней, с возможностью продления указом президента); **Латвии** (в соответствии с Законом о чрезвычайных ситуациях и чрезвычайном положении, режим чрезвычайной ситуации может быть введен на заранее определенный срок, не превышающий трех месяцев).

92 Например, в **Грузии** (согласно п. 3 ст. 71 Конституции, в период чрезвычайного положения президент издает декреты, имеющие силу органического закона и действующие до отмены чрезвычайного положения); **Казахстане** (внесены поправки в ст. 21 Закона о чрезвычайном положении 2003 г.); **Люксембурге** (Конституция содержит общее положение о прекращении действия, в соответствии с которым любые меры, введенные на основании ст. 32(4), прекращают действовать с окончанием кризисного положения).

93 См. **заявление** директора БДИПЧ от 30 марта 2020 г. О чрезвычайном законодательстве **Венгрии** (англ.).

94 Например, во **Франции** (новая глава «Чрезвычайное положение в области здравоохранения», включенная в Кодекс об общественном здравоохранении законом № 2020-290 от 23 марта 2020 г., действует по 1 апреля 2021 г.); **Германии** (положения о прекращении действия закреплены федеральным Законом о профилактике инфекционных заболеваний, но в отдельных федеральных землях потребовалось вмешательство судов для обеспечения положений о прекращении действия и регулярного демократического пересмотра законодательства); **Ирландии** (принято специальное законодательство в связи с COVID-19, действующее до 9 ноября, с возможностью продления); **Соединенном Королевстве** (ст. 89 Закона о коронавирусе (2020) предусматривает окончание действия большинства положений через два года).

95 Например, в **Исландии** (в ст. 12(2) Закона об инфекционных заболеваниях, на основе которого принимались все меры, не упоминаются ограничения срока полномочий министра здравоохранения); **Польше** (дата окончания действия отдельных мер неясна).

чрезвычайных процедур (в целях включения в законодательство положений, которые останутся в силе и после окончания чрезвычайной ситуации)⁹⁶. Наконец, следует подчеркнуть, что одних только ограничений срока действия недостаточно, если принять во внимание прошлые прецеденты, когда меры чрезвычайного характера становились постоянными. Напротив, такие меры *должны* сопровождаться возможностями для осуществления парламентского и судебного контроля, с тем чтобы был обеспечен их временный характер.

3. СОРАЗМЕРНОСТЬ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ МЕР

Как правило, ограничение, затрагивающее основные свободы, вряд ли будет соразмерным, если такого же результата можно добиться с тем же успехом при помощи других известных мер, в меньшей степени ограничивающих основные свободы. Ввиду новизны коронавируса и отсутствия достоверных данных о том, насколько он заразен и как он передается, государства оказались в ситуации сложного выбора при принятии решения о том, какие ограничительные меры будут наиболее эффективными и приведут к минимальным нежелательным последствиям. Дополнительную сложность в самом начале пандемии при принятии решений о соразмерности таких мер вызывал их неотложный характер, поскольку промедление само по себе могло причинить вред в условиях пандемии. В результате этого государства, как правило, принимали очень строгие чрезвычайные меры на срок от нескольких недель до нескольких месяцев без должной оценки различных интересов и поиска баланса между ними, в том числе с точки зрения последствий для прав человека (особенно применительно к наиболее уязвимым и маргинализированным группам) и экономических интересов. Помимо

этого, не рассматривалась в достаточной степени возможность принятия менее строгих мер – если не в самом начале, то хотя бы на более позднем этапе. Нет сомнений в том, что физическое дистанцирование является эффективной и необходимой мерой для сдерживания пандемии, а самоизоляция крайне важна для замедления распространения вируса, однако вопрос о том, каким способом следует обеспечивать дистанцирование без чрезмерного ущемления прав и свобод, оставался без ясного ответа, а подход в этой области зависел от конкретных местных условий и особенностей ситуации. ВОЗ в целом выступала за своевременные и строгие меры по дистанцированию, а также за наращивание объемов тестирования и отслеживания контактов, но при этом также отмечала, что угроза уголовного наказания, возможно, не является самым эффективным подходом к обеспечению соблюдения тех мер по защите здоровья населения, которые принимаются в целях профилактики распространения инфекционных заболеваний⁹⁷.

Государства, как правило, вводили очень строгие чрезвычайные меры на срок от нескольких недель до нескольких месяцев без должной оценки различных интересов и поиска баланса между ними. Не оценивались в достаточной степени последствия этих мер для прав человека (особенно применительно к наиболее уязвимым и маргинализированным группам), а также для экономических интересов. Если бы такая оценка проводилась, возможно, было бы признано целесообразным введение менее строгих мер – если не в самом начале, то хотя бы на более позднем этапе.

96 Например, в **Российской Федерации** (положения об административной и уголовной ответственности за «публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан и (или) о принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения» останутся частью правовой системы и после окончания пандемии); в **Эстонии** (пакет чрезвычайных законов также включал новые, не связанные или почти не связанные друг с другом положения – например, изменения пенсионной системы и ужесточение контроля над миграцией, которые останутся в силе и после окончания чрезвычайной ситуации). В других странах в законодательство были внесены изменения, предусматривающие введение уголовной ответственности за распространение «ложной информации» о чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения и/или несоблюдение ограничительных мер, введенных в период чрезвычайной ситуации в области здравоохранения, причем эти изменения несут постоянный характер и останутся в силе и после пандемии (см. ниже).

97 См.: WHO, **Advancing the Right to Health: the Vital Role of Law** (2017) [ВОЗ, Укрепление права на здоровье: жизненно важная роль законодательства], Chapter 10, p. 156.

Неоднократно высказывалась обеспокоенность в связи с несоразмерностью отдельных ограничительных мер, затрагивающих все население. Одним из явлений, вызвавшим наиболее серьезные вопросы, стало введение уголовной ответственности за несоблюдение требований, связанных с реагированием на пандемию; такое решение предполагало несоразмерные наказания – например, слишком высокие штрафы по сравнению со средней заработной платой в данной конкретной стране или же тюремное заключение (иногда за такие относительно небольшие нарушения, как появление без маски в общественных местах)⁹⁸. Помимо этого, нередко вводились очень серьезные наказания за распространение так называемой «ложной информации» о пандемии, включая тюремное заключение (см. раздел о доступе к информации).

Также сомнения вызывала соразмерность таких действий, как введение в некоторых странах крайне жестких и длительных карантинных режимов для отдельных групп населения, которым полностью запрещалось выходить из дома или разрешалось покидать свой дом только на несколько часов в неделю⁹⁹. Речь идет прежде всего о возрастных группах – например, о детях и пожилых людях. Эти меры также коснулись определенных групп людей, живущих в конкретных местах – например, в поселениях рома или центрах содержания мигрантов (см. соответствующие разделы части II.3). Чрезмерным может выглядеть и требование получать предварительное разрешение на выход из дома¹⁰⁰. Аналогичным образом, строгие и продолжительные режимы обязательного карантина могут считаться несоразмерными¹⁰¹.

-
- 98 Например (перечень не является исчерпывающим): в **Албании** (от 3 до 8 лет тюремного заключения за нарушения профилактических мер, повлекшие тяжкие последствия для жизни и здоровья населения; от 2 до 3 лет тюремного заключения за несоблюдение карантина); **Болгарии** (штраф от 10 000 до 50 000 левов (примерно от 5 100 до 25 500 евро) или до пяти лет тюремного заключения за нарушение правил карантина); **Венгрии** (до 8 лет тюремного заключения для лиц, препятствующих выполнению распоряжения о карантине или изоляции); **Грузии** (административный штраф около 900 евро для физических лиц и 4500 евро для юридических лиц за нарушение правил изоляции и карантина; за повторное нарушение – до трех лет тюремного заключения; за повторное нарушение правил, связанных с режимом чрезвычайной ситуации, – от трех до шести лет тюремного заключения); **Канаде** (штраф до 750 000 долларов (примерно 500 000 евро) и/или тюремное заключение сроком до шести месяцев за нарушение 14-дневного карантина; штраф до 1 млн. долларов и до 3 лет тюремного заключения для тех, кто подверг риску других лиц); **Латвии** (с 700 до 2 000 евро повышен максимальный штраф для физических лиц и с 2800 до 5000 евро – для юридических лиц за нарушение правил эпидемиологической безопасности); **Польше** (административный штраф до 30 000 злотых (около 6 600 евро) за определенные нарушения ограничительных мер, включая карантин); **Российской Федерации** (до 7 лет тюремного заключения за нарушение правил карантина, введенных федеральным законом № 98-ФЗ от 1 апреля 2020 г.); **Румынии** (от 6 месяцев до 7 лет тюремного заключения за правонарушения, связанные с чрезвычайной ситуацией в области здравоохранения, в соответствии со ст. 352 Уголовного кодекса); **Таджикистане** (от двух до пяти лет тюремного заключения за действия, повлекшие распространение заболевания по неосторожности, совершенные впервые, и до 10 лет за повторное нарушение, в соответствии с законом, принятым 10 июня; каждый, кто не носит маски в общественном месте или не соблюдает правил физического дистанцирования, может быть подвергнут штрафу в размере до 25 евро); **Узбекистане** (15 суток ареста и крупный штраф за выход из дома без крайней необходимости или неиспользование маски; в последнем случае штраф составляет 1115 000 сом (около 100 евро), в соответствии с недавними поправками к ст. 53 Кодекса об административной ответственности); **Франции** (штраф до 3 750 евро и тюремное заключение сроком до шести месяцев за три нарушения карантина в течение 30 дней); **Чешской Республике** (штраф до 3 млн. чешских крон (примерно 107 000 евро) за нарушение карантина после возвращения из эпидемически неблагополучной страны).
- 99 Например, в **Испании** (детям было запрещено покидать дом в течение 43 дней; см. Агентство ЕС по основным правам, **Country Study for Spain - Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications** (4 May 2020), page 3); **Азербайджане** (лицам старше 65 лет после 24 марта впервые было разрешено выходить из дома только 18 мая); **Сербии** (более месяца действовал полный запрет на выход из дома для лиц старше 65 лет, за исключением нескольких часов в неделю по воскресеньям; для остального населения комендантский час в основном действовал ежедневно с 5 часов вечера до 5 часов утра, а по субботам – с 3 часов дня до 5 часов утра). В **Боснии и Герцеговине** комендантский час для лиц младше 18 лет и старше 65 лет был отменен решением Конституционного суда.
- 100 Например, в **Азербайджане** постановлением Кабинета министров от 2 апреля 2020 г. О дополнительных мерах по предотвращению распространения коронавирусной инфекции на территории Азербайджанской Республики была введена система разрешений на выход из места проживания по СМС с ограниченным списком самых необходимых причин. Аналогичные меры были приняты и в некоторых других странах.
- 101 См., например, постановление ЕСПЧ по делу «**Кумов против России**» (англ.), жалоба № 32147/04, постановление от 8 января 2009 г. (**неофициальный перевод**), п. 96, где Суд указал, что карантин должен быть «временной мерой, подлежащей прекращению, как только обстоятельства позволят это», и отметил, что «существует особенно большая вероятность того, что строгие и постоянные ограничения [...], действующие в течение долгого времени, несоразмерны преследуемой законной цели».

В ряде стран национальными судами или другими независимыми органами отдельные чрезвычайные меры были признаны несоразмерными. Среди этих мер – полный запрет на передвижение для лиц младше 18 лет и старше 65 лет¹⁰²; процедура, при которой все дела рассматривает один судья, а не коллегия судей¹⁰³; сбор данных при помощи приложения для отслеживания контактов с лицами, зараженными коронавирусом¹⁰⁴; полный запрет поездок на побережье¹⁰⁵; ограничение свободы передвижения на неопределенный срок¹⁰⁶.

Соразмерность чрезвычайных мер должна обеспечиваться в течение всего срока их действия, и результаты оценки соразмерности могут меняться вследствие изменения ситуации и развития знаний о пандемии. Все меры, ставшие ненужными или несоразмерными преследуемой цели, должны быть откорректированы или отменены. Например, в ряде случаев суды приняли постановления о том, что продолжение применения отдельных чрезвычайных мер является несоразмерным: речь шла, например, о продолжающемся запрете на собрания с числом участников более 10 человек¹⁰⁷ или о продлении абсолютного запрета на собрания в местах отправления культа в ситуации, когда ограничения на другие собрания уже были смягчены¹⁰⁸.

4. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ МЕРЫ, НЕ УЧИТЫВАЮЩИЕ ГЕНДЕРНЫЙ ФАКТОР И ФАКТОР МНОГООБРАЗИЯ

Чрезвычайное положение или другие меры, принимаемые в ответ на пандемию COVID-19, должны опираться на принцип недискриминации¹⁰⁹. Согласно пункту 1 статьи 4 МПГПП и Московскому документу ОБСЕ 1991 г., меры, являющиеся отступлением от обязательств, не должны «приводить к дискриминации исключительно по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, социального происхождения или принадлежности к меньшинству»¹¹⁰. При том, что в законах о чрезвычайном положении или административных постановлениях найдется немного примеров прямой дискриминации, чрезвычайные правовые акты и чрезвычайные меры (или их отсутствие) при их реализации на практике часто приводили к косвенной дискриминации, повлекшей за собой неравное обращение или особенно негативные последствия для определенных групп населения (см. также часть II.3, разделы о рома и синти, гендерном равенстве, дискриминации и торговле людьми)¹¹¹. Хотя такой признак, как возраст, не включен явным образом в перечень оснований для дискриминации, безусловный запрет на выход из дома лицам старше определенного возраста¹¹² может быть признан

102 См., например, **Босния и Герцеговина**, Постановление Конституционного суда **AP 1217/20** от 22 апреля 2020 г. (англ.), в котором отмечается, что данная мера не соответствует критерию соразмерности, так как в оспариваемых положениях не раскрываются основания, по которым Федеральный штаб гражданской защиты счел, что указанные группы подвергаются большему риску заражения или распространения инфекции SARS-CoV-2; не показано, что власти рассматривали возможность введения менее строгих мер; не ограничен их срок действия, а также отсутствует механизм их регулярного пересмотра с целью подтверждения того, что они по-прежнему являются необходимыми, и обеспечения их смягчения или отмены, как только ситуация позволит это сделать.

103 См., например, **постановление** (франц.) Государственного совета **Франции** от 8 июня.

104 Например, 12 июня Агентство по защите данных **Норвегии** приняло **решение** (норв. яз.) о запрете обработки данных, касающихся COVID-19.

105 Например, в **Германии** 10 апреля Высший административный суд в Грейфсвальде признал введенный государством запрет на поездки на побережье, острова и озера несоразмерным посягательством на личную свободу.

106 Например, в **Словении**, где Конституционный суд в своем **постановлении** U-I-83/20-10 от 16 апреля 2020 г. (словен. яз.) рассмотрел вопрос о законности распоряжения правительства, предусматривающего ограничение свободы передвижения «до его отмены», и признал его несоразмерным из-за отсутствия установленного срока действия.

107 См., например, **постановление** Государственного совета **Франции** от 13 июня, п. 14.

108 См., например, **постановление** Государственного совета **Франции** от 18 мая.

109 См.: **Никаких исключений в условиях COVID-19: «Каждый имеет право на помощь, необходимую для спасения жизни»**, – отметили эксперты ООН. УВКПЧ ООН, 2020.

110 Московский документ 1991 г., п. 28.7.

111 Ср. случай Грузинской православной церкви: власти никак не отреагировали на несоблюдение чрезвычайных законов и обязательных рекомендаций, и церкви оставались открытыми во всей стране и в них продолжали проводиться обряды.

112 Например, в **Азербайджане** (лицам старше 65 лет после 24 марта впервые было разрешено выходить из дома только 18 мая) и **Сербии** (более месяца действовал полный запрет на выход из дома для лиц старше 65 лет, за исключением нескольких часов в неделю по воскресеньям). В **Боснии и Герцеговине** комендантский час для лиц младше 18 лет и старше 65 лет был отменен **решением** (англ.) Конституционного суда.

дискриминацией при отсутствии необходимого обоснования, а приоритетное предоставление медицинской помощи лицам моложе определенного возраста является нарушением запрета на дискриминацию.

Чрезвычайные правовые акты и ограничительные меры (или отсутствие таковых) на практике часто приводили к косвенной дискриминации, неравному обращению или особенно негативным последствиям для определенных групп населения.

Поскольку пожилые люди в непропорционально высокой степени уязвимы к COVID-19 и значительное большинство смертей от этого заболевания приходится на людей старшего возраста, многие страны с различной долей успеха ввели специальные режимы для защиты данной группы населения – в частности, лиц, проживающих в домах престарелых. Одновременно отмечались случаи, когда места в реанимации предоставлялись более молодым и в целом более здоровым людям, в то время как пожилые люди, заболевшие COVID-19, считались имеющими меньше шансов выжить. Такие ситуации требовали принятия непростых с моральной точки зрения решений в рамках медицинской сортировки пациентов по приоритету оказания помощи («триаж»), к чему немногие были готовы в таких масштабах. Следует подчеркнуть, что достоинство жизни и право на жизнь – это равные права, которыми обладают все человеческие существа без исключения, независимо от возраста и физических возможностей, и любое предложение «пожертвовать стариками» несовместимо со всеобщими правами человека¹¹³. Государствам следует в первую очередь помнить о том, что услуги здравоохранения и медицинская помощь должны быть доступными и должны действительно оказываться; необходимо не допускать дискриминации не только по признаку пола, этнического происхождения или принадлежности к меньшинству, но и по признаку возраста.

Выполнение или соблюдение большинства чрезвычайных и профилактических мер – запретов на выход из дома, самоизоляции, домашнего карантина или физического дистанцирования – на практике может быть затруднительным или невозможным для таких групп населения, как бездомные, лица с инвалидностью; лица, проживающие в специализированных учреждениях или лишенные свободы, а также люди старшего возраста. Помимо этого, решение о закрытии служб, не относящихся к числу самых необходимых, и введение карантина, комендантского часа и аналогичных ограничительных мер может означать прекращение оказания жизненно важной поддержки и помощи многим лицам с инвалидностью и людям старшего возраста; это может привести к их заброшенности, социальной изоляции, риску принудительного помещения в специализированные учреждения, а также риску стать жертвой насилия и плохого обращения.

Запрет на выход из дома, самоизоляция и карантин повышают риск домашнего насилия, от которого сильнее всего страдают женщины, дети и пожилые люди. Большинство правительств не смогли принять достаточные меры по предупреждению насилия, хотя в некоторых странах на более позднем этапе были введены в действие специальные законодательные положения или программы поддержки для обеспечения прав женщин и потребностей наиболее маргинализированных лиц или групп (см. часть II.3, разделы о дискриминации в отношении женщин, гендерном неравенстве и домашнем насилии).

Чрезвычайные меры часто приводили к потере работы лицами с частичной или неформальной занятостью либо низким уровнем дохода; наряду с закрытием школ и учреждений это в непропорционально высокой степени затронуло женщин¹¹⁴. Власти государств в целом не смогли принять меры или поддержать стратегии или программы, обеспечивающие особые потребности женщин и смягчающие негативные экономические последствия для женщин, занятых в неформальном секторе или оказавшихся в неблагоприятном финансовом положении вследствие пандемии. Также следует отметить, что могут существовать препятствия, мешающие получить доступ

113 См., например, **заявление** Комиссара Совета Европы по правам человека Дуни Миятович от 24 марта (англ.).

114 См., например: УВКПЧ ООН, **COVID-19 и права женщин: руководство**.

к официальной информации о профилактике заболевания и информации о чрезвычайных ограничительных мерах лицам с инвалидностью, представителям национальных, этнических и религиозных меньшинств; негражданам, которые могут не владеть официальным языком государства, а также лицам, не умеющим или плохо умеющим читать или не имеющим доступа к Интернету. Власти государств в своей работе по информированию общественности о пандемии и чрезвычайных мерах должны принимать во внимание эти препятствия (см. раздел о доступе к информации). В некоторых странах чрезвычайные законы или меры, принятые в самом начале кризиса, могли совершенно не учитывать гендерный фактор и фактор многообразия, однако последующие поправки или дополнения в ряде случаев включали положения, в большей мере учитывающие два этих фактора¹¹⁵.

В некоторых странах чрезвычайные законы или меры, принятые в самом начале кризиса, могли совершенно не учитывать гендерный фактор и фактор многообразия, однако последующие поправки или дополнения в ряде случаев включали положения, в большей мере учитывающие два этих фактора.

5. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И СВЯЗАННЫЕ С НИМ МЕРЫ В КОНТЕКСТЕ АБСОЛЮТНЫХ ПРАВ

Чрезвычайные меры, принятые в рамках чрезвычайного положения или без введения такого

положения, не должны затрагивать абсолютные права – то есть те права, действие которых не может быть приостановлено или ограничено ни при каких обстоятельствах, даже во время официально объявленного чрезвычайного положения. Тем не менее, на практике государства – независимо от того, прибегали они к отступлениям от обязательств или нет, – в рамках своего реагирования на пандемию вводили меры, фактически затрагивающие абсолютные права. Непринятие дополнительных мер по защите лиц, абсолютные права которых были затронуты, само со себе может квалифицироваться как нарушение соответствующих международных стандартов в области прав человека.

Абсолютный запрет пыток и других видов жестокого обращения. Запрет пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания особенно важен в условиях пандемии, поскольку антисанитарные условия в местах содержания под стражей в сочетании с повышенным риском заражения вирусом, которому подвергаются заключенные в перенаселенных учреждениях, может классифицироваться как бесчеловечное или унижающее достоинство обращение. Помимо этого, обеспокоенность в свете абсолютного запрета пыток также вызывают ограничительные меры, связанные с дополнительной изоляцией заключенных от внешнего мира или помещением их в превентивный карантин без обеспечения содержательного контакта с другими людьми¹¹⁶. Непринятие надлежащих мер само по себе может являться нарушением КПП ООН, статьи 7 МПГПП и статьи 3 ЕКПЧ (см. соответствующие разделы части II.2). Также следует отметить, что закрытие границ препятствовало

115 Например, закон от 11 мая 2020 г., продливший режим чрезвычайной ситуации в области здравоохранения во **Франции**, включал новые нормы, касающиеся положения жертв домашнего насилия в контексте карантина, изоляции и запрета на выход из дома. Некоторые страны (например, **Ирландия, Франция, Греция, Словакия и Польша**) автоматически продлили сроки действия видов на жительство иностранцев. В **Португалии** была предоставлена безотлагательная защита уязвимым лицам (например, мигрантам и соискателям убежища), чьи заявления находились на рассмотрении: их пребывание на территории страны считалось законным до 30 июня, благодаря чему они получили доступ к таким основным правам, как право на охрану здоровья, жилье и социальное обеспечение; **Польша** также освободила иностранцев, постоянно проживающих на ее территории (включая беженцев и лиц, которым была предоставлена дополнительная защита), от необходимости подавать заявления на продление видов на жительство до возобновления работы соответствующих учреждений в обычном режиме; **Франция** на три месяца продлила срок действия свидетельств, подтверждающих прием заявления о предоставлении убежища, истекших в период с 16 мая по 15 июня.

116 См., например: Подкомитет ООН по предупреждению пыток (ППП), **Рекомендация в связи с пандемией коронавируса** (25 марта 2020 г.); Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП), **Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic** (20 марта 2020 г.);

эффективному доступу к процедурам получения убежища и приводило к небезопасному выдворению лиц в третьи страны, что может являться нарушением принципа невысылки, который также признан абсолютным¹¹⁷. Помимо этого, домашнее насилие признано на международном уровне равнозначным жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, а очень часто – и физическим и психологическим пыткам¹¹⁸. Документально зафиксирован рост уровня домашнего насилия вследствие запретов на выход из дома и других мер, ограничивающих передвижение¹¹⁹. Кроме того, ограничение работы государственных служб, включая закрытие приютов и сокращение деятельности полиции и судов по защите жертв домашнего насилия или торговли людьми, затруднили государствам выполнение их обязательств, касающихся эффективного предупреждения этих видов преступлений, а также обеспечения защиты от таких преступлений, реагирования на них, судебного преследования виновных и предоставления компенсации потерпевшим¹²⁰.

Запрет произвольного лишения свободы. Запрет произвольного лишения свободы

является абсолютным, а произвольные задержания никогда не могут быть оправданы ни по каким причинам, даже связанным с чрезвычайным положением в стране, охраной общественной безопасности или здоровья населения¹²¹. Это означает, что каждое лицо, лишенное свободы, должно иметь возможность обратиться в суд, чтобы оспорить законность своего задержания¹²². Статья 5(1)(е) ЕКПЧ допускает «законное заключение под стражу лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний», которое может включать карантин и изоляцию на разумный срок, но только в отношении инфицированных лиц и при условии, что такая мера применяется «в исключительном порядке для предотвращения распространения заболевания» и что «при этом рассматривалась возможность применения менее суровых мер, и они были признаны недостаточными для охраны интересов общества»¹²³. Как отмечалось выше, квалификация мер реагирования на пандемию как лишения свободы или ограничения свободы передвижения зависит от особенностей конкретных мер, принятых в той или иной стране, причем это различие «заключается лишь в степени

неофициальный перевод: **Свод принципов обращения с лицами, находящимися в условиях несвободы, в контексте пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19)**.

- 117 См. ст. 4 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП), содержащую абсолютный запрет высылки лиц, которым может угрожать применение пыток. См. также КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 20 – статья 7 МПГПП**, 10 марта 1992 г., п. 9; см. также прецедентную практику ЕСПЧ, в соответствии с которой этот абсолютный принцип невысылки выводится из текста ст. 3 ЕКПЧ, – например, постановление ЕСПЧ по делу «**Серинг против Соединенного Королевства**» (1989), п. 88 (англ.); «**Чahal против Соединенного Королевства**» [Большая Палата] (1996), пп. 80-81 (англ.).
- 118 См.: Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, **Промежуточный доклад «Применимость запрета на пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания к семейно-бытовому насилию»** (12 июля 2019 г.), А/74/148, п. 10.
- 119 См., например: УВКПЧ ООН, **COVID-19 и права женщин: руководство**, с. 1.
- 120 Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, **Промежуточный доклад «Применимость запрета на пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания к семейно-бытовому насилию»** (12 июля 2019 г.), А/74/148, п. 62; ООН, Комитет против пыток (КПП), **Замечание общего порядка № 2: имплементация статьи 2 государствами-участниками**, 24 января 2008 г., CAT/C/GC/2, п. 18. См. также: УВКПЧ ООН, **Рекомендуемые принципы и руководящие положения по вопросу о правах человека и торговле людьми** (2010), с. 81; постановление ЕСПЧ по делу «**Акоч против Турции**» (жалобы №№ 22947/93; 22948/93, постановление от 10 октября 2000 г.), п. 77 (англ.).
- 121 См.: Рабочая группа по произвольным задержаниям, **Обсуждение № 11 вопроса о предотвращении произвольного лишения свободы в контексте чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения** (8 мая 2020 г.), п. 5.
- 122 См.: Рабочая группа по произвольным задержаниям, **Обсуждение № 11 вопроса о предотвращении произвольного лишения свободы в контексте чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения** (8 мая 2020 г.), п. 5; **Доклад Рабочей группы по произвольным задержаниям Совету по правам человека ООН**, А/HRС/22/44, 24 декабря 2012 г., пп. 42-51; **Замечание общего порядка № 35 – статья 9 МПГПП** (Свобода и личная неприкосновенность), п. 67.
- 123 См., например, постановление ЕСПЧ по делу «**Энхорн против Швеции**» (жалоба № 56529/00, постановление от 25 января 2005 г.), п. 44 (англ.).

и интенсивности, а не в характере или сущности» таких мер¹²⁴.

Таким образом, ограничение свободы передвижения может являться лишением свободы, если оно превышает определенную пороговую величину с учетом таких критериев, как характер, продолжительность, последствия и способ осуществления конкретной меры, а также доступность надлежащих гарантий защиты¹²⁵. Длительные и крайне строгие режимы карантина, включающие требование оставаться дома в течение долгого времени (без каких-либо исключений или с немногими исключениями) и введение уголовной ответственности за выход из дома без строгой необходимости, могут квалифицироваться как лишение свободы. Если же такие меры вводятся без ясных правовых оснований, четко обозначенного срока действия или предоставления эффективных гарантий защиты, они могут квалифицироваться как *произвольное* лишение свободы, запрещенное международными стандартами в области прав человека¹²⁶. Например, правила карантина в Ирландии и Канаде и обязательная госпитализация в Польше¹²⁷, возможно, не предусматривали необходимых гарантий защиты, необходимых для предупреждения *произвольного* содержания под стражей и включающих ограничение максимальной продолжительности заключения и процедуры для предотвращения произвольного применения этих мер (в том числе пересмотр в судебном порядке)¹²⁸. Помимо

этого, *произвольным* лишением свободы может являться практикуемое в некоторых странах автоматическое продление предварительного заключения без решения суда и без участия адвоката¹²⁹ (подробнее см. часть II.2, раздел о пытках и содержании под стражей).

I.1.G НАДЗОР ЗА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ ПОЛОЖЕНИЕМ И СВЯЗАННЫМ С НИМ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ МЕРАМИ

В данном разделе представлен обзор тех действий парламентов, судов и других органов по обеспечению подотчетности, которые были направлены на осуществление надзора непосредственно за чрезвычайным положением и связанными с ним мерами. Часть II.1 содержит более широкий анализ последствий таких мер для демократических институтов и процедур.

Государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательство предусмотреть в своем законодательстве контроль за решением о введении чрезвычайного положения, а также за постановлениями, касающимися чрезвычайного положения, и их осуществлением. Государства должны обеспечивать, чтобы «правовые гарантии, необходимые для поддержания верховенства закона, оставались в силе во время чрезвычайного положения»¹³⁰. В соответствии с международной хорошей практикой, отступления от

124 См., например, постановление ЕСПЧ по делу, «Гудзарди против Италии» (жалоба № 7367/76, постановление от 6 ноября 1980 г.), п. 93 (англ.). См. также КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 35, статья 9 (Свобода и личная неприкосновенность)**, 16 декабря 2014 г., ССРР/С/ГС/35, п. 5, где отмечается, что «лишение свободы предполагает более серьезное ограничение движения в более тесном пространстве, чем простое ограничение свободы передвижения в соответствии со статьей 12».

125 Постановление ЕСПЧ по делу «Энгель против Нидерландов» (жалоба № 5100/71, постановление от 8 июня 1976 г.), п. 59 (англ.).

126 Рабочая группа по произвольным задержаниям, **Обсуждение № 11 вопроса о предотвращении произвольного лишения свободы в контексте чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения** (8 мая 2020 г.), пп. 10 и 18-19.

127 В **Ирландии** ст. 11 Закона о здравоохранении 2020 г. предусматривает наделение «должностных лиц в области здравоохранения» полномочиями по «задержанию и изоляции лиц в определенных обстоятельствах» без конкретизации максимального срока действия таких мер. В **Канаде** Федеральный закон о карантине 2005 г. позволяет на неопределенный срок задерживать лиц, в отношении которых имеются обоснованные подозрения в наличии у них инфекционного заболевания; такая мера может быть пересмотрена только решением «контролера», то есть врача, специально назначенного министром здравоохранения. Законом не исключается и судебный контроль, а также предусмотрен парламентский надзор. В **Польше** «Закон о COVID», вступивший в силу 8 марта, не предусматривает возможности судебного оспаривания решения о принудительной госпитализации.

128 КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 35, пп. 15 и 66; Замечание общего порядка № 29, пп. 4, 11 и 15-16.

129 Рабочая группа по произвольным задержаниям, **Обсуждение № 11 вопроса о предотвращении произвольного лишения свободы в контексте чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения** (8 мая 2020 г.), п. 14; КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 35, п. 38.

130 Московский документ 1991 г., пп. 28.2 и 28.8.

обязательств в области прав человека и обычно-го разделения властей должны быть ограничены по своей длительности, вызвавшим их обстоятельствам и сфере действия, и в течение всего срока действия чрезвычайного положения должен осуществляться парламентский и судебный контроль¹³¹. Этот контроль должен касаться вопроса о существовании и длительности чрезвычайной ситуации, а также сферы действия любых отступлений от обязательств, связанных с такой ситуацией¹³². Государства-участники также приняли обязательство обеспечить, чтобы «в период действия чрезвычайного положения в максимально возможной степени гарантировалось нормальное функционирование законодательных органов»¹³³.

На национальном уровне чрезвычайное положение и чрезвычайные полномочия могут иметь последствия для конституционных норм, касающихся разделения властей и прав человека, поскольку они неизбежно консолидируют власть в руках исполнительных органов. Верховенство исполнительной власти в период чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения обычно обосновывают необходимостью быстрого и решительного реагирования на начальном этапе чрезвычайной ситуации. Независимо от выбранной модели реагирования, изменение баланса сил в пользу исполнительной власти должно сопровождаться надлежащими гарантиями защиты, обеспечивающими демократическую подотчетность и контроль со стороны других ветвей власти, а также со стороны общества. Крайне важно обязательное наличие механизмов правового и политического надзора за исполнительной властью, включая четкое ограничение срока действия чрезвычайных полномочий, требование об утверждении парламентом этих полномочий и мер по их осуществлению, а также механизмы судебного контроля. Также важно, чтобы в течение всего чрезвычайного положения законодательные и судебные органы продолжали работать и выполнять свои

надзорные функции, так как это необходимо для обеспечения баланса властей, особенно в ситуации кризиса.

1. ПАРЛАМЕНТСКИЙ НАДЗОР

Национальным парламентам отведена исключительно важная роль в определении и разработке мер реагирования на пандемию, особенно в части эффективного надзора за исполнительной властью¹³⁴. Действительно, надзорные функции, которые осуществляют парламены, остаются важнейшим требованием парламентской демократии – особенно во время действия чрезвычайного положения, когда исполнительные органы получают больше полномочий. Московский документ 1991 г. содержит следующее требование: «В тех случаях, когда решение о введении чрезвычайного положения может на законных основаниях приниматься органами исполнительной власти, оно должно подлежать утверждению или контролю со стороны законодательного органа в кратчайшие сроки»¹³⁵. В связи с этим государства-участники приняли обязательство «предусмотреть в своем законодательстве контроль за постановлениями, касающимися чрезвычайного положения, а также за их осуществлением»¹³⁶.

В большинстве стран существует требование о том, что парламент должен быть незамедлительно уведомлен о введении исполнительной властью чрезвычайного положения (или эквивалентного режима). Введение чрезвычайного положения может быть отменено парламентом; использование такой чрезвычайной меры может потребовать утверждения парламентом либо согласие парламента может требоваться для продления чрезвычайного положения.

131 Венецианская комиссия, **Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права**, принятый на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии (CDL-AD(2016)007-е, Венеция, 11-12 марта 2016 г.), подраздел 2. А.6 «Исключения в чрезвычайных ситуациях».

132 Там же.

133 Московский документ 1991 г., п. 28.5.

134 Копенгагенский документ 1990 г., п. 5.2.

135 Московский документ 1991 г., п. 28.2.

136 Московский документ 1991 г., п. 28.8.

В большинстве стран существует требование о том, что парламент должен быть незамедлительно уведомлен о введении исполнительной властью чрезвычайного положения (или эквивалентного режима). Введение чрезвычайного положения может быть отменено парламентом; использование такой чрезвычайной меры может требовать утверждения парламентом либо согласие парламента может требоваться для продления чрезвычайного положения¹³⁷. В некоторых странах также существует механизм, обеспечивающий рассмотрение или одобрение парламентом действующих мер, введенных исполнительной властью¹³⁸. В немногих странах чрезвычайное положение или эквивалентный режим объявляются самим парламентом¹³⁹, что может обеспечить более высокую степень консенсуса на общенациональном уровне. Вместе

с тем, в некоторых странах парламент не рассматривает непосредственно решение об объявлении чрезвычайного положения: его вмешательство требуется на более позднем этапе, когда он должен утвердить принятые органами исполнительной власти меры по осуществлению чрезвычайного режима¹⁴⁰. В ряде стран в рамках реагирования на пандемию исполнительная власть была наделена законодательными полномочиями, но новые законы, как правило, подлежали ратификации парламентом в короткие сроки¹⁴¹.

Одной из основных проблем во время пандемии было сокращение для некоторых парламентов возможностей осуществлять эффективный надзор за введением чрезвычайного положения и/или связанными с ним мерами из-за того, что их деятельность была приостановлена или

-
- 137 Например, в **Албании** (режим природного бедствия был объявлен исполнительной властью и продлен с согласия парламента в соответствии с п. 2 ст. 174 Конституции); **Армении** (Национальное собрание должно быть созвано незамедлительно и должно утвердить решение о введении и о продлении чрезвычайного положения, в соответствии со ст. 120 Конституции); **Грузии** (в соответствии с п. 2 ст. 71 Конституции Грузии, решение президента об объявлении чрезвычайного положения незамедлительно вносится в парламент на утверждение); **Испании** (каждое продление 15-дневного режима повышенной готовности требует одобрения со стороны Конгресса депутатов); **Латвии** (распоряжение правительства об объявлении чрезвычайной ситуации было одобрено Сеймом на следующий день, и парламент осуществляет функции надзора за решениями правительства в соответствии со ст. 10 Закона о чрезвычайных ситуациях и чрезвычайном положении); **Люксембурге** (кризисная ситуация может вводиться не более чем на десять дней с возможностью продления на три месяца (максимальный срок, предусмотренный Конституцией), но только с предварительного согласия парламента); **Португалии** (декрет президента об объявлении чрезвычайного положения был внесен на утверждение в парламент в соответствии со ст. 138 Конституции, так же как и декрет о продлении чрезвычайного положения); **Румынии** (парламент, в соответствии со статьей 93 Конституции, в течение трех дней утвердил декрет президента об объявлении чрезвычайного положения, а позднее – и о его продлении); **Чешской Республике** (правительство должно немедленно уведомить об объявлении чрезвычайного положения Палату депутатов, которая может отменить решение правительства о введении чрезвычайного положения; любое продление чрезвычайного положения требует одобрения Палаты депутатов).
- 138 Например, в **Грузии** (п. 3 ст. 71 Конституции требует, чтобы декреты президента, принятые во время чрезвычайного положения, были утверждены парламентом, иначе они утрачивают юридическую силу); **Латвии** (о решении правительства или его изменениях, предусматривающих ужесточение или продление ограничений, в течение 24 часов должен быть уведомлен Сейм, который обязан безотлагательно включить этот пункт в свою повестку; если Сейм откажется утвердить решение, оно утрачивает силу, а введенные этим решением меры незамедлительно отменяются); **Люксембурге** (правительство должно еженедельно информировать парламент о принятых им мерах).
- 139 Например, в **Болгарии** (ст. 84(12) Конституции); **Молдове** (ст. 66, подпункт «п» Конституции Республики Молдова); **Сербии** (ст. 105 Конституции). В **Северной Македонии** полномочиями объявлять чрезвычайное положение в соответствии со ст. 125(2) Конституции обладает Собрание, однако после его роспуска в феврале 2020 г. эти полномочия перешли к президенту в силу ст. 125(4) Конституции.
- 140 Например, в **Италии** (решение об объявлении чрезвычайного положения не требует одобрения, а экстренные временные меры, принятые правительством, должны быть представлены парламенту для законодательного утверждения в течение 60 дней, иначе они утрачивают силу с момента принятия, в соответствии со ст. 77 Конституции); **Финляндии** (парламентский контроль за решением об объявлении чрезвычайного положения, принятым Кабинетом министров совместно с президентом Республики в соответствии со ст. 6.1 Закона о чрезвычайных полномочиях, не осуществляется; вместе с тем, правительство должно вносить постановления, касающиеся осуществления полномочий, предусмотренных Законом о чрезвычайных полномочиях, в парламент, который принимает решение об их одобрении или отмене).
- 141 Например, в **Андорре**, **Сан-Марино** (экстренные меры были введены правительством посредством декретов-законов, то есть нормативно-правовых актов, принимаемых правительством в случае срочной необходимости, которые в течение трех месяцев под угрозой санкций должны быть внесены в парламент для ратификации); **Греции** (в соответствии со ст. 44 Конституции, акты законодательного содержания подлежат ратификации в течение 40 дней); **Франции** (ст. 11 III Закона № 2020-290 от 23 марта 2020 г. требует, чтобы постановления правительства были ратифицированы парламентом в течение двух месяцев с момента их публикации).

значительно ограничена вследствие пандемии¹⁴². Некоторые практические аспекты продолжения деятельности парламентов во время пандемии (например, сокращенный график заседаний) не всегда способствовали осуществлению эффективного надзора¹⁴³.

В отдельных странах парламенты либо вовсе не участвовали в обсуждении чрезвычайных мер, поскольку это не предусмотрено конституцией (например, в Армении, Словакии и Эстонии), либо делегировали все полномочия органам исполнительной власти, тем самым де-факто ограничив осуществление эффективного надзора за мерами реагирования исполнительной власти на чрезвычайную ситуацию¹⁴⁴. Иногда роль парламента даже в условиях официально объявленного чрезвычайного положения остается минимальной и заключается только в том, что исполнительная власть информирует парламент о принятых ею решениях, причем возможности контролировать или отменить эти решения парламент не имеет – как правило, в связи с тем, что функции надзора возложены на другой орган (например, генеральную прокуратуру). Такая ситуация наблюдается обычно в тех странах, где прокуратура до сих пор считается «надзорным органом»; эта модель распространена в некоторых постсоветских

государствах¹⁴⁵. Вместе с тем, в некоторых других странах (например, в Италии) такая гарантия защиты была предусмотрена чрезвычайным законодательством, касающимся чрезвычайного положения в данном конкретном случае.

Как отмечалось выше, в ряде государств чрезвычайное положение или эквивалентный режим не были объявлены, в связи с чем законодательный орган фактически оказался отодвинутым на второй план, а подотчетность, обеспечиваемая его ролью в системе «сдержек и противовесов», была ограничена. Там, где не было объявлено чрезвычайное положение или эквивалентный режим, а ограничительные меры вводились на основе существующего первичного законодательства или специально принятых новых законов, эти ограничительные меры часто имели такие же масштабы, как и меры, введенные в рамках чрезвычайного положения и, следовательно, подлежащие парламентскому надзору. В таких случаях, однако, надзорная роль парламента в основном оставалась минимальной или отсутствовала вовсе¹⁴⁶. При этом в некоторых странах парламент все же продолжал осуществлять свои *общие* надзорные функции – например, направлял правительству парламентские запросы о его действиях и/или создавал специальные парламентские комиссии

142 Например, в **Латвии** (парламент принял решение уменьшить количество пленарных сессий); **Сербии** (Народная скупщина не собралась на заседание для объявления чрезвычайного положения; это было сделано только через шесть недель, после возобновления работы парламента, а 6 мая Скупщина приняла решение отменить чрезвычайное положение); **Словении** (в Государственном собрании проводились только внеочередные заседания, а большинство заседаний комитетов было перенесено на более поздний срок); **Чешской Республике** (пленарная сессия парламента не созывалась, в удаленном режиме проводились только заседания отдельных комитетов).

143 Например, в **Литве** (работа Сейма ограничивалась одним плановым заседанием в неделю, а для обсуждения правительственных законопроектов, касающихся пандемии, проводились экстренные слушания, что не способствует эффективному надзору); **Португалии** (очные дебаты проводились в парламенте только раз в неделю, причем с участием лишь одной пятой его членов (минимально допустимый кворум)).

144 Например, в **Болгарии** (26 марта 2020 г. парламента принял решение в период чрезвычайного положения рассматривать «только законопроекты, относящиеся к чрезвычайному положению», лишив себя возможности осуществлять эффективный парламентский контроль за нормотворческой деятельностью исполнительной власти); **Венгрии** (ст. 3 Закона о противодействии коронавирусу наделяет парламента правом не допустить продления чрезвычайных декретов, если за это проголосует простое большинство депутатов; согласно ст. 53.3 Основного закона, декреты, изданные во время чрезвычайного положения, теряют юридическую силу через 15 дней, если парламента не примет отдельного решения об их продлении).

145 Например, в **Казахстане** (ст. 44 (1) (16) Конституции о полномочиях президента и Закон о чрезвычайном положении 2003 г. С изменениями) и **Кыргызстане** (ст. 64(9)(2) Конституции о полномочиях президента, касающихся введения чрезвычайного положения на отдельных территориях).

146 Например, в **Австрии** (Закон о мерах по борьбе с COVID-19 не содержит норм, предполагающих участие парламента в проведении оценки принятых мер); **Бельгии** (два принятых федеральным парламентом законопроекта (1 и 2) от 27 марта 2020 г., предусматривающие наделение федерального правительства особыми полномочиями на трехмесячный срок, первоначально содержали требование о том, чтобы правительство информировало Палату представителей о мерах, введенных в рамках реализации таких полномочий, однако в окончательную редакцию закона эта обязанность не вошла); **Германии** (федеральное правительство должно только представить отчет об оценке мер, принятых до марта 2021 г.); **Черногории** (правительство принимает все меры без внесения их в парламента на рассмотрение или утверждение).

по мониторингу и контролю за деятельностью исполнительной власти. Однако такие механизмы сами по себе нельзя считать достаточными, так как они являются менее эффективными по сравнению с гарантиями, обычно предусмотренными чрезвычайным положением или эквивалентными правовыми режимами¹⁴⁷.

Наконец, парламенты должны играть ключевую роль в принятии решений о продлении чрезвычайного положения или эквивалентного режима и его отмене, как только они сочтут, что обстоятельства больше не требуют такого исключительного режима¹⁴⁸.

2. СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ

Государства-участники ОБСЕ приняли обязательство обеспечить, «чтобы правовые гарантии, необходимые для поддержания верховенства закона, оставались в силе во время чрезвычайного положения», и «предусмотреть в своем законодательстве контроль за постановлениями, касающимися чрезвычайного положения, а также за их осуществлением»¹⁴⁹. Наличие судебного контроля за чрезвычайными мерами требуется в соответствии с принципами законности и верховенства права. «Основополагающие требования справедливого судебного разбирательства» должны обеспечиваться и во время чрезвычайного положения – так же, как и право на эффективное средство правовой защиты, являющееся неотъемлемым элементом международных обязательств в области прав человека¹⁵⁰.

Полное закрытие судов в некоторых государствах де-факто препятствовало любому доступу к эффективным средствам правовой защиты.

Полное закрытие судов в некоторых государствах де-факто препятствовало любому доступу к эффективным средствам правовой защиты, предусмотренным статьей 2 МПГПП и статьей 13 ЕКПЧ, – будь то оспаривание ограничительных мер, введенных в рамках реагирования на пандемию, или рассмотрение других вопросов, касающихся прежде всего защиты абсолютных прав и прав, отступления от которых не допускаются (см. раздел «Системы правосудия»). В некоторых странах высшие судебные органы по разным причинам не работали и до пандемии, что сказалося на их способности осуществлять свои надзорные функции¹⁵¹. Наличие работающих судов необходимо и для поддержания устойчивого баланса между ветвями власти во время чрезвычайного положения. В связи с тем, что различные меры могут по-разному затрагивать мужчин и женщин, эффективный судебный контроль также может служить гарантией защиты от неравенства.

Конституции большинства государств не предусматривают какого-либо особого порядка оспаривания в суде решений об объявлении чрезвычайного положения и принятии связанных с ним мер; это означает, что такое судебное обжалование должно осуществляться в обычном порядке. В ряде случаев чрезвычайное законодательство о борьбе с COVID-19 включало специальные положения, касающиеся судебного пересмотра

147 Например, в **Бельгии** (парламентские вопросы и создание комиссии по вопросам COVID-19); **Португалии** (создание специального комитета по надзору, большинство мест в котором было отдано партиям меньшинства); **Соединенном Королевстве** (Объединенный комитет по правам человека парламента Соединенного Королевства объявил о проведении расследования в отношении последствий принятых правительством мер реагирования на пандемию с точки зрения прав человека); **Франции** (17 марта Национальное собрание решило сформировать миссию по установлению фактов, касающихся управления, воздействия и последствий всех аспектов пандемии).

148 Например, в **Сербии** (Народная скупщина отменила чрезвычайное положение 6 мая, всего через неделю после возобновления заседаний и задолго до истечения максимального 90-дневного срока действия чрезвычайного положения).

149 Московский документ 1991 г., п. 28.8.

150 См. КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, пп. 14 и 16, где прямо говорится, что «только суд может привлечь к ответственности и осудить какое-либо лицо за совершение уголовного преступления»; что суд должен «принять безотлагательное решение относительно законности задержания», а также что «надлежит строго соблюдать презумпцию невиновности».

151 Например, в **Албании, Армении и Молдове**.

соответствующих решений¹⁵². При этом следует отметить, что государства-участники имеют различные правовые традиции, в том числе и в части осуществления судебного контроля. В некоторых странах можно оспаривать новые законы непосредственно в конституционном суде или аналогичном органе, тогда как в других государствах оспариванию подлежит лишь применение законов в конкретных случаях.

В отдельных странах судебный контроль не осуществлялся эффективным образом – например, вследствие того, что конституционный или другой суд либо аналогичный орган признал соответствующие меры не подлежащими судебному контролю или отказался рассматривать дело на том основании, что оно предполагало абстрактный пересмотр нормативно-правовых актов¹⁵³, либо по другим причинам процессуального характера¹⁵⁴. В других случаях (например, в Австрии) отдельные ограничительные меры вводились не официальными нормативно-правовыми актами, а общими внутренними распоряжениями, что фактически не допускало возможности их обжалования, поскольку такие распоряжения не подлежат судебному пересмотру. Иногда суды

отклоняли жалобы по итогам рассмотрения по существу, если эти жалобы касались общих мер, а не конкретных административных решений – главным образом из-за того, что суд признавал первостепенное значение интересов общества и необходимости принятия мер по профилактике инфекций¹⁵⁵.

Есть несколько позитивных примеров рассмотрения административными или местными судами дел, касающихся пандемии, и осуществления этими судами эффективного контроля за действиями исполнительной власти

Вместе с тем, в конституционные и административные суды по всему региону ОБСЕ уже подано и подается все больше жалоб на чрезвычайные меры. Имеются и случаи успешного обжалования конституционности чрезвычайных законов и декретов или решений исполнительной власти в конституционных судах¹⁵⁶. Помимо этого, есть несколько позитивных примеров рассмотрения

152 Например, в **Норвегии** (в соответствии со ст. 6 **Временного закона о передаче полномочий по внесению изменений в законодательство в целях борьбы с последствиями вспышки COVID-19** (норв. яз.), суд может рассмотреть вопрос о законности как конкретного решения, принятого на основании чрезвычайного постановления, так и самого постановления, на основании которого такое решение было принято); **Франции** (в Кодекс общественного здравоохранения была введена новая статья L. 3131-18, в соответствии с которой чрезвычайные меры, принятые на основании данного кодекса, могут быть обжалованы в административном суде).

153 Например, на **Кипре** административный суд отклонил иск, оспаривавший решение министерства о введении ограничений на въезд в Республику Кипр для граждан и неграждан страны, в первую очередь из-за того, что суд счел введенные оспариваемым решением меры относящимися к полномочиям правительства и, следовательно, не подлежащими судебному пересмотру (см. **Дело № 301/2020** (греч. яз.) от 16 апреля 2020 г.). Высшие суды **Швейцарии** отклонили две жалобы на указ № 2 о борьбе с COVID-19 от 13 марта 2020 г., признав его не подлежащим абстрактному пересмотру: см. постановление Федерального суда от 24 апреля 2020 г. **№ 6В 276/2020** (франц.) и решение Федерального административного суда от 15 апреля 2020 г. **№ 2С_280/2020** (нем. яз.). В **Эстонии** чрезвычайные законы не обжаловались в судебном порядке, отчасти из-за того, что в системе правосудия Эстонии существует общее требование предоставить доказательства причинения конкретного вреда.

154 Например, Конституционный суд **Чешской Республики** отказался аннулировать решение об объявлении чрезвычайного положения и соответствующие меры по процессуальным основаниям; Федеральный конституционный суд **Германии** отказался применить обеспечительные меры, ссылаясь на то, что не были исчерпаны возможности обжалования в административных судах, в делах об обжаловании запрета **протестной акции (20 марта 2020 г.)**, **введения локдауна в Баварии (18 апреля 2020 г.)** и **правил ограничения контактов (24 апреля 2020 г.)** (нем. яз.).

155 См., например, ряд решений Федерального конституционного суда **Германии (7 апреля 2020 г., 9 апреля 2020 г., 10 апреля 2020 г.)** (нем. яз.).

156 Например, в **Боснии и Герцеговине** (в своем **решении** № AP 1217/20 от 22 апреля 2020 г. (англ.) Конституционный суд признал ограничение свободы передвижения лиц младше 18 лет и старше 65 лет нарушением прав человека, в результате чего эти меры были отменены); **Румынии** (6 мая 2020 г. **Конституционный суд** (англ.) объявил не соответствующими Конституции декреты правительства № 1/1999 и № 34/2020 о режиме чрезвычайных мер, отметив, что президентские декреты о введении чрезвычайных мер должны подлежать утверждению и одобрению парламентом, и прямо указав, что ограничительные меры могут вводиться только законом, принятым парламентом); **Словении** (Конституционный суд в своем **постановлении** U-I-83/20-10 от 16 апреля 2020 г. (словен. яз.) рассмотрел вопрос о законности распоряжения правительства, предусматривающего ограничение свободы передвижения «до его отмены», и признал его несоразмерным из-за отсутствия установленного срока действия);

административными или местными судами дел, касающихся пандемии, и осуществления этими судами эффективного контроля за действиями исполнительной власти¹⁵⁷. Вместе с тем, некоторые из этих судебных решений предусматривают лишь применение временных обеспечительных мер и не содержат анализа принятых чрезвычайных мер с точки зрения их соответствия стандартам прав человека и основных свобод. Для того чтобы судебный контроль был эффективным, особенно в условиях кризиса, должна существовать процедура экстренного обжалования спорных мер; примером может служить подача ходатайства о защите основных свобод Государственному совету Франции, который обычно рассматривает такие ходатайства в течение 48 часов. В противном случае механизм судебного контроля может оказаться лишеным всякого смысла.

Наконец, БДИПЧ отметило, что в ряде стран поправки в законодательство или сами чрезвычайные законы сократили или стремились сократить функции общего судебного контроля – например,

касающиеся вопросов неприкосновенности частной жизни, наблюдения и сбора персональных данных¹⁵⁸, – и это вызывает дополнительную обеспокоенность.

3. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НАДЗОРА СО СТОРОНЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВООЩИТНЫХ ИНСТИТУТОВ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Указывая на проблемы и нарушения прав человека во время чрезвычайной ситуации, национальные правозащитные институты (НПИ) эффективно дополняют механизмы парламентского и судебного контроля. Роль НПИ в обеспечении подотчетности исполнительной власти становится чрезвычайно важной в тех случаях, когда эти механизмы не работают или работают неэффективно. В регионе ОБСЕ национальные правозащитные институты и независимые органы по защите данных вели активную работу, составляя заключения, рекомендации и проекты законов, касающиеся чрезвычайных мер, а иногда и оспаривая конституционность этих мер, если

-
- Франции** (Конституционный совет **Решением № 2020-800 DC** (франц.) от 11 мая 2020 г. признал отдельные положения закона о продлении чрезвычайного положения в области здравоохранения неконституционными, а некоторым другим положениям дал толкования ограничительного характера). **Конституционный суд** (англ.) **Косово** 31 марта объявил решение правительства о введении ограничений свободы передвижения, неприкосновенности частной жизни и свободы собраний не имеющим юридической силы, отметив, что действующее законодательство не наделяет правительство полномочиями ограничивать эти конституционные права и свободы на всей территории или для всего населения без исключений. [Оговорка (ОБСЕ): Любое упоминание Косово, относящееся к его территории, институтам или населению, следует понимать в строгом соответствии с Резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН].
- 157 Например, в **Германии** (Федеральный конституционный суд постановил, что запрещение собраний в городе Гисене и отказ властей города Штутгарта от рассмотрения заявок на проведение протестных акций и массовых собраний являются нарушениями права на свободу мирных собраний (см. постановления от **15 апреля 2020 г.** и **17 апреля 2020 г.**); **Франции** (**Постановление** Государственного совета от 8 июня об отмене общего правила, в соответствии с которым дела в Национальном суде по вопросам убежища должны рассматриваться единолично одним судьей, а не коллегией судей; **Постановление** от 13 июня о приостановке запрета на собрания с числом участников более 10; **Постановление** от 18 мая, где правительству было предписано отменить всеобщий и абсолютный запрет на собрания в местах отправления культа); **Чешской Республике** (1 апреля **Высший административный суд** постановил, что правительство превысило свои полномочия, приняв решение об отмене дополнительных выборов в Сенат (верхняя палата парламента), назначенных на конец марта; 23 апреля **Муниципальный суд Праги** отменил некоторые из ограничительных мер, введенных Министерством здравоохранения, подчеркнув, что решение о введении столь широких ограничений в отношении основных прав должно было приниматься правительством коллегиально на основании Закона о кризисном положении, а не министром здравоохранения самостоятельно; другие суды общей юрисдикции также рассматривали законность мер, введенных исполнительными органами и затрагивающих, в числе прочего, свободу передвижения, что повлияло на решение правительства о смягчении некоторых ограничений в начале мая).
- 158 Например, в **Болгарии** (изменения в Законе об электронных средствах связи, внесенные Законом о чрезвычайном положении, предоставляют полиции право требовать у операторов связи «немедленного доступа» к данным абонентского трафика без судебного контроля); **Дании** (первоначальная редакция чрезвычайного закона позволяла полиции входить в дома граждан, подозреваемых в наличии у них инфекции, без санкции суда); **Словении** (предложенный правительством проект «Большого закона о коронавирусе» предусматривал радикальное расширение полномочий полиции, включая право входить в жилище без санкции суда в целях обеспечения выполнения противоэпидемических мер; к счастью, после внесения в Государственное собрание проект был принят лишь частично); в **Польше** были введены **крупные административные штрафы** за нарушение карантина; наложение штрафов в административном (а не уголовном) порядке позволяет обойти требование о рассмотрении дела судом с представлением обвиняемому возможности защитить себя.

это предусмотрено их мандатом¹⁵⁹. В своих заявлениях и рекомендациях НПИ часто привлекали внимание властей к необходимости соотносить чрезвычайные меры и информирование населения с потребностями наиболее маргинализированных и уязвимых групп, включая пожилых людей, лиц с инвалидностью, лиц, содержащихся под стражей; бездомных, молодежь, жертв домашнего насилия, мигрантов, соискателей убежища, жертв торговли людьми и беженцев (см. также разделы о правозащитниках и НПИ). Помимо этого, в некоторых странах созданы или будут созданы независимые комиссии по анализу и оценке мер реагирования на пандемию¹⁶⁰.

В ситуации, когда осуществление парламентом надзорных функций в полном объеме может быть невозможным (например, вследствие требования о физическом дистанцировании), особенно важным становятся надзор со стороны средств массовой информации и гражданского общества и свобода выражения мнения этих субъектов. Однако возможности осуществления надзора организациями гражданского общества тоже сократились из-за различных ограничительных мер, затронувших свободу передвижения и ограничивших доступ в учреждения, мониторинг которых ведут эти организации; также были затронуты свобода выражения мнения и доступ к информации. Все это де-факто препятствовало осуществлению организациями гражданского общества своих функций по надзору (см. разделы

«Доступ к информации», «Свобода объединений» и «НПИ и правозащитники»).

4. ДРУГИЕ МЕХАНИЗМЫ НАДЗОРА

В отдельных странах надзорные функции выполняет генеральная прокуратура¹⁶¹. В таких случаях крайне важно, чтобы данный орган/институт был независимым или сохранял автономию от исполнительной власти и не подменял собой парламент и судебные органы с точки зрения обеспечения гарантий эффективного надзора. В других странах прокуроры играют активную роль в расследовании возможного ненадлежащего государственного управления со стороны правительства или других государственных субъектов в ходе реагирования на кризис в области здравоохранения¹⁶².

ПРОЗРАЧНОСТЬ

В Московском документе 1991 г. государства-участники обязались в условиях чрезвычайного положения «без задержки предоставлять своим гражданам информацию о принятых мерах»¹⁶³. Помимо этого, они обязались «обеспечить[ва]ть свободу слова и свободу информации, совместимые с их международными обязанностями и обязательствами, с тем чтобы общественность имела возможность обсуждать вопрос о соблюдении прав человека и основных свобод и об отмене чрезвычайного положения», а также не принимать

159 См.: Европейская сеть национальных правозащитных учреждений (ENNHRI), **COVID-19 and Human Rights** [COVID-19 и права человека]. Например, Уполномоченный по правам человека **Португалии** направил в адрес исполнительной власти несколько запросов о предоставлении информации и рекомендаций; НПИ **Франции** предоставил премьер-министру свои соображения о проблемах прав человека в контексте чрезвычайных мер и подготовил заключение о Законе о продлении чрезвычайного положения в области здравоохранения; НПИ **Монако** предоставил заключение о чрезвычайном законодательстве и рекомендации Министерству здравоохранения и труда в отношении поправок к трудовому кодексу, а также независимое экспертное заключение для Конституционного суда; **Уполномоченный по гражданским правам Польши** опубликовал несколько памяток для частных лиц об их правах в ситуации кризиса, а также участвовал в законотворческих процессах и/или комментировании введенных чрезвычайных мер; Народный адвокат **Румынии** оспорил конституционность Чрезвычайного указа № 34/2020 в Конституционном суде, ссылаясь на то, что его положениям, предусматривающим наказание за нарушения чрезвычайных мер, недостает ясности и предсказуемости, а также на то, что указ не может затрагивать конституционные права, свободы и обязанности.

160 Например, в **Швеции** (правительство объявило о своем намерении создать после пандемии независимую комиссию для рассмотрения действий правительства). В **Соединенном Королевстве** звучали призывы создать отдельный надзорный механизм для контроля за мерами по борьбе с COVID-19, по аналогии с существующим Независимым контролером контртеррористического законодательства в Соединенном Королевстве.

161 Например, в **Казахстане** и **Кыргызстане**.

162 Например, в **Швеции** (29 апреля 2020 г. прокуратура Швеции **объявила** о проведении проверки по факту преступного нарушения норм охраны труда после того, как медсестра Каролинской университетской больницы в Стокгольме умерла от COVID-19; речь шла, в частности, об отсутствии необходимых средств индивидуальной защиты); во **Франции** (8 июня после получения более 60 жалоб прокуратура Парижа начала предварительное расследование действий правительства по борьбе с кризисом, подвергшихся критике).

163 Московский документ 1991 г., п. 28.3.

«каких-либо мер, с тем чтобы воспрепятствовать журналистам законно осуществлять их профессиональные функции, кроме таких мер, которые совершенно необходимы в конкретной ситуации»¹⁶⁴.

Чрезвычайное положение должно опираться на права человека и демократические принципы, включая принцип прозрачности. Доступ к информации, открытость и прозрачность являются необходимыми условиями демократического правления и защиты прав человека, и с них должны начинаться любые меры реагирования на чрезвычайные ситуации (включая пандемию COVID-19), особенно когда речь идет об обеспечении надлежащего и эффективного надзора за реагированием на кризис. Принцип прозрачности и право на доступ к информации во время чрезвычайного положения требуют защиты

свободы СМИ, поскольку в условиях чрезвычайной ситуации журналисты выполняют одну из ключевых функций – в частности, когда их работа направлена на предоставление обществу критически важной информации и контроль за действиями государства¹⁶⁵. В связи с этим обеспечение вызываемые сделанные некоторыми странами заявления о том, что во время чрезвычайного положения принцип прозрачности принятия решений не действует – тогда как именно в этот период его соблюдение необходимо как никогда раньше¹⁶⁶. Помимо этого, как упоминалось выше, в нарушение обязательств ОБСЕ доступ к публичной информации был затруднен из-за ограничений правового или практического характера¹⁶⁷ (см. разделы «Доступ к информации» и «Демократическое законотворчество»).

РЕКОМЕНДАЦИИ

Чрезвычайное положение и отступления от обязательств

- Государства должны четко обозначить (особенно в своих уведомлениях в адрес ООН, Совета Европы и БДИПЧ), от каких положений международных договоров о правах человека они отступают, и обеспечить информирование общественности о любых отступлениях.
- Государства должны незамедлительно уведомить БДИПЧ об объявлении чрезвычайного положения и об отступлении от конкретных положений международных договоров.
- Чрезвычайное положение должно вводиться на основе четко сформулированного законодательства, соответствующего требованиям международного права и содержащего четкое

164 Московский документ 1991 г., п. 28.9.

165 См. **совместное заявление** специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и специального докладчика по вопросу о свободе выражения Межамериканской комиссии по правам человека (19 марта 2020 г.).

166 Например, в **Румынии** Чрезвычайным указом № 34 от 26 марта 2020 г. О внесении изменений и дополнений в Чрезвычайный указ Правительств № 1/1999 об осадном и чрезвычайном положении этот правовой акт был дополнен новым пунктом, который гласит: «В период осадного или чрезвычайного положения правовые нормы, касающиеся прозрачности принятия решений и общественного диалога, не применяются в отношении проектов нормативных актов о введении мер, действующих в период осадного или чрезвычайного положения или ставших последствием введения такого положения».

167 Например, в **Венгрии** правительство не предоставляет общественности доступ к соответствующей информации, в частности к данным о случаях COVID-19, так как брифинги Рабочей группы по чрезвычайному положению проводятся в заочном формате, при рамках которого журналисты должны присылать вопросы заранее и правительство отвечает только на вопросы по своему выбору; Декрет правительства 2020 г. № 179 (V.4) об отступлениях от положений, регулирующих запросы субъектов данных и деятельность по обработке данных, делает невозможным получение доступа к данным, представляющим интерес для общественности; правительство **Нидерландов** в конце апреля объявило о том, что рассмотрение запросов в рамках законодательства о доступе к информации, касающихся политических мер по вопросам COVID-19, будет приостановлено как минимум до 1 июня. В **Словении** по инициативе правительства был принят закон о приостановлении сроков выполнения большинства административных процедур, включая процедуры, предусмотренные Законом о доступе общественности к информации, что фактически остановило рассмотрение всех запросов о предоставлении информации. В **Соединенных Штатах** Федеральное бюро расследований (ФБР) в марте объявило о том, что будет принимать запросы о предоставлении информации только по почте, а не через онлайн-портал, однако впоследствии эта практика была изменена. В других странах (например, **Молдове, Польше, Сербии и Соединенном Королевстве**) власти вводили меры или делали заявления, направленные на продление сроков рассмотрения должностными лицами запросов о предоставлении информации либо замедляющие получение информации общественностью на практике.

описание полномочий исполнительной, законодательной и судебной власти и возможных ограничений прав человека и основных свобод.

- Государства должны обеспечить наличие механизма регулярного пересмотра для оценки необходимости сохранения чрезвычайного положения, а также оценки необходимости и соразмерности отступлений с учетом меняющихся обстоятельств.
- Парламенты должны осуществлять надзор за объявлением, продлением и отменой чрезвычайного положения, а также за использованием чрезвычайных полномочий, обеспечивая при этом участие оппозиции в таких механизмах надзора для достижения широкого консенсуса.

Чрезвычайные полномочия и меры

- Государства должны рассмотреть возможность после окончания чрезвычайного режима провести анализ того, насколько подготовленными оказались национальные правовые режимы к мерам, необходимым для борьбы с пандемией; это следует сделать в целях максимального укрепления готовности к реагированию на будущие кризисы и создания соответствующей правовой базы.
- Независимо от того, было ли объявлено чрезвычайное положение, меры, принимаемые в условиях подобной чрезвычайной ситуации, требуют прочной правовой основы, предпочтительно в виде соответствующих положений конституции или комплексного специального законодательства. Используемая правовая база по вопросам чрезвычайных мер и полномочий всегда должна содержать четкое определение чрезвычайных полномочий и процедур, а также предусматривать строгие существенные и процедурные гарантии защиты, аналогичные действующим в условиях чрезвычайного положения. Эти гарантии должны включать прочные и эффективные механизмы надзора и обеспечивать, чтобы меры реагирования на чрезвычайную ситуацию имели ограниченный срок и сферу действия и были строго необходимыми с учетом требований чрезвычайной ситуации.
- Любой чрезвычайный правовой режим должен иметь максимально возможный срок действия, а также предусматривать оговорки о прекращении действия, в соответствии с которыми все соответствующие правовые акты и меры, принятые в этот период, прекращают свое действие с окончанием чрезвычайного положения.
- Независимо от своей правовой основы, чрезвычайные меры не должны предоставлять исполнительной власти ничем не ограниченную свободу усмотрения. Должны быть предусмотрены конкретные условия и ограничения, и ни при каких обстоятельствах не следует делегировать полномочия без исчерпывающего указания их конкретного содержания.
- Для обеспечения соразмерности чрезвычайных мер органы власти при введении и продлении каждой меры должны предоставить обоснования, с том числе доказать целесообразность меры и описать, каким образом учитываются другие интересы и достигается баланс этих интересов (включая последствия для прав человека, особенно в отношении наиболее уязвимых и маргинализированных групп); также должно быть продемонстрировано, что возможность применения менее строгих мер была рассмотрена, но такие меры были признаны недостаточно эффективными.
- Должны существовать механизмы надзора, предназначенные для регулярного пересмотра чрезвычайного правового режима и связанных с ним мер и обеспечения их временного характера, целесообразности и соразмерности, а также для незамедлительного смягчения или отмены такого режима, как только ситуация позволит это сделать.
- Государствам рекомендуется воздерживаться от чрезмерного использования уголовного законодательства и уголовных наказаний для обеспечения соблюдения чрезвычайных мер, принятых для защиты здоровья населения, и в целом не допускать применения непропорционально строгих наказаний.
- Правовая база чрезвычайного положения и соответствующие меры должны разрабатываться с целью смягчить конкретные риски и факторы уязвимости при соблюдении прав человека всех лиц, в том числе женщин, лиц с инвалидностью, пожилых людей, бездомных; лиц,

лишенных свободы или находящихся в специализированных учреждениях; мигрантов, жертв торговли людьми, соискателей убежища, перемещенных лиц и беженцев; детей и молодежи; меньшинств и ЛГБТИ¹⁶⁸.

Механизмы надзора

- Государства должны обеспечить непрерывное и эффективное функционирование парламента и судов для выполнения ими своих надзорных функций, одновременно обеспечивая прозрачность в принятии решений и доступ к информации.
- Чрезвычайное положение или другой чрезвычайный режим должен объявляться законодательным органом, наделяющим исполнительную власть чрезвычайными полномочиями, либо решением исполнительной власти с последующим утверждением парламентом.
- Правовая база в отношении чрезвычайного положения и чрезвычайной ситуации в области здравоохранения должна предусматривать эффективные механизмы надзора, не ограничивающиеся простым информированием парламента и требующие одобрения парламентом решения об объявлении чрезвычайного положения и введении соответствующих чрезвычайных мер или серьезных ограничений – по меньшей мере, тех, которые предполагают приостановление действия прав человека и основных свобод или приводят к серьезным последствиям для этих прав и свобод.
- Государствам следует обеспечить осуществление периодического и эффективного парламентского надзора за чрезвычайными полномочиями и сроком действия и реализацией чрезвычайных мер.
- Необходимо обеспечить судебный контроль, позволяющий проверить конституционность и законность объявления чрезвычайного положения и введения соответствующих мер, а также оценить соразмерность ограничений и соблюдение надлежащих процессуальных правил при применении законодательства о чрезвычайном положении.
- Для того чтобы судебный контроль был эффективным, особенно в условиях чрезвычайной ситуации, должна существовать процедура экстренного оспаривания ограничительных мер.

Прозрачность

- Органы исполнительной власти должны в максимально возможной степени с учетом существующих обстоятельств стремиться обеспечить прозрачность процедур принятия решений и подготовки законов, а также общественное обсуждение этих вопросов – если не в самом начале, то хотя бы на более позднем этапе (например, в форме публикации тех заключений экспертов, которые использовались при введении чрезвычайных мер, и/или трансляции парламентских дебатов, и/или создания платформ для диалога с гражданами).
- За исключением случаев, когда определенные ограничения в отношении доступа к информации предписаны законом и являются необходимыми и соразмерными с точки зрения предотвращения конкретного и поддающегося выявлению вреда, наносимого законным интересам, информация должна оставаться доступной – особенно для тех, кого затронут принимаемые исполнительной властью решения и реализация этих решений, а также для тех, кто осуществляет надзор в целях обеспечения подотчетности.

168 УВКПЧ ООН подготовило тематические руководства по правозащитным аспектам пандемии COVID-19, содержащие полезные практические рекомендации и примеры успешной практики, особенно в отношении вопросов **лиц с инвалидностью, пожилых людей, людей в местах лишения свободы и специализированных учреждениях, мигрантов, перемещенных лиц и беженцев, детей и молодежи, меньшинств, гендерных вопросов, прав женщин и прав ЛГБТИ**.

I.2 ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Эффективность чрезвычайных мер по защите здоровья населения и других соответствующих мер в значительной степени зависит от уровня информированности целевой аудитории. При этом доверие общества к институтам, принимающим решения в этой области, и готовность людей следовать руководящим указаниям и выполнять принятые распоряжения зависит от уровня прозрачности и доступа общественности к важной информации – соответствующим данным и статистике, а также документам, отражающим процессы обсуждения и принятия решений. Во время пандемии и действия чрезвычайных мер в государствах-участниках право искать информацию было затронуто правовыми или фактическими ограничениями, а эффективный доступ к информации не всегда последовательно обеспечивался.

Возможность эффективно искать, получать и распространять информацию предусмотрена правом на свободу выражения мнения, защищаемого международным правом прав человека¹⁶⁹. Согласно статье 19 МПГПП, любые ограничения этого права должны быть предусмотрены законом и являться необходимыми для уважения прав и репутации других лиц и для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Такие ограничения должны не только преследовать законную цель – они должны быть предписаны законом ясным, определенным и предсказуемым образом, должны быть необходимыми в демократическом обществе и соразмерными преследуемой цели. Сфера действия права каждого человека на свободу выражения мнения включает «свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных

форм выражения, или иными способами по своему выбору»¹⁷⁰. Комитет по правам человека ООН отметил следующее: «[В] пункте 2 статьи 19 предусмотрено право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов. К такой информации относятся записи в государственных органах, независимо от формы ее хранения, источников и даты их регистрации». Европейский суд по правам человека в своей прецедентной практике также подчеркнул, что отказ в доступе к информации является вмешательством в осуществление права на свободу выражения мнения¹⁷¹. При оценке соответствия ограничительным требованиям ЕКПЧ Суд использует тройной критерий, требующий проверить, являются ли ограничения предписанными законом; направлены ли они на защиту одного из интересов, перечисленных в статье 10(2) ЕКПЧ, и являются ли они «необходимыми в демократическом обществе» для защиты этого интереса.

Только представляя весь масштаб угрозы, которую несет болезнь, отдельные лица и их сообщества могут делать правильный личный выбор и принимать решения, которые позитивно скажутся на общественном здоровье.

Дополнительные руководящие принципы по вопросу о свободе доступа к информации и создании правовой базы, обеспечивающей эту свободу, содержатся в Замечании общего порядка № 34 Комитета по правам человека ООН¹⁷² и в ряде докладов Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Они включают принцип максимального раскрытия

169 Ст. 19 МПГПП и ст. 10 ЕКПЧ.

170 МПГПП, ст. 19.2.

171 См., например, постановления ЕСПЧ по делам «Матери Южной Чехии [Sdružení Jihočeské Matky] против Чешской Республики» (2006), «Таршашаг а Сабадшагьогекерт против Венгрии» (2009), «Молодежная инициатива за права человека против Сербии» (2013), «Австрийская ассоциация за сохранение, укрепление и создание экономически здоровой сельскохозяйственной и лесной собственности против Австрии» (2013) (англ. яз.).

172 **Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка № 34:** Свобода мнений и их выражения, CCPR/C/GC/34, 21 июля 2011 г.

информации, презумпцию публичного характера совещаний и наиболее важных документов государственных органов, широкое определение тех видов информации, которые должна быть открыты для доступа; разумные размеры взимаемой платы и сроки; независимый пересмотр решений об отказе в предоставлении информации, а также наказания за несоблюдение требований¹⁷³. В новейшем докладе Специального докладчика ООН «Пандемии болезней в аспекте свободы мнений и их свободного выражения» отмечено следующее: «Нельзя утверждать, что такой кризис в области здравоохранения, как пандемия, снижает важность доступа к информации или роль подотчетности в обеспечении того, чтобы правительство действовало в соответствии с принципом наилучшего обеспечения интересов своего народа. Напротив, угроза общественному здоровью усиливает аргументы в пользу открытого правительства, поскольку, только представляя весь масштаб угрозы, которую несет болезнь, отдельные лица и их сообщества могут делать правильный личный выбор и принимать решения, которые позитивно скажутся на общественном здоровье»¹⁷⁴. Международные обязательства государств в отношении свободы поиска, получения и распространения всех форм информации подтверждены и в ряде документов ОБСЕ¹⁷⁵. В Хельсинкском заключительном акте 1975 г. государства-участники приняли обязательство «став[ить] своей целью облегчать более свободное и широкое распространение всех

форм информации»¹⁷⁶. В Копенгагенском документе 1990 г. государства-участники обязались защищать право на свободу выражения мнения, включая свободу «получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ»¹⁷⁷. В Стамбульском документе 1999 г. было еще раз подтверждено знание доступа общественности к информации¹⁷⁸.

Тенденции в отношении доступа к информации в государствах-участниках и вызывающие беспокойство вопросы в этой области можно отнести к следующим основным категориям: ограничения доступа к публичной информации; ограничения на распространение (средствами массовой информации, неправительственными организациями или отдельными лицами) информации о текущей пандемии COVID-19; монополизация распространения информации по вопросам общественного здравоохранения. Во время пандемии многие государства-участники ограничили доступ к публичной информации – например, объявили о приостановке рассмотрения запросов на определенное время или на срок действия чрезвычайного положения или соответствующих мер либо продлили обычные сроки (установленные законодательством или нормативными актами), в течение которых государственные институты должны выполнить запрос о предоставлении информации¹⁷⁹. В некоторых государствах доступ был ограничен по

173 **Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение.** Доклад Генеральной Ассамблеи о праве на доступ к информации (4 сентября 2013 г.), A/68/362, представлен на 14-й сессии Совета по правам человека, 20 апреля 2010 г.

174 См. **совместное заявление** специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам СМИ и специального докладчика по вопросу о свободе выражения Межамериканской комиссии по правам человека (19 марта 2020 г.); см. также **доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение «Пандемии болезней в аспекте свободы мнений и их свободного выражения»**, A/HRC/44/49, п. 20.

175 Итоговый документ Венской встречи, 1989 г., п. 34; Копенгагенский документ 1990 г., п. 9.1.

176 Хельсинкский заключительный акт 1975 г., раздел 2 «Информация».

177 Копенгагенский документ 1990 г., п. 9.1.

178 Стамбульский документ 1999 г., п. 26.

179 Например, правительство **Нидерландов** в конце апреля объявило о том, что рассмотрение запросов в рамках законодательства о доступе к информации, касающихся политических мер по вопросам COVID-19, будет приостановлено как минимум до 1 июня. В **Словении** по инициативе правительства был принят закон о приостановлении сроков выполнения большинства административных процедур, включая предусмотренные Законом о доступе общественности к информации, что фактически остановило рассмотрение всех запросов о предоставлении информации. В **Соединенных Штатах** Федеральное бюро расследований (ФБР) в марте объявило о том, что будет принимать запросы о предоставлении информации только по почте, а не через онлайн-портал, однако впоследствии эта практика была изменена. В других странах (например, **Молдове, Польше, Сербии и Соединенном Королевстве**) власти вводили меры или делали заявления, направленные на продление сроков рассмотрения должностными лицами запросов о предоставлении информации либо замедляющие получение информации общественностью на практике. В **Грузии** правительство, воспользовавшись полномочиями, предоставленными ему

причинам материально-технического характера – например, из-за невозможности личной подачи запросов о предоставлении информации¹⁸⁰. В ряде стран пандемия привела к тому, что запросы вовсе оставались без ответа или не рассматривались в установленные сроки, несмотря на то, что изменения в соответствующее законодательство не вносились. Некоторые государства-участники также отделяли «экстренные» запросы информации от «неэкстренных»¹⁸¹. Особенно сильно пандемия повлияла на доступ журналистов к информации; в некоторых государствах-участниках были приняты отдельные правила в этом отношении.

Во время чрезвычайного положения у государств могут быть законные причины для введения особых правил доступа к некоторым видам публичной информации, однако очевидно, что бессрочная или полная приостановка рассмотрения запросов является непропорциональной мерой. Помимо этого, слишком длительные сроки рассмотрения всех запросов об информации, по сути, могут ущемлять право на доступ к информации, поскольку некоторые из поступающих запросов, по всей вероятности, имеют срочный характер. Это особенно относится к запросам, касающимся реагирования правительства и государственных институтов на пандемию. В таких

случаях задержка с ответами на запросы или прекращение на какое-то время рассмотрения всех запросов без учета их тематики или срочности приведет к тому, что информация, когда она все же будет предоставлена, уже не принесет никакой особой пользы. В связи с этим государствам следует избегать слишком широких и не допускающих исключений ограничений и обеспечить разработку процедур и нормативных документов, которые позволят им бесперебойно предоставлять доступ (в частности, журналистам) к общественно значимой информации во время действия чрезвычайного положения или аналогичных мер¹⁸². Несмотря на чрезвычайные обстоятельства, государствам необходимо стремиться в кратчайшие сроки предоставить общественности информацию о мерах реагирования на чрезвычайную ситуацию и не прибегать к введению слишком широких ограничений.

Особую обеспокоенность вызывают ограничения, касающиеся обнародования информации о текущей пандемии COVID-19. Некоторые страны во время пандемии ограничили доступ на проводимые властями пресс-конференции или сократили возможность задавать вопросы напрямую¹⁸³; другие страны специально запрещали средствам массовой информации публиковать новости о COVID-19 из любых других источников,

президентским декретом о чрезвычайном положении от 21 марта, приостановило установленные законодательством сроки рассмотрения запросов о предоставлении информации; в **Венгрии** в соответствии с декретом № 179/2020 от 4 мая 2020 г. срок рассмотрения запросов был продлен с 15 до 45 дней с возможностью однократного дополнительного продления еще на 45 дней; в **Молдове** Комиссия по чрезвычайным ситуациям (орган по координации реагирования на чрезвычайную ситуацию) продлила допустимые сроки рассмотрения запросов о предоставлении информации с 15 до 45 дней. 16 апреля Народный адвокат (уполномоченный по правам человека), который, помимо других функций, также наделен полномочиями осуществлять надзор за соблюдением права на доступ к информации, призвал Комиссию по чрезвычайным ситуациям отменить решение о продлении сроков, ссылаясь на его несоответствие конституции. В **Румынии** были введены меры, позволившие продлить сроки рассмотрения должностными лицами запросов о предоставлении информации с 10 до 20 дней.

180 В **Венгрии** запросы об информации не могут подаваться лично или в устной форме согласно декрету № 179/2020 от 4 мая 2020 г.; в **Российской Федерации** закрытие многих региональных органов власти сделало подачу запросов о предоставлении информации невозможной.

181 Правительство **Италии** приостановило рассмотрение запросов, которые «не носят экстренного характера», с 8 марта по 31 мая, не уточняя, относятся ли запросы, касающиеся COVID-19 к категории «не терпящих отлагательств».

182 См. доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение «Пандемии болезней в аспекте свободы мнений и их свободного выражения», A/HRC/44/49, п. 21.

183 7 апреля 2020 г. правительство **Федерации Боснии и Герцеговины** приняло решение об ограничении доступа средств массовой информации на пресс-конференции. В соответствии с этим решением, на пресс-конференциях Кризисного штаба допускается присутствие только трех представителей СМИ. Правительство **Сербии** решило проводить пресс-конференции по вопросам COVID-19 без очного присутствия журналистов. Журналисты могли присылать вопросы по электронной почте за полчаса до начала пресс-конференции. По сообщениям независимых изданий, многие из заранее отправленных ими вопросов оставались на этих пресс-конференциях без ответов – особенно вопросы, касающиеся государственных закупок и обеспечения общей прозрачности.

кроме официальных данных правительства¹⁸⁴. Также отмечались случаи, когда государства принимали законы или поправки в законодательство либо использовали существующие положения в целях введения уголовной ответственности за распространение так называемой «ложной информации» о пандемии¹⁸⁵ (см. разделы о свободе объединений и правозащитниках).

В условиях чрезвычайной ситуации желание властей бороться с информацией, которая может нанести ущерб общественному здоровью, является понятным, однако наилучшим способом решения этой задачи будет обеспечение доступа к независимым и разнообразным источникам информации.

Государства могут вводить определенные ограничения на свободу выражения мнения, в том числе в целях защиты здоровья населения или прав других лиц. Однако при этом они обязаны продемонстрировать, что выбранные ими меры соответствуют критериям необходимости и соразмерности¹⁸⁶. Применение уголовного законодательства – одна из наиболее серьезных форм вмешательства в осуществление свободы выражения мнения, и это законодательство должно применяться только в исключительных

обстоятельствах. Более того, доминирующее положение правительства обязывает его проявлять сдержанность, когда встает вопрос об уголовном преследовании за критику, особенно при наличии других возможностей ответить на неоправданные нападки со стороны противников или средств массовой информации¹⁸⁷. В условиях пандемии желание властей бороться с информацией, которая может нанести ущерб общественному здоровью, является понятным, однако наилучшим способом решения этой задачи будет обеспечение доступа к независимым и разнообразным источникам информации¹⁸⁸. Вместо жестких мер – таких, как применение уголовного или административного наказания, – государствам следует рассмотреть возможность противодействовать дезинформации (предполагаемой или действительной) путем предоставления доступа к достоверным и полным данным.

Журналисты играют исключительно важную роль в распространении информации в обществе, особенно в период чрезвычайной ситуации, и для того, чтобы право людей на доступ к информации было гарантировано, необходимо защищать свободу средств массовой информации¹⁸⁹. Помимо этого, положения об уголовной ответственности мешают деятельности объединений и гражданского общества в целом и являются несовместимыми с международными стандартами, касающимися ограничений свободы выражения мнения (см. раздел «Свобода объединений»)¹⁹⁰.

184 Например, **Армения** (указ о введении чрезвычайного положения от 23 марта; впоследствии этот запрет был отменен, см. **заявление** (англ.) Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, приветствующее решение властей Армении отменить запрет на публикацию новостей о COVID-19 из других источников, кроме правительственных), а также **Сербия** (постановление правительства от 28 марта 2020 г.).

185 Например, **Азербайджан, Венгрия, Испания, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Румыния, Турция и Узбекистан**. Помимо этого, президент **Болгарии** наложил частичное вето на спорный закон о чрезвычайных мерах, который предусматривал тюремное заключение за распространение ложной информации об инфекционных заболеваниях. Правительство Республики Сербской (**Босния и Герцеговина**) 18 марта выпустило постановление, запрещающее «сеять панику и подстрекать к беспорядкам» посредством публикации или распространения ложных новостей в период чрезвычайного положения; позднее это постановление было отменено. См. также пресс-релизы Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации о ряде законодательных инициатив, направленных на пресечение распространения «ложной информации».

186 Замечание общего порядка № 34 – статья 19: Свобода мнений и их выражения, п. 35.

187 Постановление ЕСПЧ по делу «**Кастеллс против Испании**», 1992, п. 46 (англ.).

188 См. **пресс-релиз Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации по случаю Всемирного дня свободы печати 2020 г.** (англ.).

189 См. **доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение «Пандемии болезней в аспекте свободы мнений и их свободного выражения»**, A/HRC/44/49, п. 30.

190 См. п. 2(a) **Совместной декларации о свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде** Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Специального докладчика Организации американских государств по вопросу свободы выражения мнения и Специального докладчика Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнения и доступе

Еще один важный аспект обеспечения доступа к надежной и открытой для общественности информации о здоровье населения – эффективное и недискриминационное предоставление информации в доступной форме конкретным группам населения, в том числе языковым меньшинствам, мигрантам и беженцам, представителям сельских и изолированных общин и лицам с инвалидностью. Согласно Конвенции о правах инвалидов (КПИ), государства-участники обязаны обеспечивать лицам с инвалидностью доступ к «информационным, коммуникационным и другим службам, включая электронные службы и экстренные службы», на равной основе со всеми другими лицами¹⁹¹. Вызывает озабоченность тот факт, что материалы многих кампаний по информированию населения о COVID-19 распространяются на таких платформах и в таких форматах, которые не всегда являются доступными для лиц с инвалидностью. В условиях пандемии чрезвычайно важно, чтобы люди с инвалидностью имели равный доступ к жизненно важной информации, позволяющей им принимать информированные решения о том, каким образом они могут защититься от болезни и воспользоваться необходимыми услугами. Власти всех уровней должны своевременно предоставлять точную и доступную информацию о COVID-19, профилактике этого заболевания и предлагаемых услугах, а также о принятых чрезвычайных мерах, ограничениях

на передвижение и санитарно-гигиенических требованиях. Помимо этого, операторы связи могут обеспечить наличие важнейшей информации в различных форматах, включая смс-сообщения, аудио- и видеоматериалы и другие форматы, доступные для лиц с инвалидностью. Таким образом, государствам рекомендуется выполнять рекомендации ВОЗ, касающиеся учета потребностей лиц с инвалидностью во время пандемии COVID-19¹⁹².

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

Некоторые государства предприняли позитивные шаги в целях обеспечения доступа к информации в период пандемии. Например, правительство Ирландии пояснило, что власти должны выполнять требования законодательства о свободе информации, несмотря на пандемию, а закрытие учреждений не может служить оправданием продления сроков или ограничения обязательств¹⁹³, так как данное законодательство не допускает продления сроков рассмотрения запросов или другого ограничения обязательств в связи с закрытием учреждений из-за необходимости защитить здоровье и безопасность населения. Другие государства-участники предприняли усилия по распространению информации о пандемии COVID-19 в форматах, доступных для лиц с инвалидностью¹⁹⁴.

к информации в Африке (3 марта 2017 г.), в котором они призывают отменить эти положения.

191 См. п. 1b ст. 9 Конвенции о правах инвалидов.

192 **Всемирная организация здравоохранения, Оказание помощи людям с инвалидностью при вспышке COVID-19**, с. 6. См. также рекомендации ВКНМ по **внедрению многообразия и краткосрочным мерам для поддержания социальной сплоченности**.

193 Согласно официальному веб-сайту **Ирландии** о свободе информации, власти должны выполнять требования Закона о свободе информации, несмотря на пандемию. Данный закон не допускает продления сроков рассмотрения запросов или иного ограничения обязательств из-за закрытия учреждений для защиты здоровья населения. Также на веб-сайте отмечается, что на нем должна размещаться обновленная информация с разъяснениями о возможных перерывах в оказании услуги в связи с нехваткой персонала или закрытием учреждений, а также рекомендации авторам запросов, касающиеся использования онлайн-каналов для подачи запросов.

194 Во **Франции** информация была адаптирована для лиц с инвалидностью. Главный веб-сайт этой страны о пандемии имеет отдельный раздел для лиц с инвалидностью, включающий номера телефонов «горячей линии» для лиц с различными видами нарушений, а также информацию в легком для чтения формате. **Германия, Италия и Румыния** также приняли меры по переработке информации в легко читаемые форматы. Управление общественного здравоохранения **Швеции** также обеспечило наличие самой важной информации в виде, доступном для лиц с нарушениями зрения, опубликовав три брошюры о COVID-19 шрифтом Брайля и в формате звуковых файлов. Помимо этого, как только стало известно о непропорционально высокой заболеваемости среди иммигрантов, шведские власти опубликовали рекомендации по защите здоровья населения на нескольких языках, используемых общинами иммигрантов.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Следует не допускать полного приостановления приема запросов о предоставлении информации. Напротив, властям следует разработать процедуры и правила, позволяющие им продолжить предоставлять доступ к общественно значимой информации (в том числе таким субъектам, как СМИ) во время чрезвычайного положения или аналогичного режима. В частности, общественности должна безотлагательно предоставляться информация о реагировании государства на чрезвычайную ситуацию.
- Государствам следует воздерживаться от введения уголовной ответственности и отменить все положения об уголовной ответственности за распространение так называемой «ложной информации» и другие подобные положения. Вместо этого государства должны обеспечить доступ к независимым и разнообразным источникам информации.
- Государствам следует обеспечить предоставление доступной, точной и понятной информации всем группам населения, включая языковые меньшинства, мигрантов и беженцев, представителей сельских и изолированных общин, а также лиц с инвалидностью.

I.3 ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ЭЛЕКТРОННОЕ НАБЛЮДЕНИЕ

После начала пандемии COVID-19 во всем мире появились различные технические решения и инструменты для наблюдения и контроля за распространением вируса. К таким инструментам относятся средства анализа зараженности и реагирования, отслеживания расстояния и контактов, а также мониторинга симптомов заболевания¹⁹⁵.

Несмотря на потенциальную эффективность различных технических средств, предназначенных для сбора статистических данных и наблюдения за гражданами, использование таких технологий включает в себе конкретные риски, особенно в отношении права на неприкосновенность частной жизни и других основных свобод. Проблемы, связанные с такими техническими решениями, включают необходимость комплексного управления данными и требования в отношении хранения данных, продажу и использование данных для коммерческих целей, необходимость расширенных мер безопасности при сведении и анонимизации данных, а также возможность несанкционированного наблюдения. Применение указанных технологий также связано с риском предоставления некорректных медицинских рекомендаций на основе симптомов, сообщенных самим пользователем, и риском систематического исключения некоторых членов общества, не имеющих доступа к этим технологиям. Помимо этого, как отмечает ВОЗ, эффективность данных

технологий «в большой степени зависит от исходных технологических разработок и способов их реализации, а также от других факторов – например, масштабов их использования и уровня доверия населения к таким решениям»¹⁹⁶. Таким образом, цифровые инструменты будут эффективными только тогда, когда они встроены в действующую систему общественного здравоохранения, которая включает в себя работников здравоохранения, службы тестирования на вирус и инфраструктуру для отслеживания контактов вручную¹⁹⁷.

Несмотря на потенциальную эффективность различных технических средств, предназначенных для сбора статистических данных и наблюдения за гражданами, использование таких технологий включает в себе конкретные риски, особенно в отношении права на неприкосновенность частной жизни и других основных свобод.

Учитывая далеко идущие последствия электронного слежения для человеческого измерения, в апреле и мае 2020 г. БДИПЧ вело мониторинг его использования в рамках борьбы с распространением COVID-19¹⁹⁸. В результате был выявлен ряд

195 «Для того, чтобы усилия по [отслеживанию контактов] были как можно более эффективными, заслуживающими доверия и законными, использование технологий для отслеживания контактов с самого начала должно планироваться с учетом обеспечения надлежащих гарантий для защиты личной информации». **A National Plan to Enable Comprehensive COVID-19 Case Finding and Contact Tracing in the US** [Национальный план по обеспечению всеобъемлющей фиксации случаев COVID-19 и отслеживания контактов в Соединенных Штатах], Johns Hopkins University, 2020.

196 **Ethical considerations to guide the use of digital proximity tracking technologies for COVID-19 contact tracing** [Этические аспекты использования технологий цифрового мониторинга расстояния при отслеживании контактов с лицами, зараженными COVID-19: рекомендации], WHO, May 2020.

197 Там же.

198 С 7 апреля по 11 мая БДИПЧ вело наблюдение за ситуацией, касающейся пандемии COVID-19 и использования средств электронного наблюдения в ответ на пандемию в регионе ОБСЕ. Наблюдение проводилось в форме кабинетного исследования и проверки общедоступной информации, полученной из официальных источников и/или авторитетных средств массовой информации. В ходе исследования изучались вопросы о том, сколько государств начали применять средства электронного наблюдения в контексте чрезвычайного положения или без него, какие именно методы наблюдения применялись (мобильные приложения, отслеживание геолокации и т. п. – без оценки конкретной используемой технологии); каковы особенности мобильных приложений, разработанных в качестве

проблем, вызывающих обеспокоенность, а также ряд примеров хорошей практики, касающихся различных механизмов электронного наблюдения, используемых в государствах-участниках. В настоящем разделе анализируются тенденции и риски, связанные с использованием информационных технологий; отмечаются вопросы, вызывающие обеспокоенность, а также предлагаются рекомендации для государств, позволяющие обеспечить эффективный и согласующийся с правами человека подход к этой проблеме.

Международное право прав человека содержит четкую рамочную основу для поощрения и защиты права на неприкосновенность частной жизни, а также для защиты персональных данных. В Московском документе 1991 г. государства-участники подтвердили «право на охрану личной семейной жизни, жилища, тайны переписки и электронных сообщений». Помимо этого, они заявили, что «во избежание любого неправомерного или произвольного вмешательства государства в жизнь индивидуума, что могло бы нанести ущерб любому демократическому обществу, осуществление этого права будет ограничиваться только в случаях, предусмотренных законом и совместимых с международно признанными стандартами в области прав человека»¹⁹⁹. Право на неприкосновенность частной жизни также прочно закреплено в международном праве прав человека²⁰⁰. В декабре 2013 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию 68/167²⁰¹, в которой была высказана обеспокоенность в связи с возможными негативными последствиями мер по наблюдению, перехвата сообщений

и сбора персональных данных (особенно когда это происходит в массовом масштабе) для осуществления прав человека и пользования этими правами, прежде всего правом на неприкосновенность частной жизни.

Введение различных видов чрезвычайных мер в условиях пандемии оправданно и необходимо (см. выше раздел I.1). Многие из этих мер направлены на выявление переносчиков вируса и отслеживание их контактов и передвижения. Международное право прав человека указывает на то, что введение любых мер наблюдения должно сопровождаться гарантиями защиты от злоупотреблений и представлять собой минимально возможное вмешательство в частную жизнь²⁰². В связи с этим такие меры должны: 1) соответствовать закону; 2) преследовать законную цель или цели; 3) быть соразмерными преследуемой цели. При введении чрезвычайных мер по защите здоровья населения также крайне важно обеспечить соблюдение необходимых гарантий в отношении защиты данных. «Временные рекомендации» ВОЗ содержат ряд принципов этического и надлежащего использования технологий наблюдения в рамках противодействия пандемии, в том числе такие принципы, как ограниченный срок использования; соразмерность; минимизация данных; добровольность; ясность и прозрачность; защита неприкосновенности частной жизни при хранении данных; подотчетность²⁰³.

Эксперты БДИПЧ проводили мониторинг и анализ различных видов электронного наблюдения (например, специальных мобильных приложений

основной меры реагирования на пандемию, и какое воздействие они могли оказать на право на неприкосновенность частной жизни. Кроме того, БДИПЧ собирало информацию о том, как эти меры повлияли на некоторые уязвимые группы.

199 Московский документ 1991 г., п. 24.

200 См. ст. 12 ВДПЧ и ст. 17 МПГПП. Право на неприкосновенность частной жизни также защищено от незаконного и не являющегося необходимым слежения со стороны публичных властей в соответствии со ст. 8 ЕКПЧ. Конвенция Совета Европы о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера дополняет ЕКПЧ и устанавливает принципы минимизации данных, соразмерности и подотчетности операторов персональных данных, а также поощряет повышение прозрачности обработки данных. См. **Конвенция о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера**, Совет Европы, 1981, «Конвенция 108»; см. также ее модернизированную версию – «Конвенцию 108+». К этой конвенции присоединились 47 государств-участников.

201 A/RES/68/167, Право на неприкосновенность личной жизни в цифровую эпоху, 18 декабря 2013 г.

202 **Международные медико-санитарные правила: второе издание**, Женева, ВОЗ, 2005; **Стратегия эпиднадзора за случаями инфицирования человека COVID-19: временные рекомендации**. ВОЗ, май 2020 г.

203 **Ethical considerations to guide the use of digital proximity tracking technologies for COVID-19 contact tracing, Interim Guidance**, WHO, 28 May 2020.

или отслеживания геолокации)²⁰⁴, а также проблем, вызывающих обеспокоенность, и примеров хорошей практики в области использования различных механизмов наблюдения в рамках реагирования государств-участников на пандемию. По состоянию на 11 мая 2020 г. 38 государств начали использовать ту или иную форму расширенного электронного наблюдения в условиях чрезвычайной ситуации, а еще три государства заявили о намерении сделать это. В качестве обоснования таких мер чаще всего указывалась необходимость надзора за соблюдением обязательного карантина и самоизоляции для предотвращения распространения вируса SARS-CoV-2, а также для сбора информации и повышения осведомленности граждан о вспышке инфекционного заболевания, вызванного этим вирусом.

В 28 государствах были разработаны и уже используются различные мобильные приложения по сбору и анализу частной информации (например, о местонахождении индивида) или соответствующих сведений о состоянии здоровья лиц, находящихся под надзором эпидемиологов.

Реагируя на пандемию, государства-участники разработали и начали использовать различные технологии цифрового отслеживания, позволяющие контролировать людей, а также выявлять, оценивать состояние и изолировать тех, кто подвергся опасности заражения. Среди таких технологий наиболее распространенными являются мобильные приложения, отслеживающие геолокацию мобильного устройства²⁰⁵. В 28

государствах были разработаны и уже используются различные мобильные приложения по сбору и анализу частной информации (например, о местонахождении индивида) или соответствующих сведений о состоянии здоровья лиц, находящихся под надзором эпидемиологов.

Среди различных видов мобильных приложений власти все чаще выбирают и используют приложения²⁰⁶, способные отслеживать контакты с другими лицами или расстояние до них²⁰⁷. Такие программы используют системы слежения, чаще всего работающие с датчиками приближения мобильных устройств, в целях выявления контакта между инфицированным лицом и другим пользователем²⁰⁸. Среди государств-участников, начавших использовать мобильные приложения, 20 стран используют их для отслеживания контактов между людьми, а две страны – для мониторинга групп и собраний. Десять государств выбрали приложения для самодиагностики или отслеживания симптомов, при помощи которых жители могут сообщить о том, что они обнаружили у себя симптомы инфекции, подозревают заражение или выздоровели, либо проинформировать об отсутствии каких-либо симптомов или подозрений. В отличие от приложений для самодиагностики, мобильные приложения для отправки сообщений о гражданах, разработанные и используемые в двух государствах-участниках, призывают пользователей сообщать о других гражданах, нарушающих правила эпидемиологического надзора (например, не соблюдающих домашнюю самоизоляцию), или о коммерческих предприятиях, нарушающих профилактические или карантинные меры. В пяти государствах было начато использование приложений по обеспечению соблюдения карантина.

204 Геолокализация – это точное или приблизительное определение геолокации объекта в реальном мире (например, радара, мобильного телефона или компьютера, подключенного к Интернету). Под «геолокацией» также могут пониматься географические координаты (широта и долгота) той или иной точки.

205 Отслеживание геолокации – это определение текущего физического местонахождения лиц при помощи получения данных GPS (глобальной системы определения местоположения) с их смартфонов или других устройств, поддерживающих технологию GPS.

206 Цифровое отслеживание контактов – это метод отслеживания контактов с использованием систем отслеживания (чаще всего датчиков приближения мобильных устройств) для установления факта контакта между пользователем и инфицированным пациентом. Во время пандемии этот метод получил широкое распространение.

207 **Use of Mobile Apps for epidemic surveillance and response – availability and gaps** [Использование мобильных приложений для отслеживания эпидемии и реагирования – доступность и недостатки], Global Security, 2020.

208 **The Challenge of Proximity Apps For COVID-19 Contact Tracing** [Проблемы приложений по мониторингу расстояния для отслеживания контактов с лицами, зараженными COVID-19], Crocker, Opsahl and Cyphers, 10 April 2020.

ВИДЫ МОБИЛЬНЫХ ПРИЛОЖЕНИЙ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ ОБСЕ



Использование технологий отслеживания может приводить к серьезным нарушениям права на неприкосновенность частной жизни, особенно если такое использование не является временным, прозрачным, добровольным на каждом этапе, надежным, свободным от коммерческих интересов и соразмерным преследуемой цели.

Несмотря на рост популярности указанных технологий среди государств-участников, их использование может приводить к серьезным нарушениям права на неприкосновенность частной жизни, особенно если такое использование не является временным, прозрачным, добровольным на каждом этапе, надежным, свободным от коммерческих интересов и соразмерным преследуемой цели²⁰⁹. ВОЗ, ряд НПО, исследовательские центры, ученые и эксперты из разных стран региона ОБСЕ указывают на необходимость изучить эффективность таких технических решений, а также правовые и социальные последствия их применения, прежде чем начать их широкое использование²¹⁰.

Обеспечив возможность скачивания и использования мобильных приложений для цифрового отслеживания инфицированных лиц, необходимо получить свободное и информированное согласие конкретного пользователя. При этом использование таких приложений, даже добровольное, необязательно означает, что пользователь дал согласие на обработку своих персональных данных. В большинстве случаев государственные органы или частные компании из государств ОБСЕ, участвовавшие в разработке подобных приложений, не предоставляли достаточной информации о том, как долго будет осуществляться мониторинг, каким образом будут собираться данные о пользователе, кому будет предоставлен доступ к обработанной информации, как будут уничтожаться собранные данные и для каких целей они могут использоваться. За исключением немногих государств, которые четко заявили об использовании мобильных приложений в течение ограниченного времени и предоставили обществу информацию о защите данных и гарантиях, касающихся сроков и способов хранения данных²¹¹, в целом до сих пор неясно, как долго после удаления приложения с мобильного устройства собранная им личная информация

209 **The challenge of proximity apps for COVID-19 contact tracing.** Electronic Frontier Foundation; 2020.

210 **Ethical considerations to guide the use of digital proximity tracking technologies for COVID-19 contact tracing, Interim Guidance**, 28 May 2020; Muller, C., et al (2020), **'Inzake: COVID-19 tracking- en tracingapp en gezondheidsapp'**, **Letter sent to Minister-president, Minister of Health, Welfare and Sport, and Minister of Justice and Security** [К вопросу о приложении для отслеживания COVID-19 и приложении для охраны здоровья: письмо премьер-министру, министру здравоохранения, социального обеспечения и спорта и министру юстиции и безопасности], 13 апреля 2020 г.

211 **Латвия**, а также **Швеция**, где Управление общественного здравоохранения использует мобильные данные для анализа передвижения граждан по стране. Управление получает доступ к информации мобильного оператора Telia

будет храниться и оставаться доступной государственным органам и третьим сторонам.

В нескольких странах²¹² использование определенных мобильных приложений было обязательным. Это не только вызывает вопросы с точки зрения равенства (в отношении доступа индивидов к смартфонам и наличия у них финансовых средств для их использования), но и создает серьезный риск произвольного сбора личной информации, обусловленный широким диапазоном возможностей таких приложений по сбору данных. Часто пользователи должны сообщить свое имя, номер мобильного телефона и паспортные данные. Сбор, хранение и обработка информации должны ограничиваться минимально необходимым объемом данных, которые требуются для выполнения поставленной задачи по защите здоровья населения и соответствуют принципу минимизации данных. Следует отметить, что принудительное использование мобильных приложений может уменьшить доверие к системе и негативно повлиять на эффективность мер в области общественного здравоохранения.

В девяти государствах-участниках те или иные органы государственной власти запросили у операторов мобильной связи и банков данные о местонахождении граждан, детализацию телефонных звонков, информацию об Интернет-трафике, реквизиты банковских счетов и данные о совершении операций с использованием электронных платежных инструментов (банковских карт), часто без согласия граждан на предоставление такой информации²¹³. Целью этой меры было отслеживание лиц с подтвержденным диагнозом COVID-19. В четырех государствах-участниках уже опробованы биометрические браслеты²¹⁴ или кольца как средства для отслеживания соблюдения гражданами самоизоляции и карантина²¹⁵. В ряде стран²¹⁶ осуществляется сплошная регистрация данных о любом использовании мобильной связи, включая звонки, сообщения и соответствующие метаданные (время, адресат и т. д.)²¹⁷.

В нескольких странах использовались камеры видеонаблюдения с технологией распознавания лиц²¹⁸ в целях проверки соблюдения карантина²¹⁹ либо были существенно расширены масштабы видеонаблюдения²²⁰. Использование технологий

посредством сбора анонимизированных и обобщенных данных, полученных с мобильных устройств абонентов. Научные сотрудники Лундского университета разработали приложение для смартфона для картографирования распространения COVID-19 на основе данных о симптомах, которые передают через приложение сами пользователи.

212 **Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация и Турция.**

213 **Europe's Other Coronavirus Victim: Information and Data Rights** [Другие жертвы карантина в Европе: права на защиту информации и данных], BIRN, 24 March 2020. Эти девять стран – **Австрия, Армения, Болгария, Германия, Италия, Канада, Сербия, Чехия и Эстония**. Для предоставления информации о реализации этой меры на практике необходимы дополнительные исследования.

214 Биометрические браслеты: биометрия – это наука об измерении биологических характеристик. Биометрические браслеты – устройства, передающие данные о количественных параметрах жизнедеятельности организма – температура тела, частота дыхания, пульс и т. п.

215 **Германия, Лихтенштейн, Румыния и Соединенные Штаты.**

216 Например, в **Сербии**. Слежение за мобильными телефонами и банковскими платежами также осуществляли **Австрия, Армения, Болгария, Германия, Италия, Канада, Чехия и Эстония**.

217 **Europe's Other Coronavirus Victim: Information and Data Rights**, BIRN, 24 March 2020.

218 Технология распознавания лиц – вид биометрического программного обеспечения, которое математически фиксирует особенности черт лица человека и хранит эти данные в виде «лицевого отпечатка». Такое программное обеспечение использует алгоритмы глубокого обучения для сравнения зафиксированного изображения или цифровой фотографии с хранящимся «отпечатком лица», чтобы установить личность индивида.

219 Примером этого может служить случай левобережного района Приднестровья в Молдове: **Transnistria uses facial recognition to identify quarantine violators** [В Приднестровье используется технология распознавания лиц для выявления нарушителей карантина], Privacy International, 2020.

220 Сообщалось, что власти **России** установили 100 тысяч новых камер видеонаблюдения, см. **100,000 cameras: Moscow uses facial recognition to enforce quarantine** [100 000 камер: Москва использует распознавание лиц, чтобы заставить граждан соблюдать карантин], France24, 24 марта 2020 г. Активисты, обеспокоенные использованием распознавания лиц в нарушение неприкосновенности частной жизни, подали судебный иск к Департаменту информационных технологий города Москвы, в ведении которого находится городская программа видеонаблюдения, и потребовали запретить использование этой технологии во время массовых мероприятий и протестов. **Russian court says facial recognition tech does not violate privacy** [Российский суд признал технологию распознавания лиц не нарушающей неприкосновенность частной жизни], апрель 2020 г.

видеонаблюдения и распознавания лиц, являющееся серьезным вмешательством в частную жизнь, вызывает большую обеспокоенность с точки зрения права на неприкосновенность частной жизни, поскольку эти технологии предполагают сбор, извлечение, хранение или распространение биометрических данных о лицах людей, часто без явно выраженного согласия со стороны этих людей или их предварительного уведомления. Восемь государств-участников для контроля за передвижением людей и соблюдением карантина использовали беспилотные летательные аппараты²²¹. В одной стране, по сообщениям, для надзора за соблюдением карантинных мер использовались записи с камер видеонаблюдения²²².

Сбор данных об индивидах не только угрожает неприкосновенности частной жизни – такие системы являются уязвимыми для несанкционированного доступа со стороны третьих лиц. БДИПЧ известно о двух государствах, публично сообщивших, что их базы данных с информацией о пациентах подверглись хакерским атакам. В трех государствах-участниках была зафиксирована утечка личных данных пациентов с COVID-19 из официальных источников данных²²³. Хакерские атаки и утечки информации не только являются грубым вмешательством в частную жизнь граждан (в частности, пациентов с COVID-19), но и представляют большую опасность для этих лиц и членов их семей. В некоторых случаях даже анонимизация данных может быть недостаточно

эффективной, если должным образом не определены категории данных, подлежащих использованию²²⁴. Несмотря на анонимизацию, в небольших селах и городах таких сведений, как пол, возраст и название улицы, на которой проживает человек, может быть достаточно для установления личности. Очень важно, чтобы законодательство, регулирующее применение новых технологий наблюдения, предусматривало гарантии недопущения утечки данных, и эти гарантии должны неукоснительно соблюдаться.

Принятые меры по борьбе с распространением COVID-19 заключали в себе значительные риски для безопасности индивидов и защиты персональных данных применительно к лицам, находящимся в уязвимом положении, и маргинализированным группам.

Соответствующее законодательство всегда должно включать точное описание целей и устанавливать четкие границы использования персональных данных, а также предусматривать наличие механизма надзора в этой области. Если такие гарантии защиты не отражены в законодательстве надлежащим образом, это может приводить к серьезным проблемам с точки зрения защиты данных²²⁵. Принятые меры по борьбе с распространением COVID-19 заключали

221 Например, полиция **Испании**, Департамент полиции Стамбула в **Турции** и отделение Агентства гражданской защиты в г. Осиек в **Хорватии**. О последнем из названных см.: **Croatian Police Use Drones to Catch Rule Breakers** [Полиция Хорватии использует беспилотники для отлова нарушителей правил], 2020.

222 В **Греции** использование различных технологий видеонаблюдения, включая слежение при помощи беспилотных летательных аппаратов, не регулируется законом в достаточной мере, позволяющей не допустить ущемления права на неприкосновенность частной жизни.

223 В **Хорватии** неустановленные лица пытались неправомерно воспользоваться чрезвычайной ситуацией для незаконного сбора персональных данных. Несколько граждан посредством мобильных приложений получили сообщения, якобы от сотрудников органов власти, с требованием сообщить свои персональные данные для внесения в реестр нарушителей самоизоляции. **COVID-19 pandemic adversely affects digital rights in the Balkans** [Неблагоприятные последствия пандемии COVID-19 для цифровых прав на Балканах], EDRI, 15 апреля 2020 г.

224 В **Словакии** Национальный информационный центр по здравоохранению опубликовал информацию о поле и возрасте пациентов, а также названия улиц, на которых они проживают. См.: **Na webe boli ulice a presný vek pacientov s koronavírusom. Štát chybu odmieta, ale stiahol ich** [В Интернете опубликовали названия улиц и точный возраст пациентов с коронавирусом. Государство не признало ошибку, но удалило данные], Zive.aktuality.sk (2020), 30 марта 2020 г.; **Matovič on the coronavirus map: the atmosphere does not favour more detailed data** [Матович о карте коронавируса: положение не благоприятствует публикации более подробных сведений], Slovak Spectator (2020), 6 апреля 2020 г.

225 Например, в **Румынии** сотрудники полиции начали в рутинном порядке фотографировать удостоверения личности граждан на свои личные мобильные телефоны при проведении проверок методом случайной выборки для обеспечения соблюдения социальной дистанции. Хотя позднее сотрудники полиции отказались от такой практики и перешли на использование сертифицированного полицейского оборудования, такие методы вызывают

ТЕХНОЛОГИИ НАБЛЮДЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ ОБСЕ



в себе значительные риски для безопасности индивидов и защиты персональных данных применительно к лицам, находящимся в уязвимом положении, и маргинализированным группам. Одной из наиболее серьезных проблем для общин ЛГБТИ и лиц, вовлеченных в секс-индустрию, стал риск утечки данных, касающихся сексуальной ориентации и гендерной идентичности²²⁶. Технологии расширенного наблюдения (например, отслеживание по GPS) могут способствовать злоупотреблениям, когда они целенаправленно используются в отношении конкретных лиц или групп – в частности, беженцев и мигрантов, а также рома и синти. Для того чтобы избежать нарушения прав, перед началом использования различных способов наблюдения необходимо провести оценку их воздействия. Следует разработать специальные гарантии защиты,

позволяющие не допустить ущемления прав человека при наблюдении за представителями уязвимых групп.

Были отмечены случаи использования различных обязательных мер по борьбе с пандемией в качестве предлога для преследования **правозащитников, журналистов, лиц, сообщающих о нарушениях, и граждан, выражающих критические взгляды** по отношению к власти²²⁷. В связи с этим следует подчеркнуть чрезвычайную важность свободного, активного и полноценного участия всех заинтересованных сторон, включая экспертов в области общественного здравоохранения, организации гражданского общества и представителей маргинализированных групп.

серьезную обеспокоенность с точки зрения защиты данных. См.: **Poliția Română a ordonat polițiștilor să șteargă toate fotografiile declarațiilor pe proprie răspundere din telefoanele personale** [Румынская полиция приказала своим сотрудникам под свою ответственность удалить все фотографии удостоверений со своих личных телефонов], Mediafax (2020), 5 апреля 2020 г.

226 **Statement on the International Day against Homophobia, Transphobia and Biphobia** [Заявление по случаю Международного дня борьбы с гомофобией, трансфобией и бифобией], УВКПЧ ООН, 17 мая 2020 г.

227 Например, в **Казахстане**, см.: **Rights Defenders Accuse Kazakh Authorities of Using Coronavirus Restrictions to Stifle Dissent** [Правозащитники обвинили власти Казахстана в использовании коронавирусных ограничений для подавления инакомыслия], RFERL, 20 апреля 2020 г. Сообщалось, что власти **Азербайджана** использовали ограничения, введенные в рамках мер по борьбе с распространением COVID-19 (систему смс-регистрации), для ареста оппозиционных активистов под предлогом «невыполнения распоряжений полиции» и «нарушений карантинного режима», чтобы пресечь критику правительства. См.: **Azerbaijan government arrests activists for breaking lockdown rules** [Власти Азербайджана арестовывают активистов за нарушение правил карантина], Privacy International, 16 апреля 2020 г.

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

Открытое и прозрачное информирование общественности об использовании электронного наблюдения, а также реальные и понятные усилия по обеспечению защиты права на неприкосновенность частной жизни не только способствуют более тщательному соблюдению правил, но и поощряют ответственное поведение граждан. 17 апреля 2020 г. Европейский парламент принял резолюцию²²⁸, в которой он потребовал от властей государств обеспечить полную прозрачность при использовании новых технологий для мониторинга пандемии, с тем чтобы граждане могли проверить протокол защиты безопасности и неприкосновенности частной жизни, лежащий в основе используемых инструментов.

Важнейшую роль в информировании общества и подготовке рекомендаций для правительств по использованию инструментов, предполагающих меньшую степень вмешательства, играют ведомства по защите данных²²⁹. Также следует отметить, что новые технологии широко использовались различными сторонами для информирования и мобилизации граждан во время кризиса. Гражданское общество и местные инициативы оказали большую помощь в информировании общественности о существующих рисках и необходимых мерах²³⁰. Особое значение во время кризиса имели совместные инициативы по информированию граждан при помощи новых технологий и инновационных подходов²³¹.

228 **EU co-ordinated action to combat the COVID-19 pandemic and its consequences** [Координация действий ЕС по борьбе с пандемией COVID-19 и ее последствиями], European Parliament.

229 Например, в **Литве** Государственная инспекция по защите данных опубликовала рекомендацию, в соответствии с которой данные, позволяющие идентифицировать конкретного субъекта данных, не должны предоставляться органу общественного здравоохранения, если он запросил только обобщенную статистику. Также инспекция провела четкое разграничение между данными, которые могут обрабатываться во время пандемии, и данными, обработка которых не допускается, со ссылкой на принцип минимизации данных. См.: **Personal Data Protection and Coronavirus COVID-19** [Защита персональных данных и коронавирус COVID-19]. Аналогичным образом, в **Латвии** ведомство по защите данных оказало поддержку разработке приложения Apturi Covid («Стоп COVID»), позаботившись о том, чтобы данные автоматически удалялись из приложения после истечения 14-дневного срока их хранения. См.: **Data custodians promise to make sure that Stop Covid respects your privacy rights** [Защитники данных обещают позаботиться о том, чтобы приложение Apturi Covid не нарушало ваши права на неприкосновенность частной жизни].

230 Во **Франции** две организации гражданского общества пожаловались на использование полицией беспилотных летательных аппаратов для надзора за соблюдением карантинных мер. Государственный совет в своем недавнем решении признал использование беспилотников незаконным, так как собираемые ими данные позволяли установить личность индивида. Государственный совет Франции, **Постановления №№ 440442, 440445 от 18 мая 2020 г. (франц.)**.

231 Например, в Азербайджане в сотрудничестве с ПРООН был проведен всемирный виртуальный хакатон Hack Covid-19 для объединения технических решений по борьбе с пандемией коронавируса, а также для поддержки лозунга «Оставайтесь дома». См.: **Hack Covid19**.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- В рамках борьбы с распространением COVID-19 рекомендуется использовать только такие средства электронного наблюдения, которые предусмотрены законом, являются необходимыми, соразмерными и недискриминационными и использование которых ограничено конкретными сроками; следует сочетать так называемые «умные» решения с тестированием на COVID-19.
- Рекомендуется проверять, обеспечиваются ли достаточные гарантии в отношении защиты неприкосновенности частной жизни, и оценивать риски, связанные с обработкой данных (в частности, путем проведения оценки воздействия в отношении защиты данных до начала использования любых средств наблюдения).
- Следует обеспечить уничтожение собранных данных сразу же после окончания эпидемии, когда отпадет непосредственная необходимость в этой информации для предотвращения распространения COVID-19, и гарантировать недопущение использования этих данных для каких-либо других целей.
- Необходимо планировать поэтапное прекращение электронного наблюдения после окончания текущего глобального кризиса в области здравоохранения. Следует воздерживаться от ненадлежащего использования чрезвычайных полномочий и электронного наблюдения против правозащитников, лиц, сообщающих о нарушениях; журналистов и медицинских работников «первой линии», критически отзывающихся о действиях правительства. Рекомендуется принимать дополнительные меры для защиты данных, касающихся уязвимых групп. Персональные данные должны быть защищены от утечек.
- Рекомендуется воздерживаться от использования обязательных приложений, сплошной регистрации данных, приложений и сайтов для приема сообщений от граждан, так как такие инструменты уязвимы для злоупотреблений.
- Следует обеспечить прозрачность в отношении хранения собранных данных и их передачи третьим сторонам.
- Необходимо придерживаться стандартов прозрачности и подотчетности при введении любых мер по наблюдению; эти меры должны преследовать законную цель по защите здоровья населения и предусматривать гарантии защиты от нарушений прав человека.
- Рекомендуется поощрять инклюзивные подходы, привлекая к участию организации гражданского общества, национальные правозащитные институты, ведомства по защите данных и представителей меньшинств.