

Секция «Юриспруденция»

Пределы ограничения свободы собраний в целях охраны общественного порядка и безопасности: сравнительно-правовая перспектива

Храмова Татьяна Михайловна

Аспирант

Государственный университет - Высшая школа экономики, права, Москва, Россия

E-mail: tanushkas22@yandex.ru

При проведении любого публичного мероприятия существует потенциальная угроза выхода эмоций манифестантов из-под контроля и, как следствие, утраты мероприятием мирного характера. Поэтому вполне объяснимо то, что охрана общественного порядка и безопасности повсеместно представляет собой самую «популярную» цель ограничения свободы собраний. К сожалению, уровень угрозы постоянно преувеличивается, и в момент балансирования частных интересов манифестантов в эмоциональном выражении своей позиции и публичных интересов в обеспечении общественного порядка и безопасности органы публичной власти склонны занижать ценность свободы в угоду абстрактных соображений безопасности. Кроме того, данная цель является удобной «ширмой» для маскировки злоупотреблений государства по сдерживанию протестных проявлений гражданской активности.

В рамках данной работы будут рассмотрены *критерии допустимости* ограничения государством свободы мирных собраний, направленного на охрану общественного порядка и безопасности.

Во-первых, вмешательство необходимо только в тех случаях, когда угроза является *реальной*. К сожалению, на практике оценить степень реальности угрозы непросто, особенно в ситуациях, когда манифестанты выступают с провокационными речами, способными вызвать насильственную реакцию со стороны окружающих, либо когда на собраниях звучат призывы к борьбе, провоцирующие самих демонстрантов на активные противоправные действия.

Здесь интересно сравнить судебную практику США и Великобритании по сдерживанию государственного вмешательства в свободу собраний в целях недопущения выступлений с «провокационными речами» («*fighting words*»). В известном американском деле *Скоки*[10] была сформулирована позиция, что провокационная речь, хотя и в ограниченном масштабе, но пользуется конституционной защитой, а поэтому расистские лозунги и нашитая на одежде манифестантов свастика не образуют достаточного основания для запрета публичного мероприятия. Предназначение ограничений состоит в предупреждении насилия, а не в «отбраковывании» сомнительных или непопулярных идей манифестантов. Несколько более жесткий подход выработали британские суды: реальность угрозы общественному порядку и безопасности рассматривается ими как параметр, зависящий от эмоционального настроения *конкретной* аудитории[9]. В целом же американских и британских судей объединяет убежденность в том, что государство должно пресекать только такие провокационные выступления участников публичных мероприятий, которые с неизбежностью вызывают агрессивную реакцию и, следовательно, ведут к утрате собранием мирного характера.

Во-вторых, угроза должна отвечать критерию *неминуемости* (*imminent threat*). Это означает, что угроза должна быть не абстрактной и отдаленной во времени, а кон-

кретной и непосредственно следующей за провокационными действиями участников манифестации. Так, не отвечают данному критерию ограничения, вводимые в отношении собраний исключительно по той причине, что ранее аналогичные мероприятия сопровождались беспорядками и проявлениями агрессии. В этой связи подход Европейского Суда (Европейской Комиссии) по правам человека, который оправдывает серьезные ограничения свободы собраний соображениями охраны общественного порядка, угроза которому оценивается только на основании опыта проведения схожих собраний в прошлом[7, 8], не кажется убедительным. Предпочтительной выглядит позиция судов США, отмечающих, что негативный опыт проведения публичных мероприятий не предопределяет запрет на организацию аналогичных собраний в будущем[5].

Не проходит проверку на тесты реальности и неминуемости угрозы безусловный запрет на ношение масок во время собраний, недавно введенный российским законодателем и действующий в ряде других государств. В 2004 году Конституционный Трибунал Польши, исследуя данный вопрос[3], отметил, что ношение во время собраний масок и костюмов, скрывающих личность их носителей, не должно пресекаться, если оно служит целям самовыражения – разделить некоторое отношение или идею, указать подход к определенной проблеме[1]; ограничения могут рассматриваться как соразмерные, только если маски используются для облегчения нападения или иных насильственных действий.

Наконец, даже если угроза отвечает требованиям реальности и неминуемости, а значит, требует от государства мер по недопущению беспорядков и насилия, только те меры будут признаны правомерными, которые соответствуют критерию *соразмерности*. В этой связи интересен пример спонтанных собраний и контрдемонстраций. Потенциально велика вероятность повышенной эмоциональности участников этих форм публичных мероприятий: в условиях как спонтанных собраний, так и контрдемонстраций обычно обострено чувство несогласия либо с недавно произошедшим резонансным событием[2], либо с позицией находящихся в непосредственной близости идейных оппонентов. Следовательно, государство должно обезопасить как самих манифестантов, так и не участвующих в демонстрациях лиц. Самый простой путь – запрет (ропуск) одновременных собраний и собраний без предварительного уведомления. Однако такая мера в отсутствие исключительных обстоятельств является несоразмерной, и потому недопустима в правовом государстве. Как справедливо указывал Европейский Суд по правам человека, государство располагает широкой свободой усмотрения в выборе средств, обеспечивающих беспрепятственное проведение собраний[6], и поэтому ответом на повышенные риски беспорядков и агрессии должно стать задействование «достаточных сил по охране правопорядка»[4].

В заключении хочется отметить, что охрана общественного порядка и безопасности, хотя и является общепризнанной функцией публичной власти и, как следствие, легитимной целью ограничения свободы собраний, тем не менее в силу неопределенности содержания несет в себе большой потенциал для злоупотреблений и может использоваться для введения неправомерных ограничений, обусловленных тематикой публичных мероприятий. На органах судебной власти лежит важнейшая роль по установлению жестких критериев, отсекающих случаи чрезмерного вмешательства в право граждан на проведение публичных мероприятий, столь необходимое для мирного выплеска эмоций и озвучивание протестных точек зрения.

Литература

1. Боднар А. Формирование свободы собраний: контрпродуктивный эффект польского пути к нелиберальной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. № 4(61) 2007. С. 103.
2. Вашкевич А. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. № 2(93) 2013. С. 48.
3. Решение Конституционного Трибунала Республики Польша от 10 ноября 2004 года Кр 1/04.
4. Руководящие принципы по свободе мирных собраний, издание второе / БДИПЧ ОБСЕ, 2011. П. 4.4.
5. Christian Knights of the Ku Klux Klan Invisible Empire Inc. v. District of Columbia, 972 F.2d 365 (DC Cir. 1992).
6. European Court of Human Rights. Barankevich v Russia. № 10519/03. Judgment of 26 July 2007, §33.
7. European Commission of Human Rights. Rai, Allmond & 'Negotiate Now' v UK. № 5522/94. Decision of 6 April 1995.
8. European Commission of Human Rights. S. v Austria. № 13812/88. Decision of 3 December 1990.
9. Jordan v. Burgoyne, 2 QB 744 (1963), 2 All ER 225 (1963).
10. National Socialist Party of America v. Village of Skokie, 432 U.S. 43 (1977).