

**Ю.А. Дмитриев. КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
ОТ 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О СОБРАНИЯХ, МИТИНГАХ,
ДЕМОНСТРАЦИЯХ, ШЕСТВИЯХ И ПИКЕТИРОВАНИЯХ»
(ПОСТАТЕЙНЫЙ). М.: Юрид. изд-во «ЮРКОМПАНИ», 2012. 143 с.
(Серия «Оксфордские исследования»)**

Важность доктринального, научного толкования действующего российского законодательства для правоприменительной практики и научных исследований не вызывает сомнений.

Реализация норм законодательства, регулирующего осуществление конституционного права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования, формирует достаточно сложную и не всегда однозначную практику применения правовых положений. Подготовка Комментария к Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. (далее – Федеральный закон от 19 июня 2004 г.) представляет собой часть важной работы по обеспечению верного понимания предписаний нормативных правовых актов, а значит, и по упорядочению их исполнения, соблюдения, использования.

Целесообразно отметить, что после принятия комментируемого Закона вышли только два его комментария¹; по конституционному праву собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования защищены всего три диссертации².

Между тем актуальной и своевременной данную тему делает то, что в последнее время законодательство о публичных мероприятиях было активно применяемо в Москве, во многих субъектах Федерации.

Следует отметить многолетнюю увлеченность Ю.А. Дмитриева темой публичных мероприятий. Его работа «Свобода собраний в СССР»³ – одна из первых в постперестроечной России. Он один из авторов проекта Закона РФ «О свободе собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и иных мероприятий в Российской Федерации». Рецензируемый Комментарий представляет собой логическое продолжение исследований Ю.А. Дмитриевым темы в теоретической и практической плоскостях.

Комментарий является постатейным. Избранная структура традиционна. Она удобна для восприятия материала и работы с ним. Особенно ценно то, что в тексте даны пояснения не только к каждой статье, но и к каждому пункту статей комментируемого Закона. Благодаря этому повышается информативность текста, работа становится более интересной и полезной с точки зрения анализа правового регулирования института манифестаций.

В процессе подготовки Комментария Ю.А. Дмитриев проанализировал положения иных нормативных правовых актов, направленных на регулирование подготовки и проведения публичных мероприятий, закрепление их гарантий. При этом в поле зрения автора попало не только федеральное законодательство, но и нормативные правовые акты субъектов Федерации, обширная судебная практика, прежде всего решения Конституционного Суда РФ по исследуемой тематике. Это позволяет представить более полную картину правового регулирования, а также увидеть реальную ситуацию в применении действующего комментируемого Закона.

В тексте использованы только нормативные акты, судебные решения, словари и ранние работы автора, в том числе разработанный с его участием проект Закона. Отсутствие ссылок на мнения иных исследователей, теоретических дебатов, с одной стороны, позволяет заметить развернутую аргументированную авторскую концепцию, основанную исключительно на судебной практике; с другой – сужает рамки Комментария.

Так, остались за его пределами существующие, но не подпадающие под регулирование комментируемого Закона мероприятия. Исходя из ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, самовыражение может быть осуществлено действием (бездействием), письменно (устно), словом и акцией. Как правило, это – открытая демонстрация противоречия с планируемой реакцией адресата.

Действия поддержки или несогласия с публичной властью или международным сообществом, проводимые в соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2004 г., в современном мире находят свое новое проявление. Некоторые из них повлекли изменение действующего законодательства. Так, при намерении использовать транспортные средства организаторы (инициаторы) обязаны сообщить об этом в органы власти при подаче уведомления. Однако существуют не урегулированные нормами вышеуказанного Закона и не нашедшие отражения в рецензируемом Комментарии такие мероприятия, как мото-, вело-, автопробеги, флэшмобы, костюмированные шествия, голодовки.

Статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод согласно решениям Европейского Суда по правам человека распространяется на собрания как в об-

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (Постатейный) / Под ред. В.И. Шкатулла. М., 2006; Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (Постатейный) / Под ред. В.В. Комаровой. М., 2009.

² См.: Полянская И.С. Конституционно-правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Колосов И.С. Конституционное право граждан на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования и его реализации в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005; Яковенко М.А. Конституционное право граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий: теоретические и практические аспекты. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

³ См.: Дмитриев Ю.А. Свобода собраний в СССР. М., 1992.

публичных местах, так и на частные. В комментируемом Законе не нашла отражения точка зрения автора на публичные мероприятия, в меньшей мере связанные с выражением общественного мнения: народные гуляния, выставки и концерты, проходящие под открытым небом и собирающие большое количество людей (концерты на Васильевском спуске в Москве и др.).

Фактическое расширение, а в некоторых случаях и законодательное оформление организационно-правовых форм публичных мероприятий с целью агитации по вопросам референдума, предвыборной агитации посредством проведения массовых мероприятий: встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий; публичные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии нашли фрагментарное отражение в Комментарий. На с. 67 Ю.А. Дмитриев соглашается с тем, что богослужения – не публичные мероприятия. Тем не менее предложения о законодательном расширении организационно-правовых форм публичных мероприятий, очевидного для рецензента, в Комментарий не прозвучало.

Комментируемый Закон четко очертил круг вопросов, требующих урегулирования нормативно-правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ, при этом сведя к минимуму возможность участия в таком нормотворчестве органов местного самоуправления. Однако в силу требований ч. 1 ст. 8 вышеуказанного Закона органам местного самоуправления необходимо обеспечить безопасность участников публичной акции. Кроме того, осуществлять охрану общественного порядка – конституционная обязанность органов местного самоуправления. Ю.А. Дмитриев эту проблему обошел стороной.

В рецензируемой работе показан различный опыт тех государств, которые регламентируют институт публичных мероприятий. По цели проведения манифестации имеют самую разную направленность⁴. Одна из них – создать условия для двусторонней связи государства с человеком, которая обеспечивает право на коллективное обращение в соответствующие органы по вопросам, касающимся общественного интереса, помогает разрешению ситуаций, связанных с нарушением прав граждан, социальными конфликтами, предупреждает массовые акции протеста.

Результативность такой двусторонней связи может обеспечить законодательно закрепленный механизм принятия коллективного обращения, который не регулируется Федеральным законом от 19 июня 2004 г. Современные авторы называют открытое письмо, протест как возмож-

ный результат публичного мероприятия. Ю.А. Дмитриев предлагает законодательно закрепить понятие “резолуция” (с. 72). Однако закрепление корреспондирующей обязанности органов публичной власти отреагировать на резолюцию, открытое письмо и т.д., принятые на публичном мероприятии (коллективное обращение), логически продолжает идею двусторонней связи и восполняет пробел законодательства по определению коллективного обращения и механизму его реализации.

Рецензент разделяет точку зрения и поддерживает предложения автора Комментарий по некоторым вопросам (с. 30, 31, 71, 74). Предложение о приглашении нотариуса (с. 52) на публичное мероприятие для подтверждения подписей под резолюцией видится чрезмерным и маловероятным.

Предметом дискуссии могут быть и некоторые иные предложения, субъективные позиции и характеристики автора Комментарий.

Теоретическая и практическая значимость рецензируемой работы определяется ее несомненной актуальностью и заключается в том, что собранный и обобщенный в Комментарий материал и выводы автора могут быть использованы в практической деятельности, дальнейших научных исследованиях института публичных мероприятий, а также в процессе преподавания ряда дисциплин: конституционного права, муниципального права, теории государства и права, спецдисциплин и др.

Комментарий отличается исключительно профессиональной, аргументированной, критической авторской позицией.

Отмечая в целом позитивную роль комментируемого Федерального закона от 19 июня 2004 г. по урегулированию порядка организации и проведения публичных мероприятий, все же следует признать, что его применение вызвало проблемы, требующие скорейшего законодательного разрешения на федеральном уровне. Комментарий, подготовленный Ю.А. Дмитриевым, убедительно это доказал.

Резюмируя изложенное, можно заключить, что рецензируемая работа вносит существенный вклад в решение задачи качественного обновления действующего в России законодательства о публичных мероприятиях с целью обеспечения его соответствия прогрессивным международным стандартам, соблюдение которых – необходимое условие существования и развития демократической правовой государственности.

Валентина Викторовна Комарова,
профессор кафедры
конституционного и муниципального права Российской
Федерации МГЮА им. О.Е. Кутафина,
доктор юрид. наук

⁴ См.: Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. Учебн. пос. М., 2010. С. 87.