Храмова Татьяна Михайловна. Ограничения конституционной свободы собраний: сравнительно-правовой анализ.: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Храмова Татьяна Михайловна;[Место защиты: Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики" - Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования].- Москва, 2015.- 220 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Значение свободы собраний и необходимость ее ограничений в конституционном демократическом государстве: общие подходы 20-87**

1.1. Социальное предназначение свободы собраний .20-43

1.2. Смысл ограничений конституционных прав 44-58

1.3. Критерии допустимости ограничений свободы собраний 59-87

**Глава 2. Ограничения свободы собраний в целях защиты публичных интересов .88-146**

2.1. Ограничения свободы собраний в целях охраны общественного порядка и безопасности .89-117

2.2. Ограничения свободы собраний в целях защиты нравственности .118-132

2.3. Ограничения свободы собраний в иных публичных целях 133-146

**Глава 3. Ограничения свободы собраний в целях защиты частных интересов 147-187**

3.1. Ограничения свободы собраний в целях защиты права частной собственности .147-168

3.2. Ограничения свободы собраний в целях защиты права беспрепятственного прохода пешеходов или проезда транспорта .169-177

3.3. Ограничения свободы собраний в целях защиты экономических прав

третьих лиц 178-187

Заключение 188-192

Библиография 193-220

## Смысл ограничений конституционных прав

Существуют различные подходы к определению термина «свобода собраний»: от узкого (нормативистского), в рамках которого под собранием понимается конкретная, определенная в законе форма публичного мероприятия, до широкого – приравнивающего «свободу собраний» к праву на проведение публичных мероприятий по любой тематике в любых формах. Именно во втором – широком – значении термин «свобода собраний» («freedom of assembly») будет использоваться в данной работе. Свобода собраний включает право организовывать и посещать мероприятия не только в одной из форм, предусмотренных российским законодательством о публичных мероприятиях (собрание, митинг, демонстрация, шествие, пикетирование), но и в любой иной форме (флешмоб, «сидячая» забастовка, автоколонна и проч).

В целях настоящего исследования автор не считает целесообразным проводить разграничение категорий «право» и «свобода»6, соглашается с утверждением Е.А. Лукашевой и В.А. Лебедева об обусловленности такого разделения в первую очередь исторической традицией7 и, соответственно, рассматривает термины «право на свободу собраний» и «свобода собраний» как равнозначные.

В качестве основы для определения свободы собраний диссертант использует ее интерпретацию, содержащуюся в Руководящих принципах по Конституционно правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России. М., 2005. С. 29. свободе мирных собраний, разработанных ОБСЕ8, отражающую сущность рассматриваемого права независимо от конкретной юрисдикции. Итак, под свободой собраний автор понимает право намеренного и временного присутствия в общественном месте группы лиц с целью выражения общих интересов.

Понятие «общественные места» следует рассматривать максимально широко и включать в него не только места под открытым небом, не являющиеся зданиями, как предлагается в Руководящих принципах по свободе собраний, но в ряде случаев также и помещения. Аналогичную позицию занимает Федеральный конституционный суд Германии, который в Постановлении от 22 февраля 2011 г. признал, что свобода собраний распространяется на федеральные аэропорты9.

Обычно собрание предполагает скопление двух и более лиц, однако нельзя исключать проведение и одиночных манифестаций, на которые также распространяется правовая защита. Когда физическое присутствие лица в определенном месте является неотъемлемой частью выражения его мнения, одиночная демонстрация подлежит такой же защите, как и собрание нескольких лиц. К. Экштайн приводит пример из практики Верховного Суда Российской Федерации, когда в Постановлении заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 31 июля 1997 г. противоречащим статье 31 Конституции РФ признано выдворение сотрудниками милиции мирного демонстранта с места проведения официальных праздничных мероприятий по случаю Дня Победы10.

История развития и конституционное признание. Свобода собраний зародилась как ответ на «естественную потребность человека как социально-биологического существа в общении, обсуждении с другими людьми различных насущных вопросов»11. Как известно, «народные собрания существовали у всех народов еще в древнейшие эпохи истории человечества повсюду, где народ участвовал в политической жизни»12. Значение собраний фактически сошло на нет в период абсолютизма, однако к XVIII веку, когда гражданские и политические свободы в ряде государств получили признание, свобода собраний вновь стала играть важную роль в обеспечении обратной связи между обществом и властью13.

Раньше, чем в других государствах, наиболее полное признание свобода собраний получила в Англии. Право на проведение собраний напрямую связывалось с правом петиций, рассматривалось как его необходимая предпосылка и получило закрепление уже в 1215 году в Магна Карте. Первый английский статут, непосредственно касавшийся свободы собраний, был принят в 1412 году и давал судьям, шерифам и их заместителям право пресекать мятежи, собрания и сборища, не согласующиеся с правом14. Правомерность проведения уличных собраний определялась судами в каждом конкретном деле.

Право на проведение собраний в Англии до сих пор не закреплено ни в одном статуте, оно является частью личной свободы, гарантируемой английской конституцией. Однако постепенно получали законодательное

Государством, где свобода собраний получила конституционную защиту на самом первом этапе своего формирования и развития (с 1789 года), являются США. Сложившаяся за более двух столетий судебная практика реализации свободы собраний, признавая важность данного права для обеспечения подлинной свободы, поиска и распространения «политической истины»15, тем не менее шла по пути признания необходимости его ограничений для поддержания общественного порядка и защиты собственности.

Во Франции до Революции 1789 года в условиях абсолютистского режима свобода собраний не признавалась. Однако уже в 1790 году свобода мирных собраний была напрямую закреплена законодательно. Акт, подробно урегулировавший данную свободу и облегчивший проведение собраний, был принят во Франции в 1881 году (Закон о свободе собраний от 30 июня 1881 г.) и был весьма прогрессивен: он установил уведомительный порядок проведения публичных собраний и признал допустимыми ранее не допускавшиеся собрания под открытым небом (за исключением собраний на улицах и дорогах)16.

## Критерии допустимости ограничений свободы собраний

У концепции абсолютных прав много противников, к которым относит себя и диссертант. Практика убеждает в том, что в действительности абсолютных (в смысле «беспредельных», не подлежащих никаким ограничениям) прав быть не может. Абсолютные права, по нашему мнению, следует рассматривать как некую теоретическую модель, эталон «мер и весов», феномен, который отсутствует в реальной жизни, но который важен для теоретического анализа – как отправная точка, относительно которой вводятся ограничения.

Эту позицию разделяют многие российские конституционалисты. В.И. Крусс отмечает, что «актуализация проблемы «абсолютных» прав человека в отечественной юриспруденции была во многом обусловлена политическими обстоятельствами периода осознания возможности и необходимости конституционно-демократических преобразований на рубеже 90-х годов XX века ... Говоря о недопустимости ограничения некоторых ... прав и свобод человека, имели в виду скорее гарантии их защиты от нарушений и властного произвола. Сегодня подобное смешение понятий неприемлемо»86. По мнению Н.В. Витрука, «не может быть абсолютной, безграничной свободы. Нормы права, направленные на пресечение действий, связанных с удовлетворением эгоистических интересов отдельных индивидов, противоречащих правам и интересам общества, государства, других лиц, гарантируют обществу и его членам подлинную свободу»87. Осознание безграничности свободы приводит к массовым злоупотреблениям со стороны правообладателей, вероятно, обусловленным недостатком самоконтроля, правового воспитания и правовой культуры граждан. Даже американские конституционалисты, считая свободу слова, гарантированную

Одним из обстоятельств, вынуждающим современное государство вторгаться в сферу, ранее признаваемую неприкосновенной (и в этом смысле абсолютной), является стремление обеспечить безопасность граждан (особенно в условиях непосредственной угрозы международного терроризма). Борьба за безопасность и спокойствие граждан во многих странах приводит к тому, что государство расширяет свои полномочия по ограничению любых основных прав, вплоть до лишения жизни невинных людей. Так, в Великобритании в случае непосредственной угрозы того, что угнанный террористами самолет (с пассажирами) будет направлен в мирных жителей, премьер-министр (а в случае его недосягаемости другие министры) может дать разрешение на то, чтобы самолет был сбит90. Получается, жизнь и человеческое достоинство утрачивают абсолютную ценность, и стратегия действий должностных лиц определяется сравнением ожидаемого числа спасенных и потерянных жизней. Федеральный Конституционный Суд ФРГ, однако, не согласился с таким подходом и признал неконституционной норму закона, позволяющую сбивать пассажирские самолеты, захваченные террористами, даже при наличии непосредственной угрозы для мирных жителей91. При этом Суд указал, что недопустимость введенной меры основана, в частности, на том, что пассажиры захваченного самолета рассматриваются как вещи, как часть воздушного судна, угрожающего людям на земле. Но параграф 1 статьи 1 Основного закона ФРГ требует уважения достоинства каждой личности, государство должно в любых ситуациях относиться к каждому человеку как к субъекту, а не как к объекту, и поэтому недопустимо принятие решения, однозначно обрекающее пассажиров самолета на смерть (даже если в итоге это повлечет еще большие человеческие жертвы)92.

Создается впечатление, что достоинство личности, по крайней мере в Германии, абсолютизируется и признается не подлежащим ограничению ни в каких ситуациях. Однако Федеральный Конституционный Суд делает небольшую оговорку: решение «сбить самолет» в принципе допустимо, когда террористы захватили воздушное судно без пассажиров93. И хотя Суд считает, что в данном случае государство не отказывается от уважения достоинства террористов, поскольку те добровольно и осознанно пошли на захват самолета и подвергли себя риску смерти, думается, что такой вывод свидетельствует об отказе признания абсолютной ценности достоинства каждой личности. Позиция Суда кажется обоснованной, оправданной и справедливой, но тем не менее устраняет признак неотчуждаемости, а значит саму «абсолютность» достоинства личности.

Кроме того, как справедливо замечает в своем диссертационном исследовании А.А. Троицкая, право на уважение достоинства является многоаспектным94, и даже если отдельные его элементы не подлежат никакому ограничению (например, установлен полный запрет пыток), «все же широкое понимание его как права на достойное существование не предполагает его абсолютности»95.

## Ограничения свободы собраний в целях защиты нравственности

Конституционный Трибунал заметил, что полный запрет на ношение масок под угрозой роспуска собрания позволяет любой группе граждан, противодействующих идеям или мнениям, которые высказаны на собрании, надеть маски и тем самым спровоцировать разгон мероприятия226, что абсолютно недопустимо.

Негативное отношение к безусловному запрету ношения масок на публичных собраниях можно найти и в американской судебной практике. Апелляционный суд Огайо признал, что действия городских властей в отношении лица, явившегося на собрание Комиссии города Дэйтона в маске, представляли собой неправомерное вмешательство в свободу выражения мнений227. Суд справедливо посчитал, что арест гражданина Эсрати, выражавшего протест посредством символического невербального поведения (ношение маски ниндзя), нельзя оправдать целями охраны общественного порядка и безопасности присутствовавших на заседании лиц, поскольку никакой действительной угрозы от гражданина не исходило, и можно охарактеризовать лишь как недопустимое вмешательство в выражение идеи, обусловленное ее содержанием (content-based restriction).

Выводы судов подтверждают позицию диссертанта о том, что само по себе появление на массовом мероприятии людей в масках (или костюмах) не повышает уровень угрозы общественной безопасности и правопорядку, а потому не требует введения специальных ограничений. Между тем, с точки зрения потенциальных правонарушителей, маскировка снижает риск привлечения к ответственности и, как следствие, иногда используется ими при совершении противоправных действий. Для того чтобы ограничения в отношении использования масок были обоснованными, угроза насильственных действий со стороны манифестантов должна соответствовать общим критериям необходимости вмешательства. Оценка адекватности и соразмерности ограничений. За установлением факта необходимости государственного вмешательства следует сложная процедура выбора оптимальной ограничительной меры, которая, с одной стороны, послужит достижению поставленной цели, а с другой – обеспечит минимальное вторжение в свободу публичных собраний.

Соразмерность ограничений оценивается с точки зрения их соответствия уровню угрозы общественному порядку и безопасности. Как уже отмечалось, для сдерживания потенциальной угрозы предназначены ограничения, конкретизирующие порядок реализации свободы манифестаций.

Самым распространенным ограничением данного вида является уведомительный / разрешительный порядок проведения манифестаций. Европейский Суд по правам человека регулярно напоминает, что процедуры уведомления и даже согласования обычно не затрагивают сущности самого права на проведение собрания, если цель процедуры состоит в предоставлении органам власти возможности предпринять разумные и адекватные меры для обеспечения гладкого проведения любого собрания, встречи или иного публичного мероприятия, независимо от его характера228. В качестве примера законодательной регламентации необременительной процедуры уведомления можно привести статью 7 Закона Финляндской Республики «О собраниях»: «(1) Если публичное мероприятие планируется под открытым небом в публичном месте, организатор должен уведомить об этом местную полицию устно или письменно по крайней мере за 6 часов до начала мероприятия. Более позднее уведомление также может быть признано правомерным, если мероприятие не предполагает существенного нарушения общественного порядка». Как видно, законодатель проявил гибкость относительно формы уведомления и времени его подачи. Содержание уведомления, регламентированное статьей 8 того же Закона, включает в себя лишь такие стандартные и несложные для перечисления позиции, как сведения об организаторе, контактном лице, цели, месте или маршруте собрания, времени его начала и приблизительной продолжительности, лицах, ответственных за поддержание порядка, и конструкциях и специальных приспособлениях, которые будут использоваться во время мероприятия.

Гораздо более обременительные для организатора процедуры, предшествующие проведению мероприятия, предусмотрены, например, Законом Республики Беларусь 1997 года о массовых мероприятиях. Во-первых, заявление о проведении массового мероприятия подается строго в письменной форме и, по общему правилу, не позднее чем за 15 дней до предполагаемой даты проведения массового мероприятия. По содержанию к заявлению предъявляются очень серьезные требования: так, помимо стандартного перечня сведений, в нем указываются также предполагаемое количество участников мероприятия, меры, связанные с медицинским обслуживанием, уборкой территории после проведения на ней массового мероприятия, источник финансирования массового мероприятия (статья 5). Но, самое главное, органу публичной власти предоставлено право запретить проведение массового мероприятия с указанием мотивов запрета (статья 6)230. Чем больше возможностей законодатель оставляет для субъективной оценки чиновниками степени общественной опасности планируемого мероприятия и, соответственно, для решения по своему усмотрению вопроса о разрешении или запрете собрания, тем меньше видится оснований для признания таких ограничительных мер соразмерными.

## Ограничения свободы собраний в целях защиты права беспрепятственного прохода пешеходов или проезда транспорта

В логике Суда несколько удивляет то, что характеристика аэропорта как общественного места, требующего признания за гражданами права на реализацию на его территории свободы мирных собраний, увязана с составом акционеров, включающим в себя публичные образования. Возможно, обращение к «личности» собственника делает более очевидным вывод о прямом распространении на него требований Основного закона, но одновременно ставит вопрос, осталось бы неизменным решение Суда, если бы в число акционеров входили исключительно частные лица. Как представляется, состав собственников не должен играть роли при отнесении места к «квази-публичной» территории, поскольку свойство «публичности» вытекает из функциональных особенностей помещения или участка под открытым небом, а также обусловлено добровольным решением собственника о предоставлении неограниченного доступа к территории для получения широкого спектра услуг. Именно с услугами, оказываемыми на территории частного объекта недвижимости, обычно, так или иначе, связана тематика публичных мероприятий, которые не будут столь убедительными, если их перенести за пределы соответствующего объекта.

Следующая категория «квази-публичных» мест, вытесняющих традиционные общественные пространства, – это торгово-развлекательные комплексы, разнообразные по своим размерам и предлагаемому спектру услуг. Несмотря на поразительную динамику распространения и растущую среди населения большинства государств популярность, признание права на свободу собраний на территории торговых комплексов вызывает наибольшее количество споров в судебной практике.

Еще полвека назад торговые центры предназначались в первую очередь для совершения покупок. В 1972 году при рассмотрении дела Корпорация Ллойд против Таннера, касавшегося запрета, установленного торговым центром, на мирное распространение антимилитаристских листовок на его территории, Верховный Суд США основывал свои выводы на убеждении, что торговый центр не является эквивалентом поселка, выстроенного компанией для своих рабочих, обязанного, несмотря на частную форму собственности, быть открытым для политических выступлений и собраний311. В тот момент Суд посчитал, что торговые центры не предназначены для осуществления гражданами разнообразных видов деятельности, а построены исключительно для совершения покупок, и поэтому не могут считаться публичным пространством. По мнению судьи

Пауэлла, автора данного решения, политические активисты неверно поняли приглашение собственника, обращенное к неограниченному кругу лиц, как заявление о превращении торговой галереи в публичный форум; приглашение касалось лишь совершения покупок на частных владениях312.

Реальность оказалась таковой, что рассуждения Верховного Суда очень быстро утратили фактическую основу. В США и по всему миру торговые комплексы стремительно превратились в коммуникативные центры, в которые люди направляются для отдыха и развлечений313. К примеру, открывшийся в 1992 году в штате Миннесота Американский Молл (Mall of America) ежегодно принимает более 40 миллионов посетителей, чьи интересы сводятся не столько к шоппингу: комплекс представляет собой «город в городе», включает в себя свадебную часовню, самый большой в стране парк развлечений под крышей, аквариум, постоянное выставочное пространство, почту, полицейский участок и несколько отелей314. По оценкам исследователей, в среднем лишь четверть времени от среднего визита в торгово-развлекательный центр уходит на посещение магазинов. Имеются прецеденты выполнения торгово-развлекательными комплексами функций административных центров. К примеру, местные и окружные власти в городе Ноксвилл, штат Теннесси, разместили основные государственные службы на территории торговой галереи. Власти мотивировали такой шаг попыткой «приблизить государственные услуги к населению»315.

Верховный Суд США тем не менее не взял на себя ответственность констатировать свершившееся превращение торговых центров из частных в «квази-публичные» пространства и, соответственно, возложить дополнительное обременение на частного собственника. Он, однако, не запретил конституционным законодателям штатов в соответствии с Первой

Поправкой к Конституции США требовать от собственников обеспечения права на доступ граждан в торгово-развлекательные центры с целью реализации свободы выражения мнений. Такой возможностью, упомянутой в решении Верховного Суда по делу Торговый центр Прунъярд против Робинса316, воспользовались несколько штатов317.

В деле Коалиция Нью-Джерси против Войны на Ближнем Востоке против Корпорации недвижимости JMB Верховный Суд штата Нью-Джерси открыто заявил, что, несмотря на то что конечная цель открытия торговых галерей связана с извлечением прибыли, их обычное использование является всеобъемлющим, практически безграничным, отражающим картину жизни социума, практически во всех аспектах повторяющим активность городского бизнес квартала, оставляющим место для проявлений свободомыслия и организации общественных мероприятий. Мы не знаем другой частной собственности, так сильно похожей на публичную. Приглашение публике использовать пространство торгового центра – это не столько призыв совершать покупки в магазинах, сколько делать все действия, которые можно реализовывать на общественных площадках в центре города. Приглашение, обращенное к широкой публике, звучит очень просто: «Приходите сюда, это все, чего мы желаем»318. Впоследствии Верховный Суд Нью-Джерси подтвердил свою позицию, указав на недопустимость введения торговым центром запрета на распространение политической организацией листовок на его территории, при условии что политическая активность не мешает коммерческой деятельности организаций, расположенных в торговом комплексе