

Рассматриваются вопросы правомерности ограничений прав и законных интересов организаторов и участников публичных мероприятий. На основе анализа практики зарубежных государств в сфере свободы собраний формулируется предложение о рассмотрении ограничений публичных мероприятий как деятельности, связанной с выявлением, оценкой и выбором средств минимизации сопровождающих публичные мероприятия рисков. К числу критериев правомерности государственного вмешательства в организацию и проведение публичных мероприятий предлагается относить критерии явной и неизбежной опасности причинения вреда в ходе проведения акции, уровня, масштаба и возможностей преодоления негативных последствий.

Ключевые слова: конституционное право; ограничения; публичные мероприятия; свобода собраний; риски; акции; судебная практика.

The article deals with the issues concerning the lawfulness nature of the restrictions of rights and legal interests granted to organizers and participants of public events. Based on the analysis of foreign practice on freedom of assembly the author suggests defining restrictions on public events, as activities related to disclosing, assessment and finding the way of reducing the level of risks connected with the action. Criteria of apparent and inevitable danger, level, scale and possibility of managing adverse effect are given as the criteria of lawfulness of intervention in organization and holding public events.

Key words: constitutional law; restrictions; public events; freedom of assembly; risks; actions; judicial practice.

С. В. Симонова

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

E-mail: owninginfo-owningworld@yandex.ru

Правомерные ограничения организации и проведения публичных мероприятий в гражданском обществе

Научная статья

S. V. Simonova

P. G. Demidov Yaroslavl State University

Lawful Restrictions Imposed on Organizing and Holding of Public Events in the Civic Society

Scientific article

В современной конституционно-правовой доктрине все большее число ученых склоняется к возможности оценки правомерности ограничений прав и законных интересов организаторов и участников публичных мероприятий с позиции широко применяемого за рубежом теста на пропорциональность, предполагающего установление легитимной цели, пригодности и необходимости ограничения, а также разумного соотношения между пользой и вредом применения ограничительного средства [1, с. 45–46; 2, с. 81–82]. Между тем анализ практики ряда зарубежных государств позволяет обнаружить переориентацию данного теста на оценку сопровождающих мероприятия рисков негативных последствий, для минимизации которых вводится ограничительная мера. В условиях отсутствия в российской правотворческой и правоприменительной практике

риск-ориентированной модели взаимодействия органов публичной власти и носителей свободы собраний данный подход заслуживает особого внимания.

Сопровождающие публичные мероприятия риски обусловлены объективной неопределенностью в отношении негативных последствий проведения акции, которые в случае высокой вероятности наступления должны быть минимизированы со стороны законодателя либо правоприменителя. Значение процесса выявления и последующей оценки рисков возможных негативных последствий как основы правомерного вмешательства в свободу собраний неоднократно разъяснялось в принятых в отношении Российской Федерации решениях Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), в которых устанавливалась необоснованность вмешательства в свободу собраний в форме несогласования места

и времени проведения публичного мероприятия без всесторонней оценки обстоятельств, свидетельствующих о связанных с акцией *реальных угрозах*. В частности, данным органом межгосударственной правовой защиты был выработан ряд правовых позиций, ориентирующих национальные власти на конкретизацию рисков, которые сопровождают каждое публичное мероприятие в отдельности¹, а также на оценку вероятности причинения участниками акции вреда охраняемым законом ценностям². При этом ЕСПЧ неоднократно фиксировал факт презюмирования российскими органами публичной власти рисков неблагоприятных последствий в целях воспрепятствования выражению нежелательных с точки зрения должностных лиц мнений, настроений, требований и заявлений³.

В зарубежных государствах в целом сложилось несколько моделей оценки ограничений прав и законных интересов организаторов и участников публичных мероприятий на предмет соразмерности связанным с проведением акций угрозам охраняемым законом ценностям. Так, французской правоприменительной практикой был выработан подход, в соответствии с которым ограничение свободы собраний может быть установлено при любой величине риска нарушения общественного порядка и общественной безопасности в ходе публичного мероприятия [3, с. 91, 127]. Напротив, в ФРГ риск нарушения общественного порядка и общественной безопасности оценивается правоприменителем через призму доктрины «прямой угрозы», суть которой сводится к признанию правомерным лишь такого ограничения свободы собраний, которое направлено на нейтрализацию сопровождающей акцию неми-

нуемой угрозы охраняемым ценностям. Федеральный Конституционный суд ФРГ рекомендует судьям связывать данную угрозу исключительно с высокой степенью вероятности, что лицо, являющееся носителем свободы собраний, готово к насилию или к его оправданию, а также намеревается совершить действия, посягающие на охраняемые ценности [3, с. 119]. Вместе с тем вопрос о критериях определения высокого уровня угрозы для оправдания правомерности ограничения прав и законных интересов организаторов и участников публичных мероприятий до сих пор остается в немецкой правоприменительной практике без ответа.

В отличие от Франции и ФРГ, в Великобритании и США судьи озадачены поиском ответа на вопрос о характере последствий, которые могут либо могли бы наступить при отсутствии вмешательства в осуществление свободы собраний. Как следствие, правомерность ограничения оценивается исходя из представлений властного субъекта о реальности и неминуемости ущерба охраняемым законом ценностям со стороны публичного мероприятия [3, с. 123]. В американской доктрине данный тест получил наименование теста «явной и неизбежной опасности». Причем для оправдания правоприменительного ограничения в американской правовой системе важно, чтобы лицо, организующее публичное мероприятие или участвующее в нем, имело также намерение причинить своим поведением вред⁴. Очевидно, что подобное требование делает американский тест правомерности ограничений свободы собраний настолько строгим, что, используя его, практически невозможно оправдать ни одну ограничительную меру в отношении публичной акции. Между тем критерий умышленного отношения правообладателя к вредным последствиям едва ли можно расценить в качестве универсального ввиду сомнительности его применения в отношении нормативных ограничений свободы собраний. Практические условия организации и проведения мероприятий столь разнообразны, что необходимость ограничения свободы собраний может возникнуть и в отсутствие вины организаторов или участников акции, например если речь идет о необходимости ее прекращения в связи с насилием со стороны контрдемонстрантов или провокаторов.

Как видим, анализ опыта зарубежных государств в области оценки сопровождающих публич-

¹ См., например: Application no. 4916/07, Alekseyev v. Russia, Judgment of 31 July 2011, § 98. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101257> (дата обращения: 01.09.2017).

² См., например: Application no. 26587/07, Krupko and others v. Russia, Judgment of 26 June 2014, § 51. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145013> (дата обращения: 01.09.2017); Application no. 74568/12, Frumkin v. Russia, Judgment of 5 January 2016, § 117, 127-128, 133-136. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159762> (дата обращения: 01.09.2017).

³ См., например: Application no. 26587/07, Krupko and others v. Russia, Judgment of 26 June 2014, § 51. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145013> (дата обращения: 01.09.2017); Application no. 74568/12, Frumkin v. Russia, Judgment of 5 January 2016, § 117, 127-128, 133-136. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159762> (дата обращения: 01.09.2017).

⁴ См., например: U.S. Supreme Court, Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444 (1969). URL: <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/395/444.html> (дата обращения: 01.09.2017).

ные мероприятия рисков позволяет выявить отсутствие в национальных практиках четких критериев, на основе которых возможна оценка величины риска причинения вреда охраняемым законом ценностям со стороны организаторов или участников публичных мероприятий. Данные критерии предложены в российском правовом регулировании применительно к организации государственного контроля (надзора), осуществление мероприятий в рамках которого с 2016–2018 годов производится с учетом отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска либо классу опасности⁵. При этом риск рассматривается через призму произведения вероятности наступления негативных событий на объем потенциального вреда⁶. Вероятность причинения вреда оценивается в практике государственного контроля (надзора) с учетом ранее совершенных нарушений обязательных требований. В свою очередь, уровень угрозы негативных последствий рассматривается с позиции условий и обстоятельств, приводящих к их наступлению, и особенностей подконтрольного субъекта. Оценку тяжести потенциальных негативных последствий предлагается производить с учетом степени тяжести случаев причинения вреда, масштаба распространения потенциальных негативных последствий и трудности их преодоления⁷. Между тем обозначенные критерии определения величины риска в сфере государственного контроля (надзора) не могут быть полностью заимствованы применительно к ограничениям публичных прав в целом

⁵ См.: ст. 8.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6249.

⁶ См.: Базовая модель определения критериев и категорий риска (утв. Протоколом заседания проектного комитета 31.03.2017 № 19(3)) // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См.: п. 8–9 Правил отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, утв. Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 22.07.2017) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 35, ст. 5326.

и свободы собраний в частности ввиду неправомерности введения предварительных ограничительных мер исключительно по мотивам предшествующего противоправного поведения лица.

Представляется справедливым определить следующие основные правила выявления, оценки и выбора технологии минимизации сопровождающих организацию и проведение публичных мероприятий рисков, которым должны быть соразмерны правомерные ограничения в сфере свободы собраний.

Во-первых, вероятность причинения вреда охраняемым законом ценностям следует оценивать через призму неизбежности данного вреда. Указанная неизбежность должна быть связана с явной и неминуемой опасностью негативных последствий, предположение о наступлении которых подтверждено совокупностью прямых доказательств. К примеру, о высокой степени вероятности нарушения прав и законных интересов участников публичного мероприятия можно вести речь в том случае, если в ходе акции планируется выражение не защищаемых с позиции свободы мнений взглядов. В качестве же прямых доказательств неизбежности негативных последствий справедливо расценивать в том числе достоверные данные о том, что мероприятие проводится вблизи лиц, агрессивно настроенных в отношении участников акции.

Во-вторых, тяжесть связанных с публичным мероприятием негативных последствий для охраняемых законом ценностей необходимо оценивать с учетом возможности преодоления данных последствий силами органов публичной власти без каких-либо ограничений свободы собраний. Так, правомерным следует считать только такое ограничение в сфере публичных мероприятий, которое осуществляется при условии установления грамотного соотношения рисков законодателя и правоприменителя с рисками организаторов и участников акции: ограничения следует производить только в том случае, если бремя минимизации и преодоления этого риска не может быть возложено на носителей свободы собраний. Как представляется, ограничения должны налагаться исключительно в условиях отсутствия у властного субъекта возможности минимизации сопровождающей публичное мероприятие опасности, в том числе посредством принятия усиленных мер безопасности и оказания содействия организации и проведению акции. Достаточность подобных действий была подчеркнута в решении ЕСПЧ по делу «Фрумкин против России», в рамках которого Суд определил в качестве неправомерного такое

вмешательство в свободу собраний, которое было осуществлено в условиях одностороннего отказа органов публичной власти Российской Федерации от ведения диалога с организаторами и участниками акции по вопросу места проведения мероприятия и введения повышенных мер охраны общественного порядка [4, с. 12–26].

В-третьих, тяжесть вреда, причиняемого в связи с проведением публичного мероприятия, надлежит оценивать с учетом масштаба негативных последствий, предопределяемых характеристиками источника риска. Как было отмечено ЕСПЧ в решении «Примов против России», если в ходе проведения акции совершаются единичные акты насилия при общем сохранении мирных намерений участников мероприятия, принудительное прекращение всей акции в целом не может быть признано оправданным⁸. С учетом этого, справедливо признавать приоритет индивидуальных предварительных и последующих ограничительных мер над коллективными, вводимыми исключительно в случаях, когда использование индивидуальных мер не может предотвратить или пресечь действия, посягающие на охраняемые законом ценности.

В-четвертых, тяжесть связанных с публичным мероприятием негативных последствий следует оценивать с позиции уровня посягательства на охраняемые законом ценности. В правоприменительной практике ряда зарубежных государств предложены разумные правила определения оправдывающего наложение ограничений минимального уровня угрозы защищаемым законом ценностям: данный уровень предлагается устанавливать по итогам сравнения угрозы, обычно присущей мероприятию в определенных условиях, с угрозой, которую несет в себе конкретная акция [5, р. 745–746].

В-пятых, правомерное ограничение свободы собраний не может выступать в качестве фактора возрастания рисков иных негативных последствий в сфере организации и проведения публичных мероприятий, а также распространения практики самозащиты как реакции граждан на решения, действия и бездействие властных субъектов. Так, реализация ограничения не должна оказывать на граждан такого воздействия, которое оборачивалось бы отчуждением правообладателей от нормативно провозглашенных условий организации и прове-

дения публичных акций [6, с. 55–63]. В этой связи предлагаемые законодателем механизмы законного выражения мнений посредством проведения акций должны быть удобными для граждан и соответствовать опыту организаторов публичных мероприятий.

С учетом вышеизложенного правомерные ограничения публичных мероприятий справедливо определять как процесс и результат выявления, грамотной оценки и выбора оптимального способа минимизации правотворческим или правоприменительным органом риска, связанного с акцией. Применение риск-ориентированного подхода открывает новые возможности для повышения соразмерности осуществляемого на национальном уровне вмешательства в свободу собраний тяжести и вероятности причинения вреда охраняемым законом интересам. Сопровождающие публичные мероприятия риски могут быть оценены с позиции их неизбежности, пользы или вреда, масштаба и возможностей преодоления негативных последствий, а также уровня ожидаемого, длящегося или состоявшегося посягательства на публичные и (или) частные ценности.

Ссылки

1. Троицкая А. А. Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности? // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 45–69.
2. Шустров Д. Ограничительная оговорка и тест на пропорциональность в практике Верховного Суда Израиля // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 70–95.
3. Salát O. The right to freedom of assembly – A Comparative Study. Bloomsbury Publishing PCL, 2015. 314 p.
4. Шаблинский И. Г. Правовые условия проведения мирных собраний и решение Европейского Суда по правам человека по делу «Фрумкин против России»: Комментарий к Постановлению ЕСПЧ от 05.01.2016 (жалоба № 74568/12) // Международное правосудие. 2016. № 4. С. 12–26.
5. Wen-Chen Chang, Li-ann Thio, Kevin YL Tan and Jiunn-rong Yeh. Constitutionalism in Asia: cases and materials. Hart Publishing, 2014. 1056 p.
6. Бланкенегель А., Левин И. Г. Свобода собраний и митингов в Российской Федерации – сделано в СССР? «Лучше мы не можем» или «По-другому не хотим»? // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 55–62.

⁸ См., например: Application no. 17391/06, Primov and others v. Russia, Judgment of 12 June 2014, § 55. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-144673> (дата обращения: 01.09.2017).