

Рассмотрены вопросы, связанные с нормативным закреплением форм и видов публичных мероприятий.  
Ключевые слова: публичные мероприятия; формы; акции; транспортные средства.

The article discusses issues related to the legal forms and types of public events.  
Key words: public events; forms; actions; means of transport.

**С. В. Симонова**

*Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова  
E-mail: owninginfo-owningworld@yandex.ru*

## **Формы публичных мероприятий: проблемы и подходы\***

Научная статья

**S. V. Simonova**

*P. G. Demidov Yaroslavl State University  
E-mail: owninginfo-owningworld@yandex.ru*

## **Forms of Public Events: Problems and Approaches**

Scientific article

Одним из достоинств современного отечественного правового регулирования публичных мероприятий является наличие выводимых из положений Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – ФЗ № 54) системы форм публичных акций. Существование таких форм оценивается большинством ученых положительно в связи с тем, что данная нормативная классификация существенно облегчает задачу правоприменителя по отнесению фактических действий граждан к соответствующему виду, а затем и к роду гражданской активности [1, с. 181–182]. Но какова качественная сторона легальной системы форм публичных мероприятий? Поиску ответов именно на эти вопросы мы предлагаем уделить особое внимание.

### **1. Легальное закрепление форм публичных мероприятий**

Центральная классификация публичных мероприятий, представленная в ФЗ № 54 и предполагающая выделение пяти видов акций в зави-

симости от формы их проведения<sup>1</sup>, не свойственна зарубежному законодательству, оперирующему категорией «собрание» в качестве собирательного понятия для обозначения любой публичной акции общественно-политического характера [2, р. 139]. Значение данной классификации состоит в том, что публичное мероприятие не может быть проведено вне какой-либо формы; отнесение акции к одной из форм делает возможным осуществление дальнейшей классификации этого мероприятия по иным критериям. Анализ особенностей нормативного закрепления отдельных форм публичных мероприятий позволил нам выявить две проблемы, связанные с исследуемой классификацией: 1) проблему основания деления публичных мероприятий на формы; 2) проблему открытого или закрытого характера перечня форм публичных мероприятий.

<sup>1</sup> Речь идет о пяти формах публичных мероприятий, выделяемых в ст. 2 ФЗ № 54, – собрании, митинге, демонстрации, шествии и пикетировании.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации в рамках базовой части государственного задания на НИР ЯрГУ по проекту № 1127 «Правовые и социально-политические аспекты гражданской активности в современной России».

Как нам представляется, ключ к решению первой проблемы лежит в плоскости уточнения категории «форма публичного мероприятия». Философское понимание формы как внешнего выражения содержания воплощено в нормативных дефинициях отдельных форм публичных мероприятий, из которых следует, что собрание, митинг, демонстрация, шествие и пикетирование отличаются друг от друга по критерию объективной стороны (критерию особенностей действий участников). В свою очередь, более общее определение публичного мероприятия ФЗ № 54 строит на основе критерия субъективной стороны (целей) действий участников акции.

Проблема характера законодательного перечня публичных мероприятий также весьма интересна. ФЗ № 54 четко указывает, что публичное мероприятие может проводиться строго в пяти законодательно поименованных формах либо в различных сочетаниях этих форм. Перечень форм публичных мероприятий закрыт. Очевидно, выбор такого варианта нормативного регулирования обуславливается традиционно критикуемым в юридической литературе исчерпывающим перечнем видов акций, который содержится в ст. 31 Конституции РФ<sup>2</sup>. Главный аргумент сторонников ее «открытой» формулировки состоит в том, что незакрытый перечень как нельзя лучше отвечает потребностям практики [3, с. 8]. На вопрос же о возможности проведения публичных мероприятий в формах, не указанных в ст. 31 Конституции РФ, в науке, как правило, дается отрицательный ответ. Так, С. А. Авакьян, полагая, что органы власти связаны перечнем поименованных данной нормой видов акций, негативно оценивает практику введения новых видов (форм) публичных мероприятий [4, с. 21]. Очевидно, профессор выступает именно против законодательного, а не прикладного обоснования новых форм публичных мероприятий. Учеными все чаще обращается внимание также и на то, что в законодательство РФ о публичных мероприятиях и практику его применения внедряется ряд новых форм-видов публичных акций, таких, например, как массовое одновременное пребывание (передвижение) граждан [5, с. 24] и совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником [6, с. 386–387].

Как оценить подобную практику законодательного и прикладного обоснования новых форм публичных акций? То, что в Конституции РФ не отражено понятие публичного мероприятия, не стало препятствием для введения этой категории в федеральное законодательство. Точно так же и признание возможности граждан публично собираться способом, отличным от способа, закрепленного в определениях пяти обозначенных в Конституции РФ форм публичных мероприятий, не может считаться поводом для искусственного расширения дефиниций этих форм. Мы убеждены, что все формы активности, на которые действие ст. 31 Конституции РФ не распространяется, должны проводиться в отличном от собраний, митингов, демонстраций и шествий порядке. В свою очередь, акции, которые хотя и не могут быть отнесены ввиду несовершенства законодательных дефиниций ни к одной из пяти форм публичных мероприятий, но тем не менее являются публичными по смыслу ФЗ № 54, могут быть выделены в качестве самостоятельной формы публичного мероприятия либо отнесены к одной из уже существующих форм путем расширения легальных дефиниций последних.

## **2. Место акций, проводимых с использованием транспортных средств, в системе форм публичных мероприятий**

ФЗ № 54 оговаривает, что публичное мероприятие может проводиться «... в том числе с использованием транспортных средств». Зачастую в литературе подобные «транспортные» акции именуются *автопробегами*. К примеру, в одной из научных работ мы встретились с точкой зрения, согласно которой публичные мероприятия могут проводиться «путем автопробега»; сам же автопробег объявляется законодательно не предусмотренной формой публичного мероприятия, нуждающейся в правовой защите [7, с. 43–44].

С другой стороны, уполномоченные на рассмотрение документов, связанных с проведением публичных мероприятий, должностные лица органов власти склонны возвращать как оформленные с нарушением закона направляемые им уведомления, содержащие в графе «форма публичного мероприятия» форму «автопробег». С недавнего времени на позиции неравносильности понятий «акция, проводимая с использованием транспортных средств» и «автопробег» стоит и отечественная судебная практика. В обоснование этого подхода суды ссылаются на определе-

<sup>2</sup> Для сравнения: в Конституции РСФСР 1918 г. перечень видов мероприятий, которые имели право проводить граждане, был открытым.

ния автопробега, содержащиеся в толковых словарях. Так, в толковом словаре Т. Ф. Ефремовой автопробег определяется как пробег на автомобилях по определенному маршруту со спортивными, испытательными и подобными целями [8, с. 8]. Автопробегом признается групповое или индивидуальное мероприятие, представляющее собой движение на автомобилях по заданному маршруту, как правило, между несколькими городами<sup>3</sup>. Как видим, отнесению автопробега к публичному мероприятию препятствуют согласно практике судов *непубличные цели его организации*.

Признание акции, проводимой с использованием транспортных средств, в качестве самостоятельной формы публичного мероприятия представляется спорным. Перечень форм публичных мероприятий установлен на законодательном уровне, и ни «публичное мероприятие, проводимое с использованием транспортных средств», ни «автопробег» в него не попали. Конструкция же «законодательно не предусмотренной формы публичного мероприятия» является, на наш взгляд, чересчур произвольной.

Обратившись к легальной дефиниции публичного мероприятия, можно установить отсутствие в ней оговорки о недопустимости организации какой-либо формы публичного мероприятия с использованием транспорта. Наоборот, указание на возможность использования в ходе акций транспортных средств, следующее за перечислением всех пяти форм публичных мероприятий, в совокупности с союзом «в том числе», означает допустимость организации мероприятий с транспортом как в форме собрания, так и в форме митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Законодательство субъектов РФ подтверждает правильность данного утверждения: в большинстве региональных актов особо оговаривается, что на объектах транспортной инфраструктуры публичные мероприятия могут проводиться в любой форме<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> См.: Постановление Биробиджанского районного суда ЕАО № 5-106/2013 от 16 мая 2013 года // URL: [http://biribidzhansky.brbsudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=2784407&delo\\_id=1500001&text\\_number=1](http://biribidzhansky.brbsudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=2784407&delo_id=1500001&text_number=1) (дата обращения: 17.11.2014).

<sup>4</sup> См., например: ст. 1 Закона Ярославской области от 05.04.2011 № 6-з (ред. от 06.12.2012) «О порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры Ярославской области,

Вместе с тем, обратившись к представленным в федеральном законодательстве дефинициям отдельных форм публичных мероприятий, можно заметить, что из них вывод о возможности проведения с использованием транспортных средств каждой из пяти форм акций с необходимостью не следует. Наиболее вероятным представляется вариант возможности организации мероприятия с использованием транспортных средств в форме *демонстрации*, которая, в отличие от собрания, митинга, шествия или пикетирования, представляет собой динамичную акцию, предполагающую *передвижение*. Аналогичный подход характерен для некоторых зарубежных государств, признающих возможность организации и проведения мероприятий с использованием транспортных средств в форме демонстраций.

Мы рассмотрели некоторые проблемы, связанные с закреплением системы форм публичных мероприятий в отечественном законодательстве. Как нетрудно установить, эта система является уникальной, не согласующейся с западноевропейским пониманием свободы собраний, но не теряющей по этой причине своего богатого регулятивного потенциала. Выделение отдельных форм публичных мероприятий является базовой классификацией акций граждан, а потому особенности нормативного закрепления системы форм публичных мероприятий во многом определяют качество национального правового регулирования свободы собраний. Прогрессивное развитие отечественного законодательства о публичных мероприятиях нами связывается прежде всего с установлением внешних пределов системы форм публичных мероприятий и с более четким легальным разграничением отдельных форм публичных акций между собой.

### Ссылки

1. Иванов А. О. Вопросы проведения религиозных мероприятий в свете законодательства о публичных мероприятиях // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2 (36). С. 172–186.

2. Peters A., Ley I. Comparative Study: Freedom of peaceful assembly in Europe. Study requested by European Commission for Democracy through Law – Venice Commission. Max Plank Institute for Comparative Public and International Law, 2014. 159 p.

используемых для транспорта общего пользования» // Документ-Регион. 2011. № 26.

3. Вышкварцев В. В. Свобода собраний в свете проектов российской Конституции (1990–1993 гг.) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 5–9.

4. Авакьян С. А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 12–21.

5. Новеллы законодательства о свободе публичных мероприятий: режим конституционной свободы / Е. В. Гриценко [и др.] // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 22–31.

6. Шугрина Е. С. О проверке конституционности правил организации и проведения публичных мероприятий // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 4. С. 377–388.

7. Бачурин А. Г. Административно-правовое регулирование порядка проведения публичных мероприятий с использованием транспортных средств // Алтайский юридический вестник. 2014. № 1 (5). С. 42–44.

8. Ефремова Т. Е. Новый словарь русского языка: Толково-словообразовательный. М.: Рус. яз., 2000. Т. 1: А–О. 1209 с.