



ПЕРЕВОДНЫЕ СТАТЬИ / TRANSLATED ARTICLES

Ответственный за подбор П. А. Кабанов / Persons in charge of selection P. A. Kabanov

Редактор рубрики Дж. Шаббар / Rubric editor J. Shabbar

Научная статья

DOI: 10.21202/2782-2923.2023.1.164-191

УДК 323.2:342.7:343.3:343.4(73)

Р. Е. БРИТТ II¹

¹ Школа права Фордемского университета, США

ПОЛИТИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ, ВЫЗВАННЫЕ ПРОТЕСТНЫМ ДВИЖЕНИЕМ: НЕОБХОДИМОСТЬ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНА О БОРЬБЕ С БЕСПОРЯДКАМИ И ПЕРЕСМОТРА ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНОВ О БОРЬБЕ С БЕСПОРЯДКАМИ

Рональд Е. Бритт II, кандидат на степень доктора юриспруденции, Школа
права Фордемского университета

Аннотация

Цель: исследование права на участие в мирных собраниях и подачу петиций в Соединенных Штатах Америки.

Методы: диалектический подход к познанию социальных явлений, позволяющий проанализировать их в историческом развитии и функционировании в контексте совокупности объективных и субъективных факторов, который определил выбор следующих методов исследования: формально-логический и социологический.

Результаты: право на участие в мирных собраниях и подачу петиций играет важнейшую роль в демократическом обществе и составляет ядро первой поправки к Конституции Соединенных Штатов Америки. При этом нередко наблюдаются попытки подавления мирных протестующих, борющихся за расовую справедливость. Законодатели федерального уровня и уровня штатов создают акты, направленные против протестующих, которых они считают угрозой самому существованию американского общества. Такие акты стали особенно многочисленными после протестов, связанных с убийствами Бреонны Тэйлор и Джорджа Флойда, и могут существенно снизить реализацию права на свободу волеизъявления.

© Бритт Р. Е., 2023. Впервые опубликовано на русском языке в журнале *Russian Journal of Economics and Law* (<https://rusjel.ru>) 25.03.2023

© Ronald E. Britt II, 2023

Впервые статья опубликована на английском языке в журнале *Fordham Law Review*. По вопросам коммерческого использования обратитесь в редакцию журнала: melr@law.fordham.edu

Цитирование оригинала статьи на английском: Ronald E. Britt II, *The Political and Social Change Driven by Protest: The Need to Reform the Anti-Riot Act and Examine Anti-Riot Provisions*, 90 *Fordham L. Rev.* 2269 (2022).

URL публикации: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol90/iss5/13>

Бритт II Р. Е. Политические и социальные изменения, вызванные протестным движением: необходимость реформирования закона...
Britt II R. E. The political and social change driven by protest: the need to reform the anti-riot act and examine Anti-riot provisions



Научная новизна: в данной статье мы рассматриваем нацеленность Закона о борьбе с беспорядками 1968 г. на защиту общественности от насильственных действий протестующих и в свете бездействия Конгресса из-за продолжающейся политической поляризации, ставим вопрос о необходимости вмешательства президента. Если быть более точным, мы пытаемся установить, соответствует ли нынешнее понимание данного Закона намерениям Конгресса или извращает конституционное право на свободу волеизъявления. В работе обоснованы аргументы об установлении более строгих мер против протестов, также поддержана позиция относительно обновленного подхода к обеспечению общественной безопасности. Однако все аргументы опираются на разрозненные сведения, тогда как научных исследований этой темы недостаточно. В нашей работе мы показываем, что необходимо создать президентскую комиссию для всестороннего изучения недавних вспышек протестного движения по расовым мотивам и лишь затем, возможно, создавать акты исполнительной власти.

Практическая значимость: основные положения и выводы статьи могут быть использованы в научной, педагогической и правоприменительной деятельности при рассмотрении вопросов, связанных с правом на участие в мирных собраниях и подачу петиций.

Ключевые слова: права человека, право на участие в мирных собраниях, подача петиций, протестное движение, массовые беспорядки, убийства Бронны Тэйлор и Джорджа Флойда

Благодарности: автор выражает благодарность своим родителям, Рональду и Хортенс Бритт, за неизменную любовь и поддержку. Также благодарю своего брата и Т.В. за их постоянную поддержку. Наконец, хотелось бы поблагодарить профессора Беннетта Кейперса, редакторов и других сотрудников журнала Fordham Law Review за их руководство и конструктивные замечания.

Статья находится в открытом доступе в соответствии с Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), предусматривающем некоммерческое использование, распространение и воспроизводство на любом носителе при условии упоминания оригинала статьи.

Как цитировать русскоязычную версию статьи: Бритт II Р. Е. Политические и социальные изменения, вызванные протестным движением: необходимость реформирования закона о борьбе с беспорядками и пересмотра положений законов о борьбе с беспорядками // Russian Journal of Economics and Law. 2023. Т. 17, № 1. С. 164–191. DOI: 10.21202/2782-2923.2023.1.164-191

The scientific article

R. E. BRITT II¹

¹ Fordham University School of Law, Fordham, USA

THE POLITICAL AND SOCIAL CHANGE DRIVEN BY PROTEST: THE NEED TO REFORM THE ANTI-RIOT ACT AND EXAMINE ANTI-RIOT PROVISIONS

Ronald E. Britt II, J.D. Candidate, Fordham University School of Law

Abstract

Objective: to research the right to join in peaceful assembly and petition in the United States of America.

Methods: dialectical approach to cognition of social phenomena, allowing to analyze them in historical development and functioning in the context of the totality of objective and subjective factors, which predetermined the following research methods: formal-logical and sociological.

The article was first published in English language by Fordham Law Review. For more information please contact: melr@law.fordham.edu
For original publication: Ronald E. Britt II, *The Political and Social Change Driven by Protest: The Need to Reform the Anti-Riot Act and Examine Anti-Riot Provisions*, 90 Fordham L. Rev. 2269 (2022).
Publication URL: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol90/iss5/13>

Бритт II Р. Е. Политические и социальные изменения, вызванные протестным движением: необходимость реформирования закона...
Britt II R. E. The political and social change driven by protest: the need to reform the anti-riot act and examine Anti-riot provisions



Results: the right to join in peaceful assembly and petition is critical to an effective democracy and is at the core of the First Amendment. The assault of peaceful protestors in the pursuit of racial justice is not a new phenomenon, and legislators at the federal and state levels have drafted anti-riot provisions as a measure to target protestors they deem an existential threat to American society. As these provisions have become increasingly prevalent in light of the protests following the murders of Breonna Taylor and George Floyd, they have the likelihood of severely chilling the effect on protestors' right to freedom of expression.

Scientific novelty: this Note examines these effects, considering the Anti-Riot Act of 1968's intent to protect the public from violent protestors and, in light of congressional inaction due to ongoing political polarization, asks whether presidential intervention is warranted. More specifically, this Note determines whether the Act's current interpretation meets Congress's intent or subverts the constitutional right to freedom of expression. This Note contends that while persuasive arguments exist both in support for harsher anti-riot provisions and for a novel approach to address public safety, these arguments tend to rely on anecdotal evidence due to the limited scholarship on this topic. Therefore, this Note argues that the president should establish a commission to comprehensively investigate the recent outbreaks of racially motivated protests before potentially moving forward with executive action.

Practical significance: the main provisions and conclusions of the article can be used in scientific, pedagogical and law enforcement activities when considering the issues related to the right to join in peaceful assembly and petition.

Keywords: Human rights, The right to join in peaceful assembly, The right to petition, Protest movement, Mass riots, Murders of Breonna Taylor and George Floyd

Acknowledgements: Thank you to my parents, Ronald and Hortense Britt, for their consistent love and encouragement. I also want to thank my brother and T.V. for their unwavering support. Lastly, I would like to thank Professor Bennett Capers and the editors and staff of the Fordham Law Review for their guidance and constructive feedback

The article is in Open Access in compliance with Creative Commons Attribution NonCommercial License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), stipulating non-commercial use, distribution and reproduction on any media, on condition of mentioning the article original.

For citation of Russian version: Britt II, R. E. (2023). The political and social change driven by protest: the need to reform the anti-riot act and examine anti-riot provisions. *Russian Journal of Economics and Law*, 17(1), 164–191. (In Russ.). DOI: 10.21202/2782-2923.2023.1.164-191

Право на участие в мирных собраниях и подачу петиций играет важнейшую роль в эффективном демократическом режиме и составляет ядро Первой поправки к Конституции США. При этом нередко наблюдаются попытки подавления мирных протестующих, борющихся за расовую справедливость; законодатели федерального уровня и уровня штатов создают акты, направленные против протестующих, которых они считают угрозой самому существованию американского общества. Такие акты стали особенно многочисленными после протестов, связанных с убийствами Бреонны Тэйлор и Джорджа Флойда, и могут существенно снизить эффект права на свободу волеизъявления.

В данной статье мы исследуем влияние этих процессов, рассматриваем нацеленность Закона о борьбе с беспорядками 1968 г. на защиту общественности от насильственных действий протестующих и в свете бездействия Конгресса из-за продолжающейся политической поляризации ставим вопрос о необходимости вмешательства президента. Говоря более конкретно, мы пытаемся установить, соответствует ли нынешнее понимание данного Закона намерениям Конгресса или извращает конституционное право на свободу волеизъявления. Мы утверждаем, что существуют аргументы как за введение более строгих мер против протестов, так и за обновленный подход к обеспечению общественной безопасности, однако все эти аргументы опираются на разрозненные сведения, тогда как научных исследований этой темы недостаточно. В нашей работе мы показываем, что необходимо создать президентскую комиссию для всестороннего изучения недавних всплесков протестного движения по расовым мотивам и лишь затем, возможно, создавать акты исполнительной власти.



Введение

«В данный момент это не просто ситуация с Бреонной, не просто ситуация с движением *BLM*» [1–3]. Два события весной и летом 2020 г. спровоцировали широкомасштабные выступления по всей стране [1]. В марте 2020 г. в городе Луисвилль штата Кентукки полицейские в штатском без предупреждения ворвались в квартиру Бреонны Тэйлор, где она и Кеннет Уолкер спали в своей постели [1, 4]. Ордер на проникновение в жилище был получен на основании расследования против Джамаркуса Гловера, который, по данным полиции, использовал квартиру Тэйлор как передаточный пункт при торговле наркотиками [1]. Полицейские ворвались в квартиру вскоре после полуночи, без предупреждения [5, 6]. Уолкер выстрелил из своего оружия, считая, что это грабители, и ранил одного из полицейских [5, 7]. В ответ три офицера полиции, которые руководили рейдом, открыли беспорядочный огонь, при этом несколько пуль попали также в соседнюю квартиру [1]. Уолкер увидел, что в Тэйлор, по-прежнему лежащую в постели, попало пять пуль; впоследствии она умерла [1]. Хотя возмущение общественности гибелью Тэйлор было вполне предсказуемо, никакой официальной реакции не последовало, пока в социальных сетях не началась кампания под хештегом «СкажиЕеИмя» (#SayHerName) с требованиями привлечь полицейских к ответственности [8–10].

25 мая 2020 г. полицейский г. Миннеаполис Дерек Шовин задержал чернокожего Джорджа Флойда за предполагаемое использование фальшивой двадцатидолларовой купюры при покупке сигарет [11–13]. После ареста полицейский заявил, что Флойд не подчинился приказу другого офицера, поэтому Шовин стал удерживать Флойда, прижав его шею коленом к асфальту [11]. Это продолжалось почти девять минут, в течение которых Флойд неоднократно повторял, что не может дышать; в конце концов он потерял сознание и умер [11]. В отличие от убийства Тэйлор¹ этот инцидент был снят на видео свидетелями и немедленно распространен по всем крупным национальным и международным соцсетям [1]. Это сразу выдвинуло на первый план проблему расового неравенства и полицейского произвола по отношению к чернокожим².

26 мая 2020 г. на улицы Миннеаполиса вышли сотни протестующих с требованиями правосудия [15]. На следующий день протесты вспыхнули во многих городах по всей стране; демонстранты требовали правосудия после многочисленных убийств, совершенных полицейскими и членами «комитета бдительности», например, убийства Ахмада Арбери в штате Джорджия [16]. 28 мая 2020 г. губернатор штата Миннесота Тим Валц задействовал тысячи бойцов национальной гвардии для противодействия актам вандализма и пожарам, которые возникали во время демонстраций [16]. Губернатор Валц заявил, что вандализм в Миннеаполисе «угрожает гражданскому обществу [и] создает атмосферу страха» [16].

По мере распространения протестов по стране губернаторы штатов реагировали с применением довольно высокого уровня принуждения [16]. Города были наводнены полицейскими в военной экипировке и со средствами подавления беспорядков; часто применялась тактика угроз для рассеивания толпы³. В городе Мемфис полицейские в экипировке для подавления беспорядков выезжали верхом и перегораживали улицы с помощью военного транспорта [17]. В Лос-Анджелесе была объявлена общегородская тактическая тревога; толпу контролировали с помощью вертолетов [18]. В штате Джорджия губернатор Брайан Кемп объявил чрезвычайное положение и задействовал почти 500 бойцов национальной гвардии при противостоянии сотен протестующих на улицах Атланты [19]. В то же время консерваторы в составе вооруженных групп добровольной милиции, группы протестующих против вакцинации и других радикальных правых сил организовали выступления по всей стране против ограничений, связанных с пандемией *COVID-19*⁴, и на эти выступления полиция реагировала сравнительно мягко [24, 25].

¹ См. [1] (отмечается, что во время рейда полицейские не имели на себе носимых камер).

² См. [14] (обнаружено, что «большинство американцев признают, что участвовали в разговорах о расах и расовом неравенстве» после гибели Флойда); см. ниже раздел II.B.

³ [16] (признано, что полицейские использовали слезоточивый газ, перцовый спрей, светошумовые гранаты, резиновые пули и травматические патроны).

⁴ См. в целом [20–22]; см. также [23] (утверждается, что «обязательные постановления о самоизоляции могут снизить активность действий, увеличивающих вероятность распространения *COVID-19*, включая движение населения и тесные контакты вне дома»).



Реакция федерального правительства на протесты в связи с убийствами Бреонны Тэйлор и Джорджа Флойда была фрагментарной. Когда беспорядки усилились, президент Дональд Трамп пригрозил использовать войска, но советники отговорили его от этого шага, аргументируя тем, что такой уровень вмешательства федерального правительства «нечасто применялся в современной истории Америки» [26]. Вместо этого президент Трамп подписал указ об «обеспечении порядка в стране» и разграничении между предполагаемыми протестующими и членами «левых экстремистских групп», которые переезжали из штата в штат и несли уголовную ответственность за «пропаганду своих... агрессивных взглядов»⁵. Кроме того, члены Республиканской партии в законодательных органах федерального уровня и уровня штатов начали вносить изменения в действующие законодательные акты и создавать проекты новых актов по борьбе с беспорядками, направленные против тех протестующих, кто выступал за изменения политики в отношении дискриминации и насилия с расовой мотивацией⁶.

Феномен институционального подавления мирных протестующих, борющихся за расовую справедливость, не нов [27]. Маргинализированные сообщества постоянно сталкиваются с системными проблемами, и возможность осуществлять мирные протесты и активно выражать свою позицию жизненно важна для «осмысленной борьбы с... недостатками [нашего общества]» [28]. Грабежи и разрушение имущества следует осуждать, однако выступления можно также расценивать как признак «неблагополучия в сфере нашего общественного договора» [28].

За пятьдесят с лишним лет до убийств Тэйлор и Флойда страна переживала подобный период общественных волнений из-за социального неравенства в общинах черных американцев; он известен как «долгое жаркое лето [1967 г.]»⁷. В результате президент Линдон Джонсон учредил Комиссию Кернера для расследования волны протестов по всей стране [30]. Комиссия пришла к выводу, что в беспорядках виновато «белое общество» [30. Р. 5]. Такое заключение не устроило президента и членов Конгресса, которые хотели обвинить в беспорядках и грабежах «внешних агитаторов»⁸. Поскольку президент Джонсон стремился ввести Закон о гражданских правах 1968 г.⁹, отчет Комиссии Кернера регулярно упоминался членами Конгресса, которые считали его некорректным и продвигали мнение, что протесты по всей стране были организованы активистами черного движения¹⁰. Как следствие, в Закон о гражданских правах 1968 г. был включен Закон о борьбе с беспорядками¹¹ (далее – ЗББ), позволивший федеральным властям воздействовать на протестующих, которых они считали угрозой для самого существования американского общества¹². В частности, отчет Комиссии Кернера предлагал решать возникающие проблемы через повышение качества образования, социального обеспечения и жилищной политики¹³. В отличие от этих мер ЗББ должен был использоваться как инструмент борьбы с надвигающимися кризисами¹⁴. Однако законодатели усомнились в конституционности этого закона после заметного усиления протестного движения в стране¹⁵.

Параллели между тогдашней и нынешней ситуациями заставляют задуматься о необходимости создания новой комиссии. Учитывая провал Комиссии Кернера, будет ли польза от новой президентской комиссии? Более того, будет ли эффективной борьба с прежним, отраженным в ЗББ, расистски ориентированным за-

⁵ Exec. Order No. 13,933, 85 Fed. Reg. 40,081 (June 26, 2020), revoked by Exec. Order No. 14,029, 85 Fed. Reg. 27,025 (May 14, 2021).

⁶ См. ниже раздел II.B.

⁷ См. в целом [29].

⁸ См. [31]; см. также ниже раздел I.C.

⁹ Pub. L. No. 90-284, 82 Stat. 73 (кодифицировано с изменениями в различных разделах свода законов США).

¹⁰ См. ниже сноски 63–64 и соответствующий текст.

¹¹ Civil Obedience Act of 1968, Pub. L. No. 90-284, tit. X, 82 Stat. 73, 90–92.

¹² См. обсуждение ниже, раздел I.C.

¹³ См. [30. Рр. 11–14]; см. ниже раздел I.A.

¹⁴ См. ниже сноски 67–70 и соответствующий текст.

¹⁵ См. ниже раздел II.B.2.



конодательством для целей выработки современного отклика на протестное движение?¹⁶ Как правило, способность президента убедить Конгресс поддержать меры, обостряющие идейные разногласия в обществе, например расовые проблемы, зависит от наличия существенной поддержки общественности¹⁷. Оценивая работу комиссий, общественность взвешивает возможность выполнения значимых рекомендаций, а не создания *видимости* неких невразумительных действий¹⁸.

С другой стороны, существует мнение, что, хотя Конгресс способен начать значимое реформирование внутренней политики¹⁹, законодатели снова столкнутся с такой же реакцией, как и пятьдесят лет назад, когда они отказались следовать рекомендациям Комиссии Кернера, будь то из-за «аналитического паралича» или из-за боязни политических последствий [33]. Тем не менее, учитывая такое неоднозначное отношение к федеральному правительству, не следует приуменьшать эффективность президентских комиссий, особенно когда политическая поляризация приводит к бездействию Конгресса при выработке значимых проектов реформирования²⁰. При этом большая часть проблем возникает из-за недостаточного понимания ситуации и неверного представления о разумных мерах предотвращения гражданских беспорядков²¹.

Для решения этих вопросов в данной статье мы рассматриваем, следует ли президенту США непосредственно изменить указанный Закон, исходя из последствий его применения. В частности, мы попытаемся определить, соответствует ли нынешнее понимание этого Закона намерениям Конгресса при его принятии и нарушает ли оно конституционное право на свободу слова.

В гл. I рассматривается деятельность Комиссии Кернера по расследованию причин протестов на расовой почве после «долгого жаркого лета 1967 г.» [34] и рекомендованные ею необходимые превентивные меры для контроля будущих насильственных протестных действий. Представлен также обзор истории законодательства с целью прояснить намерения Конгресса в момент стремительного принятия указанного Закона в 1968 г. В гл. II анализируются различные интерпретации Закона тремя ветвями федерального правительства. Рассмотрено влияние Закона на расовые протесты и степень его соответствия намерению Конгресса создать защиту от насильственных действий. Наконец, в гл. III мы доказываем, что исполнительная власть могла бы наиболее эффективно справиться с этой проблемой, и предлагаем создать президентскую комиссию для всестороннего расследования недавних вспышек беспорядков на расовой почве, прежде чем потенциально перейти к средствам противодействия.

I. ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВА НА МИРНЫЕ СОБРАНИЯ И ПЕТИЦИИ

Первая поправка к Конституции США гласит, что «Конгресс не должен издавать ни одного закона... ограничивающего свободу слова или печати, или право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб»²². Третий, четвертый и пятый пункты Первой поправки относятся соответственно к свободе слова²³, свободе собраний²⁴ и свободе обращаться с жалобами^{25, 26}. Решением Верховного Суда США эти три пункта давно были объединены под общим названием «свобода самовыражения»²⁷.

¹⁶ См. в целом [32].

¹⁷ См. в целом [31. Рр. 22–25].

¹⁸ Там же.

¹⁹ См. U.S. Const. art. I, § 1.

²⁰ См. ниже раздел III.A.

²¹ См. ниже раздел I.C.

²² U.S. Const. amend. I.

²³ См. Moore v. City of Kilgore, 877 F.2d 364, 370 (5th Cir. 1989).

²⁴ См. Bourgeois v. Peters, 387 F.3d 1303, 1311 (11th Cir. 2004).

²⁵ См. Kottle v. Nw. Kidney Ctrs., 146 F.3d 1056, 1059 (9th Cir. 1998).

²⁶ U.S. Const. amend. I, cls. 3–5.

²⁷ См. Nat'l Rev., Inc. v. Mann, 140 S. Ct. 344, 346–47 (2019) (Alito, J., особое мнение); Snyder v. Phelps, 562 U.S. 443, 451–52 (2011); N.Y. Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254, 270 (1964).



Суд постановил, что конституционные гарантии свободы самовыражения жизненно необходимы для защиты «беспрепятственного обсуждения важных политических и общественных вопросов»²⁸.

Данные права являются не абсолютными²⁹ и подлежат разумному ограничению в плане времени и места их реализации³⁰ с целью защиты общественных интересов³¹, сохранения общественной безопасности и правопорядка³². Действительно, решение Суда о включении мирных демонстраций в сферу действия пунктов о свободе собраний и свободе обращаться с жалобами³³ привело к пересмотру широких нормативных актов, нацеленных на предотвращение подстрекательств к насильственным и преступным действиям как ограничение, необходимое для поддержания мира в обществе³⁴. При этом полномочия по ограничению этих свобод «должны быть подтверждены разумной оценкой угрозы законному правительству»³⁵. Эти свободы не могут быть ограничены лишь потому, что полиция и муниципальные власти считают или опасаются, что «могут возникнуть... какие-либо неприятности или... ущерб имуществу»³⁶.

Определяя действия, способные вызвать агрессию, Верховный Суд США в деле *Brandenburg v. Ohio*³⁷ ввел двухступенчатую проверку для оценки подстрекательских высказываний, оправдывающих насильственные или незаконные действия³⁸. Это ограничение свободы слова вызвало дискуссию о его конституционности, поскольку оно непосредственно относится к ЗББ; обсуждалось существование «значительного ущерба... который стоит предотвращать» [35], так как суды усомнились в конституционности положений о подстрекательстве к протестам³⁹.

В этой главе мы описываем, как исполнительная и законодательная власти реагировали на гражданские беспорядки в ходе движения за гражданские права в 1960-х гг. В разделе I.A обсуждается создание Комиссии Кернера при президенте Линдоне Джонсоне и ее задачи. В разд. I.B дается оценка результатов деятельности президентской Комиссии. В разд. I.C описывается история существования Закона о борьбе с беспорядками (ЗББ).

А. Отчет Комиссии Кернера

В течение лета 1967 г. произошел всплеск протестов, включающий «непрерывное и широко распространенное присвоение и уничтожение имущества» в более чем 150 городах⁴⁰. Беспорядки охватили Ньюарк в штате Нью-Джерси и Детройт в Мичигане, получив название «долгого жаркого лета 1967 г.»; чернокожие протестовали против злоупотреблений в полиции, отсутствия достойного жилья и недостаточной экономической мобильности⁴¹. Многие американцы обвиняли в возникновении беспорядков внешних агитаторов или молодых чернокожих, которые бросались в глаза среди участников манифестаций [37]. В результате некорректного освещения событий в прессе миллионы американцев считали, что протесты были «неуправляемым

²⁸ См. *Nat'l Rev., Inc.*, 140 S. Ct. at 346; *NAACP v. Button*, 371 U.S. 415, 429–31 (1963).

²⁹ См. *Am. Comm'n's Ass'n v. Douds*, 339 U.S. 382, 398–99 (1950).

³⁰ См. *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 559, 573 (1965).

³¹ *Cantwell v. Connecticut*, 310 U.S. 296, 305–06 (1940); *Frohwerk v. United States*, 249 U.S. 204, 206 (1919).

³² См. *Cox*, 379 U.S. at 574.

³³ Там же.

³⁴ См. *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U.S. 568, 573–74 (1942).

³⁵ *Herndon v. Lowry*, 301 U.S. 242, 258 (1937).

³⁶ *U.S. Servicemen's Fund v. Shands*, 440 F.2d 44, 46 (4th Cir. 1971).

³⁷ 395 U.S. 444 (1969).

³⁸ Там же. Р. 447 (отмечается, что правительство может запрещать высказывания, оправдывающие насильственные или преступные действия, если таковые высказывания «направлены на подстрекательство или совершение немедленных незаконных действий и способны привести к подстрекательству или совершению таковых действий»); см. ниже раздел II.A.1.

³⁹ [35. Р. 10]; см. также [36; 32. Рр. 2616–2618].

⁴⁰ См. [30. Р. 15; 37].

⁴¹ См. [30. Рр. 15–16; 38]; см. в целом [39].



и иррациональным всплеском бессмысленной жестокости... в результате утраты уважения к власти»⁴². Более того, комментаторы высказывали предположения, что несоответствие между реальным положением дел и создаваемым впечатлением происходило по вине консерваторов и крупных СМИ, которые расценивали эти действия как неуважение к закону, тогда как либералы видели в них результат недовольства проявлениями расизма и экономических проблем⁴³.

Американцы были обеспокоены огромным масштабом выступлений, которые продолжались все лето, и 29 июля 1967 г. президент Линдон Джонсон издал Указ 11365 [30. Рр. 201–203] об образовании Национальной консультативной комиссии по гражданским беспорядкам⁴⁴ («Комиссия Кернера») с целью расследовать «истoki [гражданских] волнений и возможные средства противодействия» [38]. Комиссия включала в себя три группы: (1) ученые, которые собирали свидетельства и общались с местными активистами в городах, (2) социологи, которые обрабатывали информацию и искали закономерности, и (3) одиннадцать членов комиссии, которые «подписали итоговый доклад» [39; 30. Рр. 15–16]. Члены последней группы были назначены лично президентом Джонсоном по представлению губернатора штата Иллинойс Отто Кернера и включали двух чернокожих: сенатора от штата Массачусетс Эдварда Брука, который был единственным сенатором-афроамериканцем, и Роя Уилкинса, исполнительного директора Национальной ассоциации содействия прогрессу цветного населения (*National Association for the Advancement of Colored People, NAACP*) [30. Рр. 298–299]. По поручению президента Джонсона члены первой группы комиссии посетили несколько городов⁴⁵, опросили сотни чернокожих граждан, активистов, лидеров сообществ, чтобы лучше понять непростые отношения между черными сообществами и полицией⁴⁶. Работа заняла более семи месяцев, и окончательный доклад Комиссии Кернера был представлен президенту Джонсону 1 марта 1968 г. [41]. Он состоял из более чем 400 страниц и включал три раздела: «Что произошло?»⁴⁷, «Почему это произошло?»⁴⁸ и «Что можно предпринять?»⁴⁹.

Комиссией Кернера был сделан вывод, что «страна движется по пути к разделению на два отдельных и неравноправных сообщества – белое и черное»⁵⁰. В докладе утверждалось, что достижения законодательства в виде Закона о гражданских правах 1964 г.⁵¹ и Закона об избирательных правах 1965 г.⁵² не нашли отражения в повседневной жизни афроамериканцев, которые сталкиваются со злоупотреблениями полиции, экономическим неравенством, сегрегацией по месту жительства, низким уровнем образования⁵³. Были описаны и обоснованы многочисленные меры борьбы с беспорядками, включая «широкомасштабные целевые

⁴² См. [39; 30. Рр. 201–202].

⁴³ См. [39]; см. в целом [30. Р. 202] (отмечается, что у миллионов американцев сформировалось неверное представление о беспорядках лета 1967 г., так как средства массовой информации подавали информацию в сенсационной манере и систематически преувеличивали масштабы насильственных действий).

⁴⁴ Exec. Order No. 11,365, 32 Fed. Reg. 11,111 (Aug. 1, 1967).

⁴⁵ Посетили следующие города: Тампа, штат Флорида; Цинциннати, штат Огайо; Атланта, штат Джорджия; Ньюарк, штат Нью-Джерси; Элизабет, штат Нью-Джерси; Инглвуд, штат Нью-Джерси; Джерси, штат Нью-Джерси; Плейнфилд, штат Нью-Джерси; Нью-Брансуик, штат Нью-Джерси; Детройт, штат Мичиган. См. [30. Рр. 22–47].

⁴⁶ Там же. [40]; см. в целом [38].

⁴⁷ [30. Рр. 2–5] (содержатся сообщения о «беспорядках, происходивших в течение лета 1967 г. ... как они происходили, кто в них участвовал, как реагировали местные власти, полиция и национальная гвардия»).

⁴⁸ Там же. Рр. 5–7 (описывается ситуация в стране, «начиная от конкретных событий лета 1967 г. до описания факторов внутри общества в целом, которые привели к формированию склонности к насильственным действиям среди множества чернокожих горожан»).

⁴⁹ Там же. Рр. 8–13 (установлено, что «практически каждому крупному эпизоду насилия предшествовало накопление нерешенных конфликтов и широкого недовольства среди чернокожих нежеланием или неспособностью местных властей реагировать на эти конфликты»).

⁵⁰ Там же. Р. 1.

⁵¹ Pub. L. No. 88–352, 78 Stat. 241 (кодифицировано с изменениями в разд. 28, 42 и 52 свода законов США).

⁵² Pub. L. No. 89–110, 79 Stat. 437 (кодифицировано с изменениями в разд. 42 и 52 свода законов США).

⁵³ [30. Рр. 109–113; 37].



государственные инвестиции в программы по улучшению жилищных условий, образования, занятости, более продуманные программы социального страхования»⁵⁴.

Несмотря на эти предупреждения, президент Джонсон, как считают исследователи, в конечном итоге проигнорировал выводы Комиссии Кернера, поскольку они подразумевали, «что [созданные им] программы построения Великого Общества не смогли существенно повлиять на урбанистические и расовые проблемы»⁵⁵.

В. Противоположные взгляды на работу президентских комиссий

Среди исследователей нет единого мнения о том, являются ли президентские комиссии эффективным механизмом получения экспертных рекомендаций по вопросам государственной политики⁵⁶. Степень успешности или влияния той или иной комиссии в основном оценивается по уровню общественной поддержки президента и наличию четких предложений [43. Рр. 48–49]. Более того, комиссии позволяют президентам «формулировать инновационные положения внутренней политики» при необходимости задать стране более эффективные направления развития [43. Р. 46]. Однако в конечном итоге эффективность и степень влияния комиссии зависят в наибольшей степени от последующих действий президента, поскольку комиссия играет в первую очередь роль консультативной группы [43. Р. 48]. Поддержка президента не гарантирует, что Конгресс примет рекомендации комиссии, однако «отсутствие такой поддержки... снижает вероятность того, что выводы комиссии... отразятся в... исполнительных или законодательных актах» [43. Рр. 48–49]. Таким образом, комиссии обычно эффективны лишь тогда, когда «характер и влияние» администрации президента представляются общественности убедительными, а эта администрация считает политически целесообразным советоваться с Конгрессом [43. Р. 53].

Профессор Эми Б. Зегарт связывает это с тем, что «члены Конгресса, заинтересованные группы и избиратели проявляют больше интереса к вопросам внутренней политики», а активная роль Конгресса требует, чтобы президент агрессивно «проталкивал» свою повестку⁵⁷. Профессор также поясняет, что комиссии нужны для компенсации недостаточного опыта президента в общественных и политических вопросах и что можно выделить три типа идеальных комиссий⁵⁸ со своими ключевыми функциями, стратегически используемых президентом при решении различных вопросов [44. Р. 389]. Профессор Зегарт утверждает, что президенты используют комиссии для сбора необходимой информации при принятии неотложных решений, поскольку они помогают президенту понять существенные аспекты проблемы, хотя обычно считается, что такие комиссии не способны существенно изменить мнение президента [44. Р. 390].

Одним из слабых мест президентских комиссий является их неспособность изменять законодательство. Как указывалось ранее, эффективность комиссий невозможна без их поддержки со стороны исполнительной власти и Конгресса [42. Рр. 48–49]. Рекомендации Комиссии Кернера⁵⁹ были бы успешными лишь в том случае, если бы ветви власти согласились, как совместно достичь поставленной цели – предотвратить гражданские беспорядки и сохранить конституционные права граждан на свободу собраний и подачу петиций

⁵⁴ [41] (отмечается, что Комиссия Кернера предвидела вероятное продолжение протестных действий в случае непринятия немедленных мер).

⁵⁵ [31. Р. 16]; [42] (отмечается важность президентской комиссии для получения общественной поддержки политики президента).

⁵⁶ Ср. [43. Р. 2] (утверждается, что президентские комиссии «в силу своего исключительного статуса... [способны] обходить обычные бюрократические каналы») с [43] (отмечается повод для беспокойства относительно политизации президентских назначений, так как назначенные лица будут с большой вероятностью продвигать личные взгляды президента).

⁵⁷ [44].

⁵⁸ Зегарт выделяет три типа «идеальных» комиссий: (1) комиссии по насущным вопросам повестки дня, которые вырабатывают меры поддержки инициатив президента и нацелены на массовую аудиторию; (2) комиссии по информации, которые ищут новые факты и мнения о политических решениях и нацелены на государственных чиновников; и (3) комиссии по достижению политического консенсуса, которые призваны примирить противоборствующие интересы и нацелены на самих членов комиссий [44. Р. 375, рис. 2].

⁵⁹ См. выше сноски 47–53 и соответствующий текст.



правительству⁶⁰. Как будет показано в следующем разделе, именно отсутствие поддержки доклада Кернера со стороны президента позволило Конгрессу быстро внести проект законодательства с новыми федеральными мерами против беспорядков.

С. Законодательная история Закона о борьбе с беспорядками

Закон о борьбе с беспорядками был принят в качестве дополнения к Закону о гражданских правах 1968 г. [45]. На протяжении 1960-х гг. члены Конгресса рассматривали необходимость законодательства по борьбе с беспорядками, хотя такое законодательство уже существовало на уровне штатов [36. Рр. 911–913]. Первоначально Конгресс не мог определиться с беспристрастным подходом к этой проблеме⁶¹. Сенаторы Стром Тармонд от штата Южная Каролина и Фрэнк Лауш от штата Огайо изначально утверждали, что поправка о борьбе с беспорядками необходима для «защиты общества от экстремистских элементов, стремящихся разрушить нашу страну»⁶². Позже, 4 марта 1968 г., эти сенаторы внесли обширный законопроект⁶³, который был быстро принят Сенатом (11 марта 1968 г.) с незначительными поправками⁶⁴. Президент Джонсон подписал этот закон 11 апреля 1968 г.⁶⁵ Закон отличался от соответствующих норм штатов тем, что он не криминализировал сами по себе выступления, но криминализировал поездки между штатами и использование межштатной торговли с намерением совершить какое-либо из четырех действий: (1) подстрекать к мятежу; (2) организовать, рекламировать, поощрять мятеж, участвовать в мятеже или совершить мятеж; (3) совершить какое-либо насильственное действие, способствующее мятежу; или (4) помогать или содействовать какому-либо лицу в подстрекательстве к мятежу, участии в мятеже или совершении какого-либо насильственного действия, способствующего мятежу⁶⁶.

Многие сенаторы возражали против такой поспешной процедуры, утверждая, что их просят проголосовать за законопроект, не изучив всех возможных последствий, особенно учитывая сложность проблемы⁶⁷. Однако сенатор Тармонд заявил, что правительство «должно обладать властью, чтобы действовать твердо и активно по отношению к этим росткам анархии, которые принесли столько горя нашим городам»⁶⁸. Таким образом, Конгресс дал в Законе широкие определения понятиям «мятеж»⁶⁹ и «подстрекательство к мятежу»⁷⁰ как средства борьбы с «внешними агитаторами», которые предположительно перемещались между городами

⁶⁰ См. выше сноску 57 и соответствующий текст.

⁶¹ См. [36. Рр. 911–913]; см. также Reply Brief of the Appellants at 5, *United States v. Miselis*, 972 F.3d 518 (No. 19–4550) (4th Cir. 2020).

⁶² 114 Cong. Rec. 5523–24 (1968) (заявление сенатора Thurmond); см. также [46].

⁶³ См. 114 Cong. Rec. 5033 (1968) (заявление сенатора Lausche).

⁶⁴ См. там же. Рр. 6001–6002 (заявление сенатора Spong); [36. Р. 912].

⁶⁵ См. Reply Brief of the Appellants at 5, *United States v. Miselis*, 972 F.3d 518 (No. 19–4550) (4th Cir. 2020). Р. 8.

⁶⁶ 18 U.S.C. § 2101(a); см. [35. Р. 27].

⁶⁷ 114 Cong. Rec. 5213–14 (1968) (заявление сенатора Harris); см. также Reply Brief of the Appellants at 5, *United States v. Miselis*, 972 F.3d 518 (No. 19–4550) (4th Cir. 2020). Р. 8 (отмечается, что несколько сенаторов отказались голосовать за принятие закона из-за слишком поспешной процедуры принятия).

⁶⁸ Reply Brief of the Appellants at 5, *United States v. Miselis*, 972 F.3d 518 (No. 19–4550) (4th Cir. 2020).

⁶⁹ 18 U.S.C. § 2102(a) («мятеж» определяется как общественные беспорядки с участием трех и более человек, в ходе которых: одно или более насильственное действие, совершенное одним или более из этих людей, представляет явную и непосредственную угрозу имуществу или другим лицам либо имеет результатом ущерб или вред таковому имуществу или другим лицам; или угроза насильственных действий, в ходе которых участвующее лицо или лица имеют возможность непосредственно исполнить угрозу с применением реальных насильственных действий, которые имеют результатом ущерб или представляют явную и непосредственную угрозу ущербу или вреду).

⁷⁰ 18 U.S.C. § 2102(b) («подстрекательство к мятежу» определяется как действия, включающие «побуждение или настраивание других лиц к мятежу», но не как устное или письменное отстаивание идей или, в качестве выражения убеждения, отстаивание какого-либо или нескольких действий или насильственных действий или утверждение о правомерности или права на совершение таких действий).



с намерением возбудить недовольство и подготовить толпу к последующим беспорядкам⁷¹. Следует отметить, что генеральный прокурор Рэмси Кларк представил Сенату рекомендованные определения понятий от лица администрации президента Джонсона, чтобы использовать более точные формулировки и исключить сомнения в конституционности законопроекта из-за излишней широты формулировок; однако эти предложения были отвергнуты, так как некоторые сенаторы спешили принять закон⁷². Как уже упоминалось, члены Конгресса не пришли к согласию относительно необходимости срочного принятия закона⁷³, а сенатор от штата Кентукки Джон Шерман Купер даже заявил: «Я не верю, что принятие этого закона как-то повлияет на причины беспорядков... [и] существуют более глубокие причины [беспорядков], как показала Комиссия [Кернера]»⁷⁴. В ответ сенатор Расселл Б. Лонг от штата Луизиана объявил, что его избиратели и весь американский народ ждут, что сенаторы призвут к ответу активистов по защите гражданских прав, таких как Х. Рэп Браун и Стокли Кармайл, за разжигание мятежей⁷⁵. Интересно, что в протокол попал яростный спор конгрессмена Эмануэля Целлера (Нью-Йорк) с конгрессменом Джо Ваггоннером от штата Луизиана; он утверждал, что не поддерживает закон в целом и голосовал за его принятие только для того, чтобы «правильные положения» Закона о справедливом жилищном обеспечении⁷⁶ были успешно приняты в дальнейшем⁷⁷.

В целом протокол заседания Конгресса показывает, что непосредственные меры противодействия насильственным действиям во время беспорядков были оставлены за законодательством штатов, поскольку «сохранение общественного спокойствия в наших городах всегда традиционно находилось под контролем местных властей»⁷⁸. Данный закон не регулировал сами акты насилия, а скорее должен был дать федеральному правительству инструмент для привлечения к ответственности лиц, которые инициировали события, предшествующие мятежам⁷⁹.

Тем не менее конституционность федерального закона или закона уровня штата должна быть незамедлительно проверена федеральным правительством⁸⁰. Учитывая это, в гл. II мы рассмотрим мнения трех ветвей власти относительно права граждан на мирные собрания и петиции.

II. ВЫПОЛНЯЕТ ЛИ ЗАКОН О БОРЬБЕ С БЕСПОРЯДКАМИ ФУНКЦИЮ ЗАЩИТЫ ОТ ГРАЖДАНСКИХ ВОЛНЕНИЙ, КОТОРАЯ ПРЕДПОЛАГАЛАСЬ КОНГРЕССОМ?

Изначально попытки применять Закон о борьбе с беспорядками одинаково ко всем гражданам США, включая защищенные категории населения, подвергались критике со стороны всех трех ветвей власти. Преимущества этого закона ощущаются в том случае, если органы правопорядка демонстрируют стратегическую реакцию, направленную на предотвращение общественных выступлений на городских улицах. Однако нормы закона против беспорядков имеют существенный недостаток – они позволяют влиять на протестующих по расовому признаку⁸¹, особенно когда затронуты вопросы равенства и полицейского произвола⁸². В результате появляются сомнения в том, что закон применяется так, как его задумал Конгресс – в качестве обществен-

⁷¹ См. [36. P. 916] (цитируется заявление члена палаты представителей Albert W. Watson: «Больше нет никаких сомнений, что лидеры толп, атакующих наших полицейских и невинных граждан, связаны с коммунистами»).

⁷² См. в целом 114 Cong. Rec. 5213 (1968) (заявление генерального прокурора Clark); United States v. Dellinger, 472 F.2d 340, 411 (7th Cir. 1972) (Pell, J., частичное согласие).

⁷³ См. выше сноску 67 и соответствующий текст.

⁷⁴ 114 Cong. Rec. 5212 (1968) (заявление сенатора Cooper).

⁷⁵ Там же. Pp. 5227–5228 (заявление сенатора Long).

⁷⁶ Pub. L. No. 90–284, 82 Stat. 81 (1968) (кодифицировано с изменениями в различных разделах свода законов США).

⁷⁷ 114 Cong. Rec. 6490 (1968) (заявление члена палаты представителей Celler).

⁷⁸ 112 Cong. Rec. 18,464 (1966) (заявление члена палаты представителей Edwards).

⁷⁹ См. выше сноску 75 и соответствующий текст.

⁸⁰ Fed. R. Civ. P. 5.1.

⁸¹ См. ниже сноску 169 и соответствующий текст.

⁸² См. в целом [47].



ной защитной меры против гражданских волнений с применением насилия. В разделе II.A мы описываем недавнюю оценку закона, данную федеральным правительством. В разделе II.B рассмотрено, совпадают ли последствия применения закона с намерениями Конгресса.

А. Современная оценка Закона о борьбе с беспорядками

Властям сложно выделить отдельных лиц на основе их мнений. Поэтому одна из самых распространенных проблем в делах о «праве на самовыражение»⁸³ возникает, когда правительство может законно ограничить публичное выражение определенных мнений⁸⁴. ЗББ – мощное средство регулирования протестов и демонстраций⁸⁵, но суды ставят вопрос о его конституционной валидности, структуре его положений и практике применения⁸⁶. Интересно отметить, что ни правительство, ни суды в явном виде не рассматривали степень строгости расследования, которую суды должны применять в таких делах, и это упущение привело к тому, что положения закона анализировались по различным стандартам⁸⁷. В подразделе II.A.1 показано, как федеральные суды интерпретировали положения Закона о борьбе с беспорядками. В подразделе II.A.2 дается оценка интерпретации этого Закона Департаментом юстиции США.

1. Интерпретация Закона федеральной судебной системой

Федеральные суды неоднократно признавали, что данный Закон отвечает минимальным требованиям конституционности⁸⁸. При этом также неоднократно в судах возникали споры об интерпретации различных положений Закона⁸⁹, включая элементы действий, которые можно подтвердить свидетельскими показаниями, а также следует ли исключать из материалов дела показания, которые «не выявляют достаточной связи между высказываниями и насильственными действиями»⁹⁰. Кроме того, суды оценивали, не являются ли чрезмерно широкими такие элементы намеренности действий, как «организация», «поощрение», «побуждение», «настраивание», и не следует ли их исключить по причине «отсутствия требуемой непосредственной связи между высказываниями и незаконными действиями»⁹¹. Также в судах рассматривался вопрос, можно ли исключить из материалов дела конкретную фразу, выражающую одобрение какому-либо акту насилия⁹².

⁸³ См. выше сноски 22–28 и соответствующий текст.

⁸⁴ См. выше сноски 29–36 и соответствующий текст.

⁸⁵ См. выше сноски 69–70 и соответствующий текст.

⁸⁶ См. ниже раздел II.A.1.

⁸⁷ См. *United States v. Daley*, 378 F. Supp. 3d 539, 553 (W.D. Va. 2019).

⁸⁸ См., например, *United States v. Dellinger*, 472 F.2d 340, 354–64 (7th Cir. 1972) (установлено, что история принятия данного закона не позволяет интерпретировать намерения Конгресса вне очевидных рамок данного закона); *United States v. Hoffman*, 334 F. Supp. 504, 509 (D.D.C. 1971) (подтверждено, что принятие данного закона не противоречит полномочиям Конгресса согласно пункту о регулировании торговли); *In re Sheard*, 302 F. Supp. 560, 564–67 (N.D. Cal. 1969) (показано, что не существует значимых законодательных материалов, позволяющих изменить толкование данного закона).

⁸⁹ Ср. дело *Daley*, 378 F. Supp. at 555–58 (отвергаются заявления обвиняемых относительно неясности и чрезмерной широты формулировок закона и критериев подстрекательства по делу *Brandenburg*), и дело *United States v. Rundo*, 497 F. Supp. 3d 872, 880 (C.D. Cal. 2019) (установлено, что ЗББ содержит чрезмерно широкие формулировки и нарушает Первую поправку к Конституции США).

⁹⁰ Ср. дело *United States v. Miselis*, 972 F.3d 518, 534 (4th Cir. 2020) (выражено несогласие с обеими сторонами в отношении толкования действий, которые можно подтвердить свидетельскими показаниями, и проводится аналогия с попыткой совершения преступления), и дело *United States v. Rundo*, 990 F.3d 709, 715–16 (9th Cir. 2021) (отмечается, что положения Закона о действии, которое можно подтвердить свидетельскими показаниями, можно интерпретировать в более узком смысле).

⁹¹ См. *Miselis*, 972 F.3d at 535–38 (рассматриваются определения и примеры для каждого глагола из формулировок ЗББ, чтобы установить, нарушает ли он положения о высказываниях или действиях, защищенных Законом о свободе слова); *Rundo*, 990 F.3d at 717–20 (изучаются высказывания или действия, защищенные Законом о свободе слова, но запрещенные в ЗББ, и определяется, можно ли «спасти» ЗББ, признав его «частично недействительным»).

⁹² См. *Miselis*, 972 F.3d at 546–47 (отмечается, что некоторые положения ЗББ были признаны частично недействительными, чтобы не затрагивать оставшуюся часть этого Закона); *Rundo*, 990 F.3d at 720 (утверждается, что ЗББ можно «спасти», признав его частично недействительным).



После принятия закона в 1968 г. Верховный Суд ввел критерии подстрекательства из дела *Brandenburg*⁹³, с помощью которых предполагалось определить, не нарушает ли разграничение законных и незаконных действий, согласно новому закону, конституционные гарантии свободы самовыражения⁹⁴. Применение этих критериев позволило в недавнем прошлом еще раз подтвердить конституционность ЗББ в целом, хотя при этом неоднозначно решались вопросы исключения отдельных материалов дел⁹⁵.

Одним из первых дел, где встал вопрос конституционности ЗББ, было дело *United States v. Dellinger*⁹⁶ о протестах против участия США во вьетнамской войне, произошедших во время съезда Демократической партии США в 1968 г.⁹⁷ Обвиняемые Дэвид Деллинджер, Ренни Дэвис и Том Хейден были членами организации под названием Национального мобилизационного комитета по прекращению войны во Вьетнаме, а Эбби Хофман и Джерри Рубин – членами Международной молодежной партии («Йиппи»)⁹⁸. Их основной задачей были поездки по всей стране с различными протестами против военного вмешательства США во Вьетнаме, а также против «расизма, бедности и несправедливости в Соединенных Штатах»⁹⁹. В результате их участия в организации демонстрации в Чикаго всех пятерых осудили за пересечение границ штатов с намерением «подстрекать, организовывать, возбуждать и поощрять беспорядки»¹⁰⁰.

Обвиняемые были осуждены судом округа Северного Иллинойса за нарушение ЗББ¹⁰¹. Затем на Седьмой выездной сессии это решение было отменено и дело отправлено на пересмотр¹⁰², а конституционность ЗББ подвергнута сомнению¹⁰³. Это важно, так как в тот период ЗББ еще мало применялся в судах¹⁰⁴ и потенциально мог использоваться для ограничения свободы выражения, чего ранее не возникало¹⁰⁵.

Применив критерии подстрекательства из дела *Brandenburg*, Седьмая выездная сессия суда подтвердила конституционность ЗББ, признав при этом, что «история принятия данного закона не помогает определить его намерение»¹⁰⁶. Также было установлено, что, несмотря на «недостатки языка» и «избыточность формулировок», присутствующие в законе, он в целом не ограничивает право на свободу слова и не приводит к проблеме излишне широкого толкования¹⁰⁷. Более того, суд постановил, что законной целью Конгресса при выработке этого закона было обеспечение национальной безопасности и что средства принятия этого закона были конституционными¹⁰⁸. Однако судья Уилбур Ф. Пелл выступил с частичным несогласием и заявил, что ЗББ не отвечает минимальным требованиям конституционности и «явно нарушает право на свободу слова,

⁹³ 395 U.S. at 447 (отмечается, что простое одобрение насилия является высказыванием, защищенным Законом о свободе слова).

⁹⁴ Там же. Рр. 447–448.

⁹⁵ См. выше сноску 92 и соответствующий текст.

⁹⁶ 472 F.2d 340 (7th Cir. 1972).

⁹⁷ Там же. Р. 349.

⁹⁸ Там же. Р. 348.

⁹⁹ Там же. Р. 349; см. также [48].

¹⁰⁰ *Dellinger*, 472 F.2d at 348.

¹⁰¹ Там же. Рр. 348–350. См. в целом [49] (отмечается, что этот скандальный судебный процесс, известный как «суд над чикагской семеркой», освещался в прессе исключительно как череда перепалок между обвиняемыми и судьей Юлиусом Хофманом).

¹⁰² *Dellinger*, 472 F.2d at 409. Подробное изучение оснований для пересмотра дела выходит за рамки данной статьи.

¹⁰³ Там же. Рр. 354–364.

¹⁰⁴ См. *In re Sheard*, 302 F. Supp. 560, 566–67 (N.D. Cal. 1969) (установлено, что положения ЗББ являются в достаточной степени ограничительными, чтобы закон был валидным, за исключением случаев, когда не удастся разграничить простое одобрение и подстрекательство); *Carter v. United States*, 417 F.2d 384 (9th Cir. 1969) (отмечается, что апеллянт не имел права оспаривать конституционность ЗББ, поскольку основной вопрос иммунитета подпадает под действие другого закона).

¹⁰⁵ См. *Dellinger*, 472 F.2d at 354–55.

¹⁰⁶ Там же. Р. 363.

¹⁰⁷ Там же. Рр. 355–364 (делается вывод, что законодательный акт должен быть признан нарушающим индивидуальные права в рамках Первой поправки, если в нем используются настолько широкие формулировки и «не существует готовой конструкции, позволяющей это исправить»).

¹⁰⁸ Там же. Р. 362.



закрепленное в Первой поправке»¹⁰⁹. Судья Пелл также отметил, что положения Закона сформулированы недостаточно узко и четко, чтобы избегать конституционных конфликтов¹¹⁰. Более того, он заявил, что в данном законе отразилось намерение Конгресса наказать таких агитаторов, и в существующей форме закон «противоречит правам согласно Первой поправке»¹¹¹.

После дела *Dellinger* в судах рассматривалось очень немного дел, связанных с этим законом, поэтому у судов не было возможности рассмотреть его конституционность¹¹². Однако в последние годы произошло несколько протестных выступлений и судебных дел, которые потребовали от судов снова обратить внимание на конституционность этого закона.

Так, недавно Четвертая¹¹³ и Девятая¹¹⁴ выездные сессии столкнулись с теми же аргументами против конституционности этого закона. Обсудим их.

В деле *United States v. Miselis*¹¹⁵ обвиняемые Бенджамин Дэйли и Майкл Мизелис являлись членами движения «Поднимись над» (*Rise Above Movement, RAM*) – это военизированное «боевое» движение сторонников превосходства белой расы, которое называет своей основной целью участие в политических выступлениях других групп и насильственные действия по отношению к своим противникам¹¹⁶. Обвиняемые подали апелляцию, в которой оспаривали свои приговоры¹¹⁷ на том основании, что ЗББ позволяет чрезмерно расширенное толкование и противоречит праву на свободу слова, закрепленному в Первой поправке, и критерию однозначности согласно пункту о надлежащей правовой процедуре в Пятой поправке¹¹⁸. Суд низшей инстанции постановил, что данный закон «не криминализирует мирные протесты и законные собрания, но нацелен скорее на предотвращение “общественных беспорядков”, связанных с насилием, или угрозы такого насилия, подкрепленной “возможностью немедленного исполнения”»¹¹⁹. Суд низшей инстанции отклонил заявления обвиняемых о непосредственной угрозе, опираясь на критерии подстрекательства из дела *Brandenburg*¹²⁰, и постановил, что данный закон «в достаточной степени ограничивает» круг действий, чтобы обвиняемые могли защитить себя в отношении «протестов, происходящих в настоящее время или могущих произойти в ближайшем будущем»¹²¹.

¹⁰⁹ Там же. Р. 409 (Pell, J., частичное согласие) (дается обзор истории принятия данного закона и описывается, насколько внимательно Конгресс отнесся к необходимости принять нормы по борьбе с беспорядками в ответ на выступления в середине 1960-х гг.).

¹¹⁰ Там же. Р. 410.

¹¹¹ Там же.

¹¹² См. *United States v. Markiewicz*, 978 F.2d 786, 813 (2d Cir. 1992) (признается, что «использование инструмента деловых поездок между штатами является существенным элементом состава преступления согласно Закону о борьбе с беспорядками»); *Providence Washington Ins. Co. v. Lynn*, 492 F.2d 979, 985 (1st Cir. 1974) (показано, что определение мятежа явным образом включает общественные беспорядки с насильственными действиями и исключает скрытые действия); *United States v. Betts*, 509 F. Supp. 3d 1053, 1059–60 (C.D. Ill. 2020) (установлено, что Закон не содержит чрезмерно широких неконституционных положений, нарушающих индивидуальные права в рамках Первой поправки); *In re Application of Madison*, 687 F. Supp. 2d 103, 112 (E.D.N.Y. 2009) (показано, что закон адекватно описывает запрещенные действия, и признано, что он является «широкой нормой уголовного права»).

¹¹³ *United States v. Miselis*, 972 F.3d 518 (4th Cir. 2020).

¹¹⁴ *United States v. Rundo*, 990 F.3d 709 (9th Cir. 2021).

¹¹⁵ 972 F.3d 518 (4th Cir. 2020).

¹¹⁶ Там же. Р. 526; см. [50].

¹¹⁷ Обвиняемых осудили за перемещение между штатами и участие в насильственных действиях во время выступлений движения сторонников превосходства белой расы, имевших место в Калифорнии, а также в известном митинге «Объедини правых» в городе Шарлоттсвилль, штат Вирджиния. См. *Miselis*, 972 F.3d at 525.

¹¹⁸ Там же.

¹¹⁹ *United States v. Daley*, 378 F. Supp. 3d 539, 554–55 (W.D. Va. 2019) (цитируется 18 U.S.C. § 2102(a)).

¹²⁰ Там же. Рр. 556–557.

¹²¹ Там же (цитируется дело *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444, 448 (1969)).



Коллегия Четвертой выездной сессии единогласно одобрила постановление суда низшей инстанции¹²² и отметила, что ЗББ не содержит признаков неконституционности¹²³. Суд признал, что под этот закон «подпадает значительное число высказываний, защищенных законом о свободе слова», что противоречит Первой поправке¹²⁴. Однако суд постановил, что в целом ЗББ не нарушает Первую поправку и что в качестве меры борьбы с неоправданным расширением действия этого закона следует признать частично недействительными¹²⁵ отдельные его части¹²⁶, оставив остальную часть неприкосновенной¹²⁷.

Согласившись, что в определенной своей части закон является чрезмерно широким, суд описал процедуру анализа этого аспекта, с помощью которого нужно определить, что подпадает под действие закона и является ли это нарушением¹²⁸. Применяя эту процедуру, суды должны прежде всего «истолковать закон» и установить, возможно ли применить «ограничивающую конструкцию»¹²⁹. Затем необходимо рассмотреть, «криминализирует ли этот закон существенный объем действий, защищенных Законом о свободе слова»¹³⁰. Наконец, если возможно исключить части, противоречащие Конституции, то их следует признать недействительными¹³¹.

Суд провел оценку намерениям Конгресса, принявшего ЗББ, путем рассмотрения первоначального значения «каждого глагола, относящегося к высказываниям»¹³², который содержится в этом Законе¹³³. Изучив каждое положение Закона, суд определил, что первоначальное значение слова «подстрекать» в наибольшей степени соответствует высказываниям, которые с большой вероятностью приведут к неправомерным действиям¹³⁴. Затем суд рассмотрел глаголы «продвигать» и «поощрять» и установил, что эти понятия являются чрезмерно широкими, так как могут относиться к действиям, не ведущим непосредственно к мятежу¹³⁵. Кроме того, суд также исключил высказывания, «побуждающие» к мятежу и «подразумевающие простое одобрение насилия»¹³⁶. При этом глагол «организовывать» не является, по мнению суда, чрезмерно широким, так как его непосредственное значение – «формировать или устанавливать что-либо» – подразумевает не просто абстрактную идею, но скорее «конкретное содействие» событию, которое «уже начало принимать определенную форму»¹³⁷.

На втором этапе анализа ЗББ на предмет чрезмерной широты формулировок суд постановил, что этот Закон содержит «значительное количество высказываний, защищенных Законом о свободе слова», относящихся «непосредственно к его правомерности»¹³⁸. Предполагается, что регулирование «высказываний,

¹²² См. *Miselis*, 972 F.3d at 525.

¹²³ Там же. Рр. 525–526.

¹²⁴ Там же. Р. 525.

¹²⁵ Там же. Р. 530 (подразумевается, что «остальная часть закона является конституционно валидной, позволяет действовать независимо и соответствует основным задачам Конгресса»).

¹²⁶ Там же. Рр. 525–526 (отмечается, что защищенными Законом о свободе слова являются высказывания с намерением «поощрять» или «возбуждать» мятеж, а также «побуждать» к мятежу, как и высказывания, «подразумевающие» простое одобрение насилия).

¹²⁷ Там же.

¹²⁸ Там же. Р. 531.

¹²⁹ Там же.

¹³⁰ Там же (цитируется дело *United States v. Williams*, 553 U.S. 285, 297 (2008)).

¹³¹ Там же.

¹³² Там же. Р. 535 (речь идет о терминах «подстрекать», «организовывать», «продвигать» и «поощрять»).

¹³³ 18 U.S.C. § 2101–2102.

¹³⁴ *Miselis*, 972 F.3d at 536.

¹³⁵ Там же. Рр. 536–537 («Мы не считаем, что какой-либо из этих глаголов „легко допускает“ такое искусственное ограничение» (цитируется *United States v. Stevens*, 559 U.S. 460, 481 (2010))).

¹³⁶ Там же. Р. 538 («[Этот] глагол [«побуждать»] также демонстрирует неадекватные отношения между высказыванием и неправомерным действием...»).

¹³⁷ Там же. Р. 537 («Высказывания, способствующие организации мятежа, служат... повышению вероятности возникновения мятежа, который уже начал принимать определенную форму»).

¹³⁸ Там же. Р. 541.



направленных... на «поощрение», «продвижение» и «побуждение» к мятежу, а также «простое одобрение любого акта насилия» защищено критериями из дела *Brandenburg*¹³⁹. Исходя из этого, суд установил, что ЗББ противоречит Первой поправке и «существенно посягает на свободу слова»¹⁴⁰.

Кроме того, на Четвертой выездной сессии было установлено, что чрезмерно широкие положения данного закона могут быть признаны недействительными¹⁴¹. Изучив этот вопрос, суд применил традиционную норму признания недействительности¹⁴², оставив в неприкосновенности конституционно валидные части закона, которые «могут функционировать независимо» и соответствуют первоначальному намерению Конгресса в момент принятия Закона¹⁴³. Применяя эту норму, суд указал, что формулировки, способствующие чрезмерно широкому толкованию, должны быть исключены, тогда как остальная часть Закона является «вполне валидной»¹⁴⁴. По мнению суда, намерением Конгресса было «охватить весь спектр... высказываний, не подпадающих под действие Закона о свободе слова» и возникших в связи с волной протестов, однако Конгресс, вероятно, предпочел бы принять урезанную версию Закона, чем не принять его совсем¹⁴⁵.

Подобно Четвертой выездной сессии в деле *Miselis*, Девятая выездная сессия в деле *United States v. Rundo*¹⁴⁶ также применила критерии подстрекательства из дела *Brandenburg*, чтобы решить, являются ли положения ЗББ чрезмерно широкими и криминализуют ли они существенный объем высказываний, защищенных Законом о свободе слова¹⁴⁷. Обвиняемые по делу *Rundo* Роберт Пол Рундо, Роберт Боман, Тайлер Лаубе и Аарон Исон были членами движения RAM, которые выложили в сеть видео с призывами вступить в их организацию и фотографии, на которых были показаны их боевые тренировки и нападения на протестующих в ходе различных политических выступлений в штате Калифорния; их обвиняли в заговоре с целью нарушения ЗББ¹⁴⁸. Суд низшей инстанции отклонил обвинения в подстрекательстве на основании неконституционности ЗББ¹⁴⁹. Правительство обратилось к Девятой выездной сессии, утверждая, что окружной суд ошибочно не применил более узкое толкование ЗББ, что позволило бы считать отдельные его части недействительными¹⁵⁰. Заново рассматривая это дело на Девятой выездной сессии, суд согласился с этим выводом¹⁵¹. Затем был применен такой же анализ, как в деле *Miselis*, и установлено, что недостатки ЗББ можно исправить¹⁵² и что Конгресс предпочел сузить толкование закона, чем признать его полностью недействительным¹⁵³. Таким образом, Девятая выездная сессия постановила, что ЗББ отвечает «минимальным требованиям к конституционности» и что необходимо достичь баланса между способностью государства защитить страну от тех, кто «пытается совершить или способствовать совершению... вспышек насилия», и сохранением свободы самовыражения граждан¹⁵⁴.

¹³⁹ Там же.

¹⁴⁰ Там же («Под Закон о борьбе с беспорядками... подпадает значительное количество высказываний, защищенных Законом о свободе слова»).

¹⁴¹ Там же.

¹⁴² Там же. P. 542 («[Неконституционные положения] должны быть исключены из текста закона, кроме случаев, когда такое исключение привело бы к непринятию данного закона Конгрессом» (цитируется *Seila Law LLC v. Consumer Fin. Prot. Bureau*, 140 S. Ct. 2183, 2209 (2020))).

¹⁴³ Там же.

¹⁴⁴ Там же. P. 543.

¹⁴⁵ Там же. («Если бы Конгресс мог предвидеть решение Верховного Суда в деле *Brandenburg*, он бы, несомненно, предпочел принять эту, более точную и узкую формулировку закона».)

¹⁴⁶ 990 F.3d 709 (9th Cir. 2021).

¹⁴⁷ Там же. Pp. 716–717.

¹⁴⁸ Там же. P. 713.

¹⁴⁹ Там же. Pp. 712–713; см. также *United States v. Rundo*, 497 F. Supp. 3d 872, 879–80 (C.D. Cal. 2019).

¹⁵⁰ См. Government's Opening Brief, *United States v. Rundo*, 990 F.3d 709 (9th Cir. 2021) (No. 19–50189).

¹⁵¹ См. *Rundo*, 990 F.3d at 714.

¹⁵² Там же. Pp. 716–720 («Ограничение действия закона является средством, которое следует применять, где это возможно» (цитируется *United States v. Booker*, 543 U.S. 220, 258–59 (2005))).

¹⁵³ Там же. P. 720; *Miselis*, 972 F.3d at 543–544.

¹⁵⁴ *Rundo*, 990 F.3d at 721.



Как показывают описанные ситуации, Верховный Суд счел сужение действия ЗББ оправданной мерой в случае, когда «в рамках закона, принятого Конгрессом, представляется возможным отделить не вызывающие споров положения от тех, что признаны неконституционными»; отсюда следует, что в обязанность судов входит следить за валидностью законов¹⁵⁵. Следуя этому принципу, как Четвертая, так и Девятая выездные сессии рекомендовали изъять из ЗББ формулировки, признанные чрезмерно широкими, и считать данный закон «совершенно валидным» и соответствующим первоначальному намерению Конгресса¹⁵⁶.

2. Интерпретация Закона Департаментом юстиции США

Власти уровня штатов и местного уровня несут основную ответственность за предотвращение любых актов насилия, однако Департамент юстиции США может вмешаться, если сочтет, что продолжительные беспорядки входят в его юрисдикцию¹⁵⁷. А именно одно из центральных положений ЗББ направлено на предотвращение поездок организаторов беспорядков между штатами и использования ими каких-либо средств¹⁵⁸ для подстрекательства или «совершения какого-либо акта насилия, способствующего мятежу»¹⁵⁹.

Однако, опираясь на решение по делу *Miselis*, исполняющая обязанности главного прокурора Департамента юстиции Элизабет Прелогар подготовила меморандум для спикера палаты представителей Нэнси Пелоси, в котором выражено несогласие Департамента юстиции с заключением Четвертой выездной сессии о том, что некоторые части ЗББ противоречат Первой поправке [53]. Следует отметить, что суд фактически подтвердил приговоры обвиняемым, поэтому обоснование узкого толкования положений закона не могло ничего изменить для Департамента юстиции [53. Р. 1]. Тем не менее Департамент юстиции подчеркнул, что по-прежнему будет руководствоваться Законом о борьбе с беспорядками [53. Р. 3]. Позднее Департамент юстиции признал, что оставление в силе приговора подтвердило конституционность закона в его узком толковании [53. Р. 3]. Таким образом, Департамент юстиции принял решение не подавать приказ об истребовании дела в соответствии с делом *Miselis*, считая, что такой аналитический подход в применении ЗББ позволит выполнить задачу этого закона – преследовать лиц и группы, которые участвуют в «насильственных действиях» в ходе протестов [53. Р. 3].

В ответ на протестные выступления, охватившие США после убийств Тэйлор и Флойда, генеральный прокурор Уильям Бан немедленно объявил: «На наших улицах должен быть закон и порядок» и от своего лица осудил такие действия, заявив, что их проводят «крайне-левые экстремистские группы» [52]. Затем генеральный прокурор Барр объявил, что за беспорядки несут ответственность исключительно «радикальные левые», и раскритиковал окружных прокуроров за их «нерешительность» в применении силы, утверждая, что такие действия представляют опасность для страны [52]. Несмотря на безосновательность заявлений генерального прокурора Барра¹⁶⁰, Департамент юстиции начал выносить решения по Закону о борьбе с беспорядками, руководствуясь этими утверждениями¹⁶¹.

В. Последствия правомерного применения Закона о борьбе с беспорядками

Как отмечалось выше, согласно решению Конгресса, насильственные действия в ходе мятежей относятся к юрисдикции уровня штатов: «Сохранение общественного спокойствия в наших городах всегда традицион-

¹⁵⁵ См. *Regan v. Time, Inc.*, 468 U.S. 641, 652 (1984) (цитируется *El Paso & Ne. Ry. Co. v. Gutierrez*, 215 U.S. 87, 96 (1909)); *Miselis*, 972 F.3d at 541.

¹⁵⁶ См. *Miselis*, 972 F.3d at 543; *Rundo*, 990 F.3d at 721.

¹⁵⁷ См. [51]; см. также [52].

¹⁵⁸ 18 U.S.C. § 2101(b) («Включая, но не ограничиваясь такими средствами, как почта, телеграф, телефон, радио, телевидение, для общения или передачи данных любому лицу или группе лиц перед таковыми противоправными актами...»).

¹⁵⁹ 18 U.S.C. § 2101(a).

¹⁶⁰ См. [54] (установлено, что наиболее серьезная внутренняя угроза национальной безопасности исходит от «сторонников движения превосходства белой расы – экстремистов, которые ответственны за самые жестокие и целенаправленные нападения») [55, 56].

¹⁶¹ См. *Betts*, 509 F. Supp. 3d at 1056; см. также *United States v. Rupert*, No. 20-CR-104, 2021 WL 942101, slip op. at *1 (D. Minn. Mar. 12, 2021).



но находилось под контролем местных властей»¹⁶². Поэтому после убийства Флойда на уровне штатов было принято множество законопроектов по борьбе с беспорядками¹⁶³. Однако эти нормы делятся на две группы по партийной принадлежности, так как партии придерживаются различных взглядов на обеспечение общественной безопасности¹⁶⁴. Так, законодатели от Республиканской партии считают, что необходимы более суровые меры защиты общественных мест, даже если эти меры затрудняют проведение мирных протестов¹⁶⁵. Напротив, демократы утверждают, что необходим новый подход, нацеленный на обеспечение прав согласно Первой поправке¹⁶⁶.

Это разделение отразилось в дискуссиях о намерениях Конгресса при принятии ЗББ. В подразделе II.В.1 мы обсудим противоположные взгляды на первоначальные цели ЗББ. Затем в подразделе II.В.2 мы рассмотрим, соответствуют или противоречат нынешние решения федеральных властей и властей штатов заявленным целям ЗББ.

1. Политические разногласия по поводу целей Закона о борьбе с беспорядками

Законодатели от Республиканской партии, выступающие за усиление положений по борьбе с мятежами, признают оправданным гнев общественности в отношении полицейских, убивших черных американцев; однако некоторые из них также считают, что защита страны, ее граждан и их имущества крайне важна для обеспечения безопасности в обществе¹⁶⁷. Действительно, законодательная история показывает, что нынешние члены Конгресса стремятся «предотвратить насилие и защитить сотрудников правоохранительной системы» [57, 59]. Соответственно, необходимо оценить возможность достижения этой цели без ущерба для индивидуальных конституционных прав [45].

Республиканцы утверждают, что усиление наказания в рамках ЗББ будет способствовать безопасности, а значит, отвечает целям этого закона [60]. Применение этих суровых мер, очевидно, заставит граждан снизить свою протестную активность из страха попасть под действие закона [45]. Согласно этому подходу, предлагаемые меры должны удерживать отдельного человека от влияния толпы и участия в агрессивных собраниях, разрушения магазинов и другого имущества [59].

Напротив, демократы критикуют использование этих положений закона, так как они сдерживают реализацию личностью ее конституционных прав [45]. Соответственно, вред от применения этих положений затрагивает интересы мирных протестующих, которые, по мнению демократов, могли бы высказываться по поводу важных социальных проблем [45]. Например, человек участвует в мирном протесте, который затем переходит в насильственное выступление из-за действий лиц, никак не связанных с первоначальной

¹⁶² См. 112 Cong. Rec. 18,464 (1966) (заявление члена палаты представителей Edwards).

¹⁶³ См., например, H.B. 1508, 93d Gen. Assemb., Reg. Sess. (Ark. 2021) (установлен новый минимальный обязательный приговор – тридцать дней тюремного заключения за «мятеж»; мятеж определяется как участие двух или более лиц в «беспорядках», представляющих «существенную угрозу» «общественному порядку»); H.B. 289, 2021 Gen. Assemb., Reg. Sess. (Ga. 2021) (определение «незаконного собрания» расширяется фразой «два или более лица, преследующие или ущемляющие другое лицо в каком-либо общественном месте»); H.B. 1205, 122d Gen. Assemb., 1st Reg. Sess. (Ind. 2021) (наказание за «мятеж» увеличивается с мисдиминара класса А до фелонии уровня 6, с наказанием до 2,5 лет лишения свободы и штрафом в 10 тысяч долларов в случае совершения в маске или иным образом скрытым лицом); H.B. 2464, 58th Gen. Assemb., 1 st Sess. (Okla. 2021) (установлен новый минимальный обязательный приговор – не менее двух лет тюремного заключения за любое действие, связанное с мятежом); H.B. 3491, 124th Gen. Assemb., Reg. Sess. (S.C. 2021) (криминализируется блокирование без законных оснований улицы, тротуара или «любого другого места, используемого для прохода людей или проезда транспортных средств», с наказанием до трех лет тюрьмы).

¹⁶⁴ Ср. [57] (заявление члена Конгресса от Республиканской партии) и [58] (заявление члена Конгресса от Демократической партии).

¹⁶⁵ См. ниже сноски 176–185 и соответствующий текст.

¹⁶⁶ См. в целом [58].

¹⁶⁷ См., например, [57]; [59] (цитируется замечание губернатора Рона ДеСантиса: «Мы хотим быть уверены, что способны защитить граждан нашей великой страны, их имущество от любых действий толпы или агрессивных собраний»).



демонстрацией; в этом случае человек будет нести ответственность в рамках ЗББ просто за то, что находился в толпе¹⁶⁸. Эти проблемы лишь усугубляются благодаря положениям о борьбе с беспорядками, так как их широкое толкование может создать ситуацию соучастия и позволить правоохранительным органам арестовывать любых протестующих, которые им не нравятся [45].

Это повлияет на возможность выступать с протестами, так как ЗББ вызывает у организаторов и участников мирных выступлений опасение, что их обвинят, тогда как подстрекательство и насилие совершают другие [45]. Это может коснуться каждого, а ведь лишение американских граждан возможности выступать с мирными протестами подрывает саму цель данного Закона, заложенную Конгрессом: «Защищать общество от экстремистских элементов, стремящихся разрушить нашу страну» [46].

2. Сходство между решениями Конгресса и законодательными решениями штатов

При решении вопроса о необходимости федерального вмешательства имеют значение не только цели указанного закона, но и то, будут ли создаваемые в результате законотворчества штатов новые категории правонарушений (направленные против организаторов протестов) достаточны для достижения целей борьбы с беспорядками.

В ответ на усиление положений законодательства против беспорядков, предлагаемых на федеральном уровне и на уровне штатов, представители групп борьбы за гражданские права, например, заявили, что «участие в протестах резко сократилось и [организаторы]... свернули демонстрации, чтобы защитить участников от насилия»¹⁶⁹.

Пока суды признавали отдельные части ЗББ неконституционными, Конгресс продолжал хранить молчание¹⁷⁰, поскольку эти судебные решения не отменяли валидность остальных положений этого закона¹⁷¹.

Вместо этого в ответ на эскалацию протестов по всей стране Конгресс применил две совершенно разные стратегии¹⁷² – различие проходило преимущественно по партийному признаку – для изучения и решения этой проблемы [63]. Первая стратегия, предложенная республиканцами, состояла в изменении ЗББ в сторону увеличения максимального срока тюремного заключения за мятежи и другие противоправные действия¹⁷³, невзирая на негативное влияние этой меры на мирные протесты. В то же самое время была предложена другая мера, получившая поддержку обеих партий; это принятие Закона Джорджа Флойда о правосудии в полиции 2020 г.¹⁷⁴ («Закон о полиции») и создание Комиссии по социальному статусу чернокожих мужчин и мальчиков¹⁷⁵ («Комиссия по чернокожим мужчинам»).

Сенатор Том Коттон от штата Арканзас и конгрессмен Кен Бак от штата Колорадо внесли на рассмотрение соответственно Сената и палаты представителей законопроект «О недопущении мятежников и участников массовых беспорядков в города в целях нашей безопасности» 2021 г.¹⁷⁶ (Закон *BRICKS*). Следует отметить, что первоначально законопроект был внесен в 2020 г., но был похоронен в палате представителей¹⁷⁷. В результате конгрессмен Бак вновь предложил его в 2021 г., намереваясь добиться увеличения сроков тюремного

¹⁶⁸ См. [45] (отмечается, что предусмотренные законом меры против демонстрантов выражены неясно, поскольку разграничение между мирными протестующими и лицами, совершающими насильственные действия, четко не проведено).

¹⁶⁹ См. [61]; см. также [62] (иск подан от имени организаций The Black Collective, Black Lives Matter Alliance Broward, Chainless Change, Dream Defenders, союз NAACP штата Флорида и Northside Coalition of Jacksonville).

¹⁷⁰ См. выше раздел II.A.1.

¹⁷¹ См. выше раздел II.A.1.

¹⁷² Обе политические партии очень мало высказывались по поводу аргументации судов и подходов, обобщенных департаментом юстиции. См. ниже раздел II.A.2.

¹⁷³ См. *BRICKS Act of 2021*, S. 33, 117th Cong. (2021).

¹⁷⁴ H.R. 7120, 116th Cong. (2020).

¹⁷⁵ Pub. L. No. 116–156, 134 Stat. 700 (2020) (кодифицировано в разделе 42 свода законов США, примечание § 1975).

¹⁷⁶ S. 33, 117th Cong. (2021)

¹⁷⁷ См. *BRICKS Act of 2020*, H.R. 8757, 116th Cong. (2020).



заклучения, чтобы умерить опасения граждан по поводу волны протестов, прокатившейся по всей стране¹⁷⁸. Закон *BRICKS* предполагал увеличение максимального срока за мятеж с пяти до десяти лет тюремного заключения¹⁷⁹. Также устанавливались более высокие максимальные наказания за правонарушения, связанные с мятежами, включая некоторые отягчающие обстоятельства¹⁸⁰. А именно предлагалось ввести тюремное заключение сроком до 25 лет за действия во время мятежа, повлекшие за собой тяжкие телесные повреждения или включающие в себя опасные действия, а также бессрочное или пожизненное тюремное заключение за те же действия, повлекшие за собой смерть или преступление, караемое смертной казнью¹⁸¹. Отстаивая этот законопроект, Бак утверждал: «Чтобы по-настоящему восстановить единство в этой стране, Конгресс должен поддержать подобные меры, призванные остановить насилие, совершаемое крайними левыми... и заставить этих преступников раз и навсегда ответить за их широкомасштабные разрушительные действия»¹⁸². Более того, конгрессмен Бак повторил утверждение, сделанное сенатором Турмондом, когда тот представлял ЗББ: что организованные «левые» группы ездят по всей стране «от западного побережья до восточного, не исключая ни одного штата», участвуя в преступной деятельности, которая входит в юрисдикцию федерального правительства и должна быть пресечена»¹⁸³. В подобном же тоне сенатор Коттон заявил: «Те, кто использует насилие для продвижения своих политических целей, должны испытать на себе всю силу закона»¹⁸⁴. Законопроект был представлен в Юридический комитет Сената Конгресса США, но комитет пока не предпринял никаких действий по его продвижению¹⁸⁵.

Напротив, другие члены Конгресса связывают протестное движение с реакцией на системный расизм и полицейский произвол в черных сообществах, который продолжается десятилетиями¹⁸⁶. Член Конгресса от Калифорнии Карен Басс предложила проект закона о полиции¹⁸⁷, в котором предусмотрено усиление ответственности представителей правоохранительных органов за злоупотребления и прописаны меры для предотвращения расовых предрассудков среди правоохранителей на федеральном, местном уровнях и на уровне штатов¹⁸⁸. Закон направлен на развитие существующих механизмов борьбы с нарушениями в органах правопорядка, таких как ограничение иммунитета, требование проходить обучение против скрытых предрассудков, обязанность вмешаться при превышении полномочий другим сотрудником¹⁸⁹. Законопроект был принят в Палате представителей, но провалился в Сенате¹⁹⁰.

Тем не менее, пользуясь поддержкой обеих партий, сенатор Марко Рубио от штата Флорида и член Конгресса Фредерика Уилсон от того же штата ввели Комиссию по чернокожим мужчинам¹⁹¹. Данная комиссия действует в составе Комиссии по гражданским правам и занимает идеологическую позицию, сходную с Законом о полиции в отношении системного протестного движения¹⁹². Комиссия по чернокожим мужчинам дает законодателям возможность шире взглянуть на нарушения в области гражданских прав, затрагивающие

¹⁷⁸ См. [57].

¹⁷⁹ См. *BRICKS Act of 2021*, S. 33, 117th Cong. (2021).

¹⁸⁰ См. там же.

¹⁸¹ См. там же.

¹⁸² См. [64].

¹⁸³ См. там же.

¹⁸⁴ [57]. Press Release, Ken Buck, выше сноска 164.

¹⁸⁵ См. *BRICKS Act of 2021*, S. 33, 117th Cong. (2021).

¹⁸⁶ См. *George Floyd Justice in Policing Act of 2020*, H.R. 7120, 116th Cong. (2020).

¹⁸⁷ Там же.

¹⁸⁸ Там же.

¹⁸⁹ Там же.

¹⁹⁰ 166 CONG. REC. S4263 (daily ed. July 20, 2020) (отмечается, что обсуждение законопроекта было поставлено в график).

¹⁹¹ См. Pub. L. No. 116-156, 134 Stat. 700 (2020) (обсуждаются различные условия, оказывавшие влияние на чернокожих мужчин на протяжении культурной истории Америки).

¹⁹² См. там же.



чернокожих мужчин и мальчиков¹⁹³. А именно данная Комиссия должна будет проводить ежегодные исследования проблем бедности, употребления наркотиков, здравоохранения и других с целью фиксировать тенденции внутри черного сообщества и оценивать влияние государственных программ в этих сферах¹⁹⁴.

Важным фактором является также то, что уголовные законы штатов, содержащие положения против беспорядков, значительно отличаются в разных регионах страны¹⁹⁵. Как уже отмечалось, обсуждаемый закон изначально был направлен против организаторов протестов, переезжающих между штатами и использующих средства ведения бизнеса между штатами для агитации местных жителей и безнаказанного насильственного разрушения имущества и компаний¹⁹⁶. Напротив, законы штатов против беспорядков были направлены против преступлений, совершаемых в ходе протестных акций, независимо от того, затрагивают ли они сразу несколько штатов¹⁹⁷. Однако недавние решения федеральных судов¹⁹⁸, как и несколько законопроектов штатов¹⁹⁹, оставили открытым вопрос о необходимости и даже обоснованности дополнительного федерального законодательства.

Среди наиболее деструктивных современных судебных процессов в области борьбы с протестами следует назвать дело *Dream Defenders v. DeSantis*²⁰⁰. Оно было построено на основе законопроекта против беспорядков (*HB-1*), предложенного губернатором штата Флорида Роном ДеСантисом в качестве меры против насильственных протестов, когда после убийства Джорджа Флойда прошла волна беспорядков [65]. Как и в деле *Miselis*, когда суд применил аналитический подход при толковании ЗББ²⁰¹, в деле *Dream Defenders* Северный окружной суд штата Флорида также счел формулировки Закона *HB-1* «неясными» и «чрезмерно широкими»²⁰². Суд постановил, что Закон *HB-1* нарушает право на свободу самовыражения и положения Конституции о надлежащем отправлении правосудия²⁰³.

В деле *Dream Defenders* суд установил, что определение понятия «мятеж» в Законе *HB-1* может иметь несколько разумных толкований, а его сочетание с терминами «участвовать» и «насильственное нарушение общественного порядка» может привести к множеству альтернативных вариантов интерпретации, таким, что человек со средними умственными способностями не может разграничить их «последствия в реальном мире»²⁰⁴. Далее суд постановил, что действия, описанные в Законе *HB-1* как массовые беспорядки, и включение в них любого участвующего лица является «ловушкой для невиновных»²⁰⁵. Согласно решению суда, тем самым мирных протестующих ставят перед выбором: выражать свои взгляды или столкнуться с вероятным арестом²⁰⁶.

Суд также отметил, что губернатор ДеСантис намеревался с помощью Закона *HB-1* вооружить сотрудников правоохранительных органов против «протестующих, которые могут критиковать их законные полномочия», так как он заявил, что «тонна кирпичей обрушится на [тех, кто нарушает *HB-1*]]»²⁰⁷. Суд счел, что такие угрозы не служат защите жителей Флориды²⁰⁸. Далее суд отметил, что его юридическая роль состоит не в сужении

¹⁹³ См. там же.

¹⁹⁴ См. там же.

¹⁹⁵ См. выше сноску 163 и соответствующий текст; [59].

¹⁹⁶ См. выше раздел I.C.

¹⁹⁷ См. выше сноску 162.

¹⁹⁸ См. выше раздел II.A.1.

¹⁹⁹ См. выше сноску 163.

²⁰⁰ No. 21cv191, 2021 WL 4099437 (N.D. Fla. Sept. 9, 2021), апелляция No. 21–13489 (11th Cir. Mar. 17, 2022).

²⁰¹ См. выше раздел II.A.1.

²⁰² *Dream Defs.*, 2021 WL 4099437. P. 29.

²⁰³ Там же. Pp. 13–14; см. также [65].

²⁰⁴ См. *Dream Defs.*, 2021 WL 4099437. Pp. 26–27.

²⁰⁵ Там же.

²⁰⁶ Там же. P. 27.

²⁰⁷ Там же. P. 28.

²⁰⁸ Там же.



формулировок Закона *НВ-1*, а скорее в признании его неконституционным, чтобы законодатели штата могли внести в него поправки²⁰⁹.

Суд также отметил, что в распоряжении правоохранителей уже есть многочисленные уголовные законы²¹⁰, относящиеся к сфере общественной безопасности и охраны частной собственности²¹¹. Согласно заключению суда, поскольку Закон *НВ-1* очень широкий, его применение в данный момент будет оказывать негативное влияние на любое политическое или общественное движение, независимо от того, к чему призывают его сторонники, а значит, конституционные права граждан будут нарушены²¹². Исходя из этого, суд вынес предварительное решение о запрете применения нового определения понятия «мятеж», содержащегося в Законе *НВ-1*²¹³. Несмотря на это, последнее судебное решение, касающееся объема этого недавно принятого Закона штата против беспорядков, другие штаты продолжают вносить новые законопроекты в этой области²¹⁴.

III. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ОБНОВЛЕННОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ПОДХОДА ДЛЯ СОХРАНЕНИЯ ПРАВА НА МИРНЫЕ СОБРАНИЯ И ПЕТИЦИИ

В свете вышеописанных спорных аспектов законодательства, судебных решений о неконституционности, влияния на фундаментальные свободы слова и собраний, пришло время для вмешательства исполнительной власти. Очевидно, что более узкое современное понимание обсуждаемого законодательства приведет к более сбалансированному обсуждению прав мирных протестующих и их конституционных свобод, с учетом истории принятия данных законов²¹⁵, их актуальных оценок²¹⁶ и имеющейся практики применения²¹⁷. В этой главе мы попытаемся определить, какие шаги следует предпринять исполнительной власти для обеспечения функционирования положений данного закона для борьбы с беспорядками. Как обсуждалось выше, Конгресс не случайно хранит молчание по поводу потерявших законную силу положений Закона, особенно учитывая, что суды открыто подчеркнули неконституционность ряда следствий из таких положений²¹⁸. Более того, как было показано в разделе II.B, непосредственное влияние положений ЗББ и аналогичных законов штатов на конституционные права протестующих очень велико. Положения законов о борьбе с беспорядками оказывают «серьезный сдерживающий эффект на демонстрантов»²¹⁹ и вынуждают протестующих заниматься оценкой рисков, а именно готовы ли они пойти на риск и быть застреленными контрпротестующими²²⁰ или подвергнуться аресту за участие в мирном протесте²²¹. Положения закона не только ущемляют индивидуальную свободу на проведение собраний и выражение протеста; неясные и чрезмерно широкие формулировки закона могут привести к тому, что менее настойчивые граждане бу-

²⁰⁹ Там же.

²¹⁰ В их число входят, в частности, законы против таких правонарушений, как нарушение общественного порядка, драка в общественном месте, злоумышленное причинение вреда, поджог, использование зажигательных бомб, нападение, нападение с отягчающими обстоятельствами, избиение и особо тяжкое избиение, избиение с отягчающими обстоятельствами, нападение или избиение сотрудника полиции, нападение или избиение лица старше 65 лет, незаконное проникновение, кража с проникновением, запугивание, сопротивление сотруднику полиции с применением насилия, сопротивление сотруднику полиции без применения насилия, блокировка замаскированными лицами, незаконные собрания, разрушение памятных или исторических предметов. Там же. Р. 32.

²¹¹ Там же.

²¹² Там же. Рр. 32–33.

²¹³ Там же. Рр. 33–34.

²¹⁴ См. выше сноску 163 и соответствующий текст.

²¹⁵ См. выше раздел I.C.

²¹⁶ См. выше раздел II.A.

²¹⁷ См. выше раздел II.B.

²¹⁸ См. выше раздел II.A.1.

²¹⁹ См. *Dream Defs*, 2021 WL 4099437. Р. 7 («Многие [потенциальные участники протестов]... приняли решение не протестовать из страха ареста»).

²²⁰ См., например, [66].

²²¹ См. выше раздел II.B.



дуг воздерживаться от реализации своего права на свободу самовыражения²²². Эта проблема становится особенно заметной в контексте недавних оценок закона федеральным правительством²²³ и противоречивых мер Конгресса, направленных на ее решение²²⁴.

В данной главе мы доказываем, что для определения причин эскалации насилия начиная с лета 2020 г. необходимо провести узконаправленное президентское исследование. Мы также рассмотрим, оправдано ли мнение о влиянии положений ЗББ и аналогичных законов на протестующих. В разделе III.A показано, как исполнительная власть может повлиять на государственную политику в области борьбы с беспорядками в контексте первоначальных целей ЗББ. В разделе III.B обсуждается значение президентской комиссии для изучения текущего состояния положений о борьбе с беспорядками, необходимости и способов устранения этих положений.

А. Развитие повестки исполнительной власти по изучению подъема протестного движения

Не вызывает сомнений, что именно Конгресс должен решать, следует ли исправлять или отменять федеральные законы, поскольку он способен собрать всю полноту данных через своих избирателей. Однако если согласно решению Верховного Суда эти законы противоречат Конституции, а Конгресс не исправляет и не отменяет их, то следует признать, что он не выполняет своих обязанностей²²⁵. В данной работе мы не стремимся доказать, что бездействие Конгресса по обсуждаемому вопросу является неисполнением им своих конституционных обязанностей, однако соблюдение баланса между обеспечением общественной безопасности и защитой права граждан на протесты должно быть важнейшим пунктом законодательной повестки, особенно когда «массовые политические протесты во всем мире становятся все более масштабными и частыми» [67].

Мы предполагаем, что все расширяющиеся разногласия между партиями по вопросу реагирования на недавние протесты значительно повлияли на взгляды американцев, особенно тех из них, кто считает, что были соблюдены права не всех граждан²²⁶. Действительно, необходимо объяснить, почему наиболее практичным и логичным способом осуществить необходимые изменения будет вмешательство президента. Для этого есть три причины.

Во-первых, президентская комиссия должна предоставить президенту более точную оценку взглядов общественности на текущую ситуацию с протестным движением и способствовать внесению новых положений в повестку дня²²⁷. Во-вторых, как было показано в разделе II.A, федеральные суды уже постановили в целом, что некоторые положения ЗББ противоречат Конституции из-за своих чрезмерно широких формулировок, но не достигли согласия в том, каковы адекватные средства для сохранения этого закона. Верховный Суд отклонил петиции о применении приказов об истребовании дела²²⁸. В-третьих, окончательные рекомендации комиссии могут в дальнейшем побудить Департамент юстиции (который имеет полномочия вводить в силу законы и нормы) кодифицировать новые руководящие указания в отношении насильственных протестов²²⁹.

Важно отметить, что данная статья не направлена на какую-то конкретную администрацию. Фактически в этом разделе мы утверждаем, что существенный прогресс в обсуждаемой области возможен лишь при ус-

²²² См. выше раздел II.B.2.

²²³ См. выше раздел II.A.

²²⁴ См. выше раздел II.B.

²²⁵ См. *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137, 177 (1803) (заявляется, что «разъяснение закона является сферой деятельности и обязанностью именно судебной власти»).

²²⁶ См. выше раздел II.B.

²²⁷ См. U.S. Const. art. II, § 3, cl. 2 (выдвигается требование к президенту рекомендовать Конгрессу для обсуждения проблемы, которые он считает необходимыми и насущными).

²²⁸ См., например, *Miselis*, 972 F.3d 518 (4th Cir. 2020), cert. denied, 141 S. Ct. 2756 (2021); *Daley*, 972 F.3d 518 (4th Cir. 2020), cert. denied, 141 S. Ct. 2756 (2021).

²²⁹ См. выше раздел II.A.2.



ловии постоянного внимания со стороны президента. В некотором смысле события, повлиявшие на решение президента Джонсона сформировать комиссию Кернера, подобны нынешним выступлениям, и эффективные реформы могут оказаться невозможными без ведущей роли президента в выработке новой политики исполнительной власти по изучению подъема протестного движения²³⁰. Кроме того, участие исполнительной власти должно обеспечить особую энергию, ресурсы и внимание к изучению этой проблемы в противовес нынешнему бездействию Конгресса²³¹.

В. Создание президентской комиссии

Президент должен своим указом создать комиссию по изучению возможного негативного влияния Закона о борьбе с беспорядками и аналогичного законодательства уровня штатов на доступность мирных протестов, обратив особое внимание на изучение выступлений, связанных с общественно-политическими разногласиями. Также эта комиссия должна изучить вопрос эффективного снижения уровня насильственных протестов. В науке общепризнано, что президентские комиссии могут выполнять различные функции, включая сбор и организацию информации, просвещение общественности по данному вопросу, выработку рекомендаций для реформирования политики [42. Р. 13; 31. Р. 8; 44. Рр. 373–376]. Хотя высказывались и сомнения в эффективности президентских комиссий²³², однако отмечалась и их способность инициировать значимые реформы²³³. К примеру, после провала Трастового фонда страхования для престарелых и необеспеченных иждивенцев²³⁴ и снижения общественного доверия к системе соцобеспечения [42. Р. 40] президент Рональд Рейган учредил Национальную комиссию по реформе социального обеспечения. Хотя история показала, что президент Рейган создал эту комиссию для достижения одной из своих личных политических целей, она все же действовала успешно, несмотря на «напряженную межпартийную борьбу вокруг проблемы соцобеспечения», так как ее рекомендации были включены в Поправки в систему соцобеспечения от 1983 г.²³⁵ Кроме того, эта комиссия направила обращение к Конгрессу с компромиссным соглашением, призывая провести необходимые реформы, в результате чего Конгресс продолжил изучение деятельности Управления социального обеспечения США [42. Р. 41].

Аналогичным образом президент должен создать комиссию для сбора информации о том, насколько сильно положения законов против беспорядков мешают участию в мирных протестных акциях, и разработать рекомендации для решения этой проблемы. Эта комиссия должна стать средством просвещения общественности об опасности, которую несут запреты и ограничения законных собраний и протестов, а также средством вовлечения граждан в обсуждение наиболее эффективных направлений реформ. Преимущество комиссий состоит в том, что они привлекают внимание общественности к проблеме, помимо администрации президента, что приводит к более широкому обсуждению [31. Р. 17]. Комиссия может также направлять это обсуждение, информируя граждан о тех плюсах и минусах для общества, которые возникают при проведении реформ. Кроме того, президент может потребовать, чтобы комиссия выработала рекомендации для

²³⁰ См. выше раздел I.A.

²³¹ См. выше раздел I.B.

²³² См. [43. Р. 1122] (утверждается, что комиссии не «выполняют значимую роль по влиянию на политику регулирования», но «лишь публикуют отчеты и тому подобное»); [44. Рр. 389–930] (отмечается, что большинство считает президентские комиссии такими коллегиальными органами, которые «размывают, отклоняют и откладывают меры, предлагаемые президентом... в результате чего политика остается преимущественно прежней»).

²³³ См. выше раздел I.B.

²³⁴ Трастовый фонд страхования для престарелых и необеспеченных иждивенцев – это отдельный финансовый счет Министерства финансов США, автоматически покрывающий выплаты по социальному страхованию вышедшим на пенсию бенефициарам, их супругам и детям, а также наследникам умерших застрахованных работников. См. 42 U.S.C. § 401(a).

²³⁵ См. [42. Рр. 40–41]; Social Security Amendments of 1983, Pub. L. No. 98-21, 97 Stat. 65 (кодифицировано с изменениями в различных разделах свода законов США).



Департамента юстиции; это способствовало бы повышению доверия граждан к государственной политике и обеспечило безопасность мирных протестующих.

Кроме того, комиссии могут вырабатывать свои собственные рекомендации, независимые от влияния президента; тем самым они демонстрируют свободу своего мнения, поддерживают политический консенсус и степень доверия общества [42. Р. 45; 31. Р. 16]. Чтобы обеспечить независимость таких рекомендаций, необходимо привлечь экспертов из обеих партий, а президент должен воздерживаться от влияния на работу комиссии и ее итоговые рекомендации. И хотя президент потеряет возможность определять конкретный характер этих рекомендаций, такая мера повысит поддержку общественности при их применении.

Наконец, для повышения эффективности комиссии она должна извлечь некоторые уроки из работы комиссии Кернера²³⁶. Например, работа комиссии будет наиболее успешной, если (1) ее финальный отчет будет содержать конкретные предложения, поддержанные президентом и Конгрессом, а не просто широкие рекомендации, (2) ее выводы и рекомендации будут хорошо обоснованы, (3) ее рекомендации будут политически приемлемы для обеих партий [42. Р. 45]. Комиссия должна избегать широких предложений, которые могут выходить за рамки законодательных возможностей; возможно, именно масштабность предложений комиссии Кернера привела к их отклонению президентом Джонсоном²³⁷. Если комиссия будет состоять из представителей обеих партий и сосредоточится на выработке мер для предотвращения негативного влияния положений законов о беспорядках на мирных протестующих, то сможет предложить достаточно четкие и конкретные изменения в законодательстве для достижения измеримых результатов. Помня об уроках комиссии Кернера, эта новая комиссия должна стремиться не просто воспроизводить тот же анализ и давать те же рекомендации, которые и так уже звучат в обсуждениях, но давать новую, полезную и измеримую информацию [30. Р. 265].

Заключение

Федеральное правительство не должно игнорировать тот факт, что положения законов о борьбе с беспорядками превратились в действенное средство, позволяющее законодателям на федеральном уровне и на уровне штатов заглушать голоса протестующих. Хотя суды применили пункт о признании отдельных положений законов недействительными в делах *Miselis* и *Rundo*, из-за межпартийных разногласий Конгресс продолжает бездействовать, и никаких эффективных мер против насильственных протестов не было принято. При этом, выступая за общественную безопасность и свободу самовыражения, политики не должны рассматривать эти вопросы в отрыве от их общественно-правового контекста. До сих пор постоянное обсуждение сдерживания протестного движения, подкрепленное принятием законов против беспорядков в нескольких штатах, оказывало только негативный эффект на свободу слова. Федеральное правительство не должно недооценивать эту завуалированную атаку на конституционные свободы. Недостаточное изучение потенциально опасных и дискриминирующих практик применения законов против беспорядков уже привело к недостатку информации об их влиянии, в результате чего граждане получают непроверенные и неподтвержденные данные об их эффективности.

Протестующие понимают, что чрезмерно широкие и неясные формулировки законов могут привести к криминализации высказываний и действий, защищенных Законом о свободе слова, для законопослушных граждан. До сих пор Конгресс никак не отреагировал на предложение судебных органов по исправлению текста указанного закона, а три ветви государственной власти не выступают единым фронтом для предотвращения насильственных публичных акций. Аргументы обеих сторон звучат убедительно; однако, как показано в нашей работе, противоречия в положениях законов против беспорядков невозможно разрешить иначе как созданием президентской комиссии для сбора адекватной информации. Такая информация, в свою очередь, должна побудить президента либо прибегнуть к акту исполнительной власти, либо рекомендовать

²³⁶ См. выше сноски 50–54 и соответствующий текст.

²³⁷ См. выше раздел I.A.; [31. Р. 9].



принять законодательные меры. Лишь такая президентская поддержка позволит справиться с вредоносными последствиями положений законов о борьбе с беспорядками.

Список литературы / References

1. Oppel Jr., R. A. et al. (2021, Apr. 26). What to Know About Breonna Taylor's Death. *N.Y. Times*. <https://www.nytimes.com/article/breonna-taylor-police.html> [https://perma.cc/BZA3-FFSS].
2. Buchanan, L. et al. (2020, July 3). Black Lives Matter May Be the Largest Movement in U.S. History. *N.Y. Times*. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/07/03/us/george-floyd-protests-crowd-size.html> [https://perma.cc/629D-QVS7].
3. Cullors, P. (2020, June 23). 'Black Lives Matter' Is About More than the Police. *ACLU*. <https://www.aclu.org/news/criminal-law-reform/black-lives-matter-is-about-more-than-the-police/> [https://perma.cc/857G-ZLH7].
4. Breonna Taylor: What Happened on the Night of Her Death? (Oct. 8, 2020). *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-54210448> [https://perma.cc/9CVA-BG4D].
5. North, A., & Cineas, F. (2020, July 13). The Police Shooting Death of Breonna Taylor, Explained. *Vox*. <https://www.vox.com/2020/5/13/21257457/breonna-taylor-louisville-shooting-ahmaud-arbery-justiceforbreonna> [https://perma.cc/VDU2-K9MN].
6. Piper Hudspeth Blackburn (Mar. 30, 2021). Breonna Taylor's Death: A Push to Limit No-Knock Warrants. *AP News*. <https://apnews.com/article/breonna-taylor-shootings-police-legislation-police-brutality-c7f765369c398583fe48dc6dba945d14> [https://perma.cc/AN7Y-F4TS].
7. Duvall, T., & Costello, D. (Jan. 22, 2021). Louisville Police Pursued 'No-Knock' Search Warrant. *Louisville Courier J.* <https://www.courier-journal.com/story/news/2020/05/12/breonna-taylor-louisville-emt-not-main-target-drug-investigation/3115928001/> [https://perma.cc/D5KC-A3BL].
8. Carrega, Ch., & Ghebremedhin, S. (2020, Nov. 17). Timeline: Inside the Investigation of Breonna Taylor's Killing and Its Aftermath. *ABC News*. <https://abcnews.go.com/US/timeline-inside-investigation-breonna-taylors-killing-aftermath/story?id=71217247> [https://perma.cc/43UY-R6BG].
9. Brown, M., & Ray, R. (2020, Sept. 25). Breonna Taylor, Police Brutality, and the Importance of #SayHerName. *Brookings Inst.* <https://www.brookings.edu/blog/how-we-rise/2020/09/25/breonna-taylor-police-brutality-and-the-importance-of-sayhername/> [https://perma.cc/MY3Y-AMZ3].
10. Breonna Taylor: Protesters Call on People to 'Say Her Name'. (2020, June 7). *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52956167> [https://perma.cc/X6GV-BNQS].
11. Hill, E. et al. (2022, Jan. 24). How George Floyd Was Killed in Police Custody. *N.Y. Times*. <https://www.nytimes.com/2020/05/31/us/george-floyd-investigation.html> [https://perma.cc/72VG-BC3K].
12. Chappell, B. (2021, Mar. 31). Cashier Says He Offered to Pay After Realizing Floyd's \$20 Bill Was Fake. *NPR*. <https://www.npr.org/sections/trial-over-killing-of-george-floyd/2021/03/31/983089623/watch-live-cashier-says-he-offered-to-pay-after-realizing-floyds-20-bill-was-fak> [https://perma.cc/FX3A-YCT8].
13. Henao, L. A. et al. (2021, Apr. 20). For George Floyd, A Complicated Life and Consequential Death. *AP News*. <https://apnews.com/article/george-floyd-profile-66163bbd94239afa16d706bd6479c613> [https://perma.cc/6WN8-M85G].
14. Parker, K. et al. (2020, June 12). Amid Protests, Majorities Across Racial and Ethnic Groups Express Support for the Black Lives Matter Movement. *Pew Rsch. Ctr.* <https://www.pewresearch.org/social-trends/2020/06/12/amid-protests-majorities-across-racial-and-ethnic-groups-express-support-for-the-black-lives-matter-movement/> [https://perma.cc/2KYB-RT52].
15. Timeline: Death of George Floyd, Reactions and Protests. (May 27, 2020). *Fox 9*. <https://www.fox9.com/news/timeline-death-of-george-floyd-reactions-and-protests> [https://perma.cc/6Z9K-QMT3].
16. Taylor, D. B. (2021, Nov. 5). George Floyd Protests: A Timeline. *N.Y. Times*. <https://www.nytimes.com/article/george-floyd-protests-timeline.html> [https://perma.cc/HV4R-ZD9S].
17. Stennett, D. et al. (2020, June 1). Memphis Protests: Demonstrators Confront Law Enforcement Throughout Sunday Night. *Memphis Com. Appeal*. <https://www.commercialappeal.com/story/news/2020/05/31/george-floyd-memphis-protests-may-31/5283558002/> [https://perma.cc/3YKB-R49R].
18. Ormseth, M. et al. (2021, Nov. 5). Protesters, Law Enforcement Clash in Downtown L.A. During Protest over George Floyd's Death. *L.A. Times*. <https://www.latimes.com/california/story/2020-05-27/protestors-block-the-101-freeway> [https://perma.cc/8KE7-HXD4].
19. Fausset, R., & Levenson, M. (2020, May 29). Atlanta Protesters Clash with Police as Mayor Warns 'You Are Disgracing Our City'. *N.Y. Times*. <https://www.nytimes.com/2020/05/29/us/atlanta-protest-cnn-george-floyd.html> [https://perma.cc/JW43-2FY6].
20. Martina, M. et al. (2020, Apr. 21). How Trump Allies Have Organized and Promoted Anti-Lockdown Protests. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-trump-protests-idUSKCN2233ES> [https://perma.cc/Q3TU-NWT7].
21. Jason, Wilson. (2020, Apr. 17). The Rightwing Groups Behind Wave of Protests Against Covid-19 Restrictions, *Guardian*.



<https://www.theguardian.com/world/2020/apr/17/far-right-coronavirus-protests-restrictions> [<https://perma.cc/62LX-MDU9>].

22. Coronavirus Lockdown Protest: What's Behind the US Demonstrations? (2020, Apr. 21). *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52359100> [<https://perma.cc/RWP5-X8G8>].

23. Moreland, A. et al. (2020). Timing of State and Territorial COVID-19 Stay-at-Home Orders and Changes in Population Movement – United States, March 1 – May 31, 2020. *69 CDC MORBIDITY & MORTALITY WKLY. Rep.*, 1198.

24. Li, Zhou, Kainaz, Amaria. (2020, May 27). These Photos Capture the Stark Contrast in Police Response to the George Floyd Protests and the Anti-Lockdown Protests. *Vox*. <https://www.vox.com/2020/5/27/21271811/george-floyd-protests-minneapolis-lockdown-protests> [<https://perma.cc/TMA4-TZPN>].

25. Aymann, I. (2020, May 28). The Anti-Lockdown Protests Prove Police Know How to Treat Protesters Fairly. *SLATE*. <https://slate.com/news-and-politics/2020/05/police-response-george-floyd-minneapolis-shutdowns.html> [<https://perma.cc/TRV9-MTH9>].

26. Darlene Superville et al. (2020, June 2). Trump Threatens Military Force Against Protesters Nationwide. *AP News*. <https://apnews.com/article/mo-state-wire-in-state-wire-mi-state-wire-election-2020-virus-outbreak-a2797b342b4fc509e43f404817a56aa9> [<https://perma.cc/DHN7-83DR>].

27. Tasnim Motala. (2020). "Foreseeable Violence" & Black Lives Matter: How Mckesson Can Stifle a Movement, *73 STAN. L. Rev. ONLINE*, 61, 64.

28. Taylor, John E. (Autumn, 2020). Reflecting on the Death of George Floyd. *W. VA. Law.*, 8, 9.

29. Weldon, K. (2017, Aug. 28). The Long Hot Summer: Riots in 1967, *CORNELL Univ. Roper Ctr.* <https://ropercenter.cornell.edu/blog/long-hot-summer-riots-1967> [<https://perma.cc/MS3B-J8Q3>].

30. *Nat'l Advisory Comm'n on Civil Disorders, Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*. (1967). <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/national-advisory-commission-civil-disorders-report> [<https://perma.cc/B5RK-R958>].

31. Graham, Hugh Davis. (1985). The Ambiguous Legacy of American Presidential Commissions, *7 PUB. HISTORIAN* 5, 15–16.

32. Recent Case. (2021). United States v. Miselis, 972 F.3d 518 (4th Cir. 2020). *134 Harv. L. Rev.*, 2614.

33. Patrick Dankwa John. (2021, July/Aug). Reparations: 40 Acres and a Mule... With Interest. *CBA Rec.*, 35, 37.

34. Corinna Barrett Lain. (2004). Countermajoritarian Hero or Zero?: Rethinking the Warren Court's Role in the Criminal Procedure Revolution. *152 U. Pa. L. Rev.*, 1361, 1428.

35. Kaminski, Margot E. (2012). Incitement to Riot in the Age of Flash Mobs. *81 U. CIN. L. Rev.* 1, 36.

36. Zalman, Marvin. (1975). The Federal Anti-Riot Act and Political Crime: The Need for Criminal Law Theory. *20 Vill. L. Rev.* 897, 921–924.

37. George, Alice. (2018, Mar. 1). The 1968 Kerner Commission Got It Right, but Nobody Listened. *SMITHSONIAN Mag.* <https://www.smithsonianmag.com/smithsonian-institution/1968-kerner-commission-got-it-right-nobody-listened-180968318/> [<https://perma.cc/XWR9-PD7G>].

38. Haberman, Clyde. (2020, Oct. 7). The 1968 Kerner Commission Report Still Echoes Across America. *N.Y. Times*. <https://www.nytimes.com/2020/06/23/us/kerner-commission-report.html> [<https://perma.cc/VZ8K-VJJV>].

39. Gillon, Steven M. (2019, Jan. 31). Why the 1967 Kerner Report on Urban Riots Suppressed Its Own Expert Findings. *Hist.* <https://www.history.com/news/race-riots-kerner-commission-findings-suppressed-lbj> [<https://perma.cc/7NKA-SK5B>].

40. Prowse, Gwen, & Weaver, Vesla Mae. (2020, June 24). How a 50-Year-Old Report Predicted America's Current Racial Reckoning. *VOX*. <https://www.vox.com/first-person/2020/6/24/21299649/george-floyd-protests-police-brutality-kerner-commission> [<https://perma.cc/997E-ZJPQ>].

41. Casey, Marcus, & Hardy, Bradley. (2018, Sept. 25). 50 Years After the Kerner Commission Report, the Nation Is Still Grappling with Many of the Same Issues. *BROOKINGS INST.* <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2018/09/25/50-years-after-the-kerner-commission-report-the-nation-is-still-grappling-with-many-of-the-same-issues/> [<https://perma.cc/K8KC-XKHK>].

42. Smith, Stephanie. (1987). Cong. Rsch. Serv., RL87668. *Presidential Commissions: Their Purpose and Impact*, 1–2.

43. Barron, David J. (2008). From Takeover to Merger: Reforming Administrative Law in an Age of Agency Politicization. *76 Geo. Wash. L. Rev.* 1095, 1120–1122.

44. Zegart, Amy B. (2004). Blue Ribbons, Black Boxes: Toward a Better Understanding of Presidential Commissions. *34 PRESIDENTIAL Stud. Q.*, 366, 378–379.

45. Adams, Char. (2021, May 18). Experts Call 'Anti-Protest' Bills a Backlash to 2020's Racial Reckoning. *NBC News*. <https://www.nbcnews.com/news/nbcblk/experts-call-anti-protest-bills-backlash-2020-s-racial-reckoning-n1267781> [<https://perma.cc/D3LG-2QNZ>].

46. Reilly, Ryan J. (2020, Sept. 24). How Segregationists Rushed Through the 1968 Rioting Laws DOJ Is Using in 2020. *Huffpost*. https://www.huffpost.com/entry/anti-rioting-act-civil-disorder-law-doj-barr-trump-consitutional_n_5f6a012cc5b655acbc701ca2 [<https://perma.cc/R2QW-C7T2>].



47. Sugrue, Thomas J. (2020, June 11). 2020 Is Not 1968: To Understand Today's Protests, You Must Look Further Back, *Nat'l Geographic*. <https://www.nationalgeographic.com/history/article/2020-not-1968> [https://perma.cc/8HLM-4SE6].
48. Levenson, Laurie L. (2019). Judicial Ethics: Lessons from the Chicago Eight Trial. *50 Loy. U. Chi. L.J.* 879, 883–884.
49. Klein, Susan R. (2019). Movements in the Discretionary Authority of Federal District Court Judges over the Last 50 Years. *50 Loy. U. Chi. L.J.*, 933, 936–937.
50. Rise Above Movement (RAM). *ANTI-DEFAMATION LEAGUE*. <https://www.adl.org/resources/backgrounders/rise-above-movement-ram> [https://perma.cc/3K3X-BE4T] (last visited Mar. 4, 2022).
51. Press Release. (2020, May 31). *William P. Barr, Att'y Gen., U.S. Dep't of Just., Att'y Gen. William P. Barr's Statement on Riots and Domestic Terrorism*. <https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-william-p-barrs-statement-riots-and-domestic-terrorism> [https://perma.cc/4WX3-U4UD].
52. Gerstein, Josh, Semones, Evan (2021, May 30). Barr Threatens to Bust 'Far-Left Extremist Groups' in Floyd Unrest. *POLITICO*. <https://www.politico.com/news/2020/05/30/william-barr-george-floyd-protests-290792> [https://perma.cc/A5G3-NE85].
53. *Memorandum from Elizabeth B. Prelogar, Acting Solic. Gen., U.S. Dep't of Just. to Nancy Pelosi, Speaker, House of Reps.* (2021, Feb. 18). https://www.justice.gov/oip/foia-library/osg-530d-letters/us_v_miselis_530d/download [https://perma.cc/46JF-MF3Q].
54. (2020). U.S. Dep't of Homeland Sec. *Homeland Threat Assessment*. 4, 17–18. https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/2020_10_06_homeland-threat-assessment.pdf [https://perma.cc/D9RT-B7J3].
55. Alanna Durkin Richer et al. (2020, Oct. 20). AP Finds Most Arrested in Protests Aren't Leftist Radicals, *AP News*. <https://apnews.com/article/virus-outbreak-race-and-ethnicity-suburbs-health-racial-injustice-7edf9027af1878283f3818d96c54f748> [https://perma.cc/DW29-3KWF].
56. Tucker, Eric, & Fox, Ben. (2020, Sept. 17). FBI Director Says Antifa Is an Ideology, Not an Organization. *AP News*. <https://apnews.com/article/donald-trump-ap-top-news-elections-james-comey-politics-bdd3b6078e9efadcfcd0be4b65f2362e> [https://perma.cc/WK3B-VVHG].
57. Press Release. (2021, Jan. 25). Ken Buck, Rep., U.S. House of Reps. *Congressman Ken Buck Reintroduces the BRICKS Act*. <https://buck.house.gov/media-center/press-releases/congressman-ken-buck-reintroduces-bricks-act> [https://perma.cc/3REU-SQ8B].
58. Press Release. (2021, Sept. 22). Karen Bass, Rep., House of Reps. *Reps. Bass Issues Statement Regarding Police Reform Negotiations*. <https://bass.house.gov/media-center/press-releases/rep-bass-issues-statement-regarding-police-reform-negotiations> [https://perma.cc/CR5Z-R6HH].
59. Quinton, Sophie (2021, June 21). Eight States Enact Anti-Protest Laws. *Pew*. <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/blogs/stateline/2021/06/21/eight-states-enact-anti-protest-laws> [https://perma.cc/N2YW-HDMQ].
60. Epstein, Reid J., & Mazzei, Patricia. (2021, June 16). G.O.P. Bills Target Protesters (and Absolve Motorists Who Hit Them). *N. Y. Times*. <https://www.nytimes.com/2021/04/21/us/politics/republican-anti-protest-laws.html> [https://perma.cc/X3VF-RKVS].
61. Lalee Ibssa (2021, Aug. 7). What To Know About Florida's Anti-Riot Law and the Corresponding Legal Challenge. *ABC News*. <https://abcnews.go.com/US/floridas-anti-riot-law-legal-challenge/story?id=79224398> [https://perma.cc/UH6D-HMTH].
62. ACLU (2021, May 11). *Civil Rights Groups File Federal Lawsuit Challenging Florida's Anti-Protest Law*. <https://www.aclufl.org/en/press-releases/civil-rights-groups-file-federal-lawsuit-challenging-floridas-anti-protest-law> [https://perma.cc/85Y8-M9UM].
63. Ferris, Sarah, & Caygle, Heather. (2020, July 28). Congress Turns to Age-Old Fix After Police Reform Stalls: A Commission. *Politico*. <https://www.politico.com/news/2020/07/28/congress-police-reform-commission-384921> [https://perma.cc/KGJ4-2T6D].
64. Olson, Tyler. (2020, Nov. 20). Ken Buck's Big Idea: Protect American Political System by Toughening Federal Penalties Against Rioters. *FOX News*. <https://www.foxnews.com/politics/ken-bucks-big-idea-the-brick-act-rioters-stiffer-penalties> [https://perma.cc/9ANT-SD85].
65. Anderson, Curt. (2021, Sept. 9). Florida's GOP-Backed 'Anti-Riot' Law Blocked by Judge. *AP News*. <https://apnews.com/article/courts-george-floyd-florida-race-and-ethnicity-laws-bd110e1229212aa5345a039db2223325> [https://perma.cc/AAD3-W59A].
66. Sullivan, Becky. (2021, Nov. 19). Kyle Rittenhouse Is Acquitted of All Charges in the Trial over Killing 2 in Kenosha. *NPR*. <https://www.npr.org/2021/11/19/1057288807/kyle-rittenhouse-acquitted-all-charges-verdict> [https://perma.cc/L9T4-8DAZ].
67. McCabe, Riley. (2021, Mar. 5). Global Political Protests and the Future of Democracy. *Ctr. for Strategic & Int'l Stud.* <https://www.csis.org/analysis/global-political-protests-and-future-democracy> [https://perma.cc/B4Z2-87LW].
68. Britt II, R. E. (2022). The political and social change driven by protest: the need to reform the anti-riot act and examine anti-riot provisions. *Fordham Law Review*, 90, 2269–2301.

Дата поступления / Received 05.12.2022

Дата принятия в печать / Accepted 20.01.2023