

Текст · 29 марта 2020, 22:05

Как надо понимать указ Собянина. Разъяснения и рекомендации юристов «Агоры»

На территории Москвы фактически введен карантин: передвижения ограничены, власти обещают выдать горожанам QR-коды, которые будут пропусками в системе электронного контроля. Адвокаты Международной правозащитной группы «Агора» Александр Альдаев, Владимир Воронин, Станислав Селезнев, Федор Сирош и Леонид Соловьев и глава организации Павел Чиков отвечают на главные вопросы, которые оставляет по прочтении указ мэра.

Как указ Сергея Собянина отразится на положении жителей Москвы, не имеющих официальной регистрации или живущих на съемных квартирах? Каким образом будет определяться расстояние до ближайшего магазина или банка — и как будет проверяться адрес, который гражданин назовет полицейскому?

Опубликованный сегодня [указ](#) мэра Москвы № 34-УМ оставляет больше вопросов, чем ответов.

В частности, неясно, как гражданам, у которых отсутствует регистрация на территории Москвы, определить ближайший магазин или аптечный пункт. Из текста указа следует, что граждане обязаны

не покидать место проживания или пребывания. При этом в указе не сказано, что они должны находиться именно по месту своей регистрации, что автоматически отсылает нас к ФЗ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выборе места пребывания и жительства в пределах РФ».

Регистрация по месту пребывания (временная регистрация) возможна либо по месту жительства, где гражданин поселился на определенный срок, либо в гостиницах, хостелах и так далее. Регистрация по месту проживания производится там, где гражданин живет постоянно. Соответственно, указ мэра охватывает граждан, которые находятся временно или постоянно на территории Москвы — без привязки к факту регистрации или ее отсутствия. Из текста указа также не следует, что ограничения каким-либо образом затронут права тех, кто находится в Москве без официальной регистрации и проживает на съемных квартирах.

Термин «ближайший» в тексте указа не имеет какого-либо юридического определения, поэтому нужно либо руководствоваться дальнейшими разъяснениями, либо самостоятельно определять «ближайший» магазин или банк. У граждан нет обязанности знать, какая торговая точка расположена к их дому ближе, а какая дальше. Поскольку ограничения в указе направлены на ограничения бесцельного перемещения по городу или заведомо необоснованных поездок на дальние расстояния, то если гражданин посетит магазин А, расположенный чуть дальше, чем магазин Б, то ввиду

отсутствия умысла он будет считаться формально не нарушившим новые запреты.

Какая мне грозит ответственность, если я нарушу предписания из указа мэра?

Так как указ мэра основывается на ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», то, обращаясь непосредственно к первоисточнику, можно сделать вывод о том, что при введенном режиме повышенной готовности подобные ограничения для граждан носят исключительно рекомендательный характер и за их нарушение не предусмотрено какой-либо ответственности, однако в органах государственной власти введение наказания в настоящее время прорабатывается.

Несмотря на это, мы ожидаем, что силы полиции и Росгвардии будут ориентированы на привлечение к административной ответственности жителей Москвы и Подмосковья, нарушающих предписания мэра и губернатора. Для этого Управление Роспотребнадзора по Москве приняло сегодня же во исполнение указа мэра предписание 1-П, которым создало формальные основания для административной ответственности по части 1 статьи 6.3 КоАП (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения) в виде штрафа от 100 до 500 рублей на граждан. Учитывая обстоятельства, мы рекомендуем по возможности следовать предписанию.

За вынос мусора меня оштрафуют? А если я не на домашнем карантине?

Ограничения, касающиеся домашнего карантина (если вы приехали из-за рубежа, было решение суда о принудительном карантине или постановление главного санитарного врача), сохраняются и силу не утрачивают. Наказание для нарушителей в виде административного штрафа сохраняется, в том числе для тех, кто решил вынести мусор.

Можно ли ездить на личной машине? А на такси?

Согласно пункту 9.1 указа мэра Москвы, поездки разрешены на такси. Что касается личного автотранспорта, то его использование указом прямо не регулируется. Поездки за город в Московскую

область возможны, например, для возвращения домой или по иным причинам, перечисленным в пункте 9.3.

Как будут следить за соблюдением режима самоизоляции?

По всей видимости, следить будут полицейские патрули. Также контроль будут осуществлять через систему городского видеонаблюдения.

Можно ли уехать из Москвы на дачу или в другой город?

В настоящее время можно выехать из Москвы и въехать в Москву без каких-либо ограничений.

QR-коды имеют какой-то легальный статус?

QR-код (*Quick Response Code*) представляет собой машиночитаемый набор данных. При этом максимальный объем информации в этом коде ограничен примерно 4 000 символов латиницей либо до 2 900 символов на русском языке.

Нет никаких сведений о готовности сайта мэра Москвы к поддержанию такого ресурса — ни технической, ни со стороны обеспечения безопасности.

Можно предположить, что *QR*-код будет содержать:

— либо оффлайн информацию, которая дублирует удостоверение личности (с регистрацией). Подобный вариант представляется нецелесообразным в условиях наличия бумажных документов. Кроме того, действующим законодательством не предусмотрена возможность удостоверения личности и места регистрации физического лица по *QR*-коду;

— либо ссылку для доступа проверяющего лица к нужной записи в базе данных московского экстренного штаба.

Чего ожидать от «умной системы контроля»?

1) Во-первых, получения при регистрации в базе данных на сайте мэра Москвы добровольного согласия на сбор, обработку, хранение и неограниченную передачу персональных данных всех зарегистрировавшихся путем проставления галочки в чекбоксе.

2) Во-вторых, формирования независимой (пока) от МВД базы данных мест проживания всех жителей столицы.

3) В-третьих, точного подсчета москвичей (включая временно проживающих).

4) В-четвертых, доступа почти неограниченного круга лиц (сотрудников штаба, технических специалистов, любого сотрудника полиции со сканером *QR*-кодов) ко всем этим персональным данным.

Какие опасности сопутствуют внедрению этой системы?

1) Любой новый программный продукт содержит ошибки. Предельно высокая скорость разработки повышает вероятность ошибок на порядок. Участие в разработке государственных служащих, не имеющих прямой финансовой заинтересованности в результате, также не идет на пользу качеству любого проекта.

То обстоятельство, что в чрезвычайной обстановке регистрацию должны будут пройти разом несколько десятков миллионов людей, также не добавляет стабильности этой системе.

Таким образом, любая попытка использовать эту базу данных в целях привлечения гражданина к какой-либо ответственности (в условиях независимого и беспристрастного суда, всерьез учитывающего значение презумпции невиновности) будет разбиваться о заключение приглашенного защитой технического специалиста, который подтвердит, что невозможно исключить вероятность ошибки сырого программного продукта.

2) В настоящий момент отсутствует четкое определение, какой набор данных хочет получить оперативный штаб, каким образом будет (и будет ли вообще) обеспечена общественная прозрачность обработки, хранения и уничтожения этих данных во избежание злоупотреблений. Нет сведений о том, что доступ к данным будет как-то ограничен и предоставлен

только уполномоченным специалистам в области географической эпидемиологии, защиты данных и анализа данных.

3) Возможна массовая утечка актуальных персональных данных, в том числе — формирование и передача реестров арендодателей, сдающих более одной квартиры не только налоговым органам, но и злоумышленникам.

4) Вызывает серьезную обеспокоенность тот факт, что сбор и обработка персональных данных в таком режиме может стать нормальной практикой и после завершения эпидемии.

5) Нет ясности, что будет с гражданами, у которых отсутствует доступ к интернету, нет надлежащей квалификации или физической возможности зарегистрироваться на портале.

Имеет ли Собянин полномочия вводить такие ограничения?

Поправки в указ мэра приняты в рамках все того же правового режима «повышенной готовности», который был введен первоначальным указом от 5 марта 2020 года № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности». Таким образом, **текущая ситуация в Москве даже не признана чрезвычайной ситуацией.**

Объявление чрезвычайной ситуации отнесено к компетенции президента России. По крайней мере, именно [указом президента](#) летом 2010 года была

объявлена чрезвычайная ситуация в связи с лесными пожарами.

Режим повышенной готовности не предполагает^[1] тех ограничений, которые введены последним указом мэра Москвы.

Согласно ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», региональные власти вправе^[2] принять решение об отнесении возникших чрезвычайных ситуаций к чрезвычайным ситуациям регионального или межмуниципального характера, однако мэр Москвы такого решения не принял.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены в целях защиты здоровья, но лишь федеральным законом (статья 55 Конституции).

68-ФЗ предусматривает исчерпывающий перечень полномочий органов власти субъектов РФ в отношении граждан. Это эвакуация, информирование, спасательные работы, денежные выплаты, сбор информации. **Никаких полномочий по ограничению передвижения, прекращению функционирования коммерческих организаций и самоизоляции законом не предусмотрено.**

Обновлено 30 марта в 12:33. *Добавлен вопрос о поездках на личном автомобиле, поступивший на горячую линию «Агоры» уже после публикации текста.*

1. Согласно ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

2. Подпункт «м» пункта 1 статьи 11 ФЗ-68.