

Нестеров Денис Олегович,
начальник ООТО УМВД России по Костромской области
Nesterov Denis Olegovich,
ООТО chief UMVD of Russia across the Kostroma region
ndeniska@yandex.ru

**ЗАКОННОСТЬ И ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В РЕАЛИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О НЕДОПУЩЕНИИ ЭКСТРЕМИСТКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

**LEGALITY AND RULE OF LAW IN THE IMPLEMENTATION
OF THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION
ON PREVENTION OF EXTREMIST ACTIVITIES IN PUBLIC EVENTS**

В данной статье рассмотрены проблемы соблюдения принципов законности и верховенства права при осуществлении гражданами, общественными и политическими формированиями конституционного права свободно собираться, проводить собрания, шествия и пикетирования.

This article deals with the problems of the rule of law principles in the exercise of citizens, public and political parties of the constitutional right to freely assemble, hold meetings, processions and pickets.

*Законность, верховенство права, конституционные права граждан.
Legality, rule of law, the constitutional rights of citizens.*

В свете последних изменений во всех отраслях законодательства, можно с уверенностью говорить о необходимости комплексного исследования проблем законности и верховенства права, образующих основу гражданского общества и государственной деятельности, являющихся базой для всех сфер общественной жизни: социально-экономической, общественно-политической и культурно-нравственной и др.

Так соблюдение законности гарантирует права и свободы человека, обеспечивает выполнение всеми субъектами возложенных на них обязанностей, способствует реализации юридической ответственности, эффективности деятельности органов государственной власти.

Несмотря на то, что укрепление законности сегодня рассматривается как одна из важнейших государственных задач, способы ее решения нельзя считать достаточно последовательными и эффективными. Проводимые в России реформы, предусматривающие построение эффективной правоохранительной системы, подчеркнули несоответствие понимания законности существовавшего в советской юридической науке, новым реалиям. Одна из основных причин – слабое внимание к механизму действия закона

и недооценка способов его последовательной и полной реализации. А отсутствие теоретической ясности в понимании законности оказывает негативное влияние на практику правоприменения и состояние общественного правосознания.

В юридической литературе законность рассматривается по-разному. Часто ее определяют как режим, принцип, метод правового регулирования. В ряде трудов, законность провозглашается, а нередко и закрепляется в законодательстве в качестве принципа, требования соблюдать правовые предписания, обращенного к субъектам общественных отношений. Но вместе с тем, в силу различных причин, в том числе и мер государственного принуждения, законность (соблюдение норм права) проявляется в конкретном поведении, деятельности определенных субъектов, т.е. становится их методом. В результате этого должен возникать режим общественной жизни, выражающийся в том, что большинство участников общественных отношений будут соблюдать и исполнять правовые предписания.

Исходя из сказанного, законность можно определить как политико-правовое явление, обусловленное закономерностями развития общества и характеризующее его государственно-правовую форму организации, посредством действия гарантированной государством системы правовых предписаний, призванных упорядочивать общественные отношения и обеспечивать правопорядок.

Верховенство права – это важнейший принцип правового государства, правовая доктрина, означающие, что все равны перед правом (законом); никто не может быть привлечен к ответственности иначе как за нарушение закона, и в порядке, установленном законом. Верховенство права как нельзя лучше отражает идею законности, состоящую в том, что граждане, общественные образования, должностные лица или органы власти не могут быть выше закона.

Эта доктрина требует от исполнительной власти законности, а от правосудия – независимости. Таким образом, органы власти, руководствуясь данными принципами действуют, во-первых, на основании закона, а во-вторых, во исполнении закона. Однако важно не допустить не только властного произвола и коррупции, но и нивелирования понятий «демократии», «защиты прав и свобод» со стороны общественных институтов, значение которых сейчас чрезмерно завышена.

Вопрос верховенства права и законности в деятельности общественных формирований остается неопределенным. Общественные или политические объединения, религиозные организации и группы, различные некоммерческие организации по смыслу рассматриваемого принципа должны действовать на основании закона и соблюдать его. При этом государство гарантирует свободу реализации их функций, обеспечивает правовую и финансовую поддержку.

Так, Конституция Российской Федерации, национальное и международное законодательство содержат нормы о праве граждан и общественных формирований на проведение публичных мероприятий.

Положения статьи 31 Конституции, гарантирующие право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования, является важным демократическим началом правового государства¹.

Статья 20 Всеобщей декларации прав и свобод человека², статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах³, статья 11 Европейской конвенции прав человека – декларирует права и свободы человека, гарантируя их защиту и реализацию⁴, составляют базис для внутригосударственных нормативных актов.

Детализирует порядок организации и проведения публичных акций Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁵.

Установив права и свободы в проведении публичных акций, законодатель устанавливает некоторые ограничения и юридическую ответственность за нарушение порядка их проведения. Учитывая, что норма статьи 31 Конституции РФ не относится к числу тех, что не могут быть ограничены внутригосударственным законодательством, КоАП, Уголовный кодекс и Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 112-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»⁶ имеют охранительное значение.

Всеобщая декларация прав человека считает рассматриваемое право граждан – неотъемлемым и основополагающим элементом правового статуса гражданина любого демократического государства, целью реализации, которого является доведение до сведения органов государственной власти и всего общества в целом, коллективного согласия либо несогласия с внутренней или внешней политикой государства, с действиями отдельных органов и должностных лиц, а также с позицией или действиями каких-либо общественно-политических сил.

¹ Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 г. (в ред. 30.12.2008) // Российская газета. № 4831. 21.01.2009.

² Всеобщая декларация прав человека / Принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН Резолюцией от 10.12.1948 № 217А(III) // СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М, 1989.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах / Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966 // Ведомости Верховного Совета ССР. М, 1976.

⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950) // Бюллетень международных договоров. Июль 1998. № 7.

⁵ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федер. закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

⁶ О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 25 июля 2002 года № 112-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

Обеспечение свободы мирных собраний, митингов, шествий и пикетирований следует рассматривать как важную гарантию участия граждан в управлении делами демократического государства, как одну из форм осуществления народовластия. Поэтому ограничение этой свободы иначе как на основе разумных, справедливых и понятных гражданам законов – не допустимо, так как неизбежно приведет к отступлению от базовых принципов конституционного строя, угрозу стабильности.

Основная трудность реализации данного права – это совместимость проводимых публичных мероприятий с общественным порядком, поскольку собрания, шествия, митинги, пикетирования и демонстрации проходят, как правило, в общественных местах.

Вместе с тем нельзя не сказать о том, что ничуть не меньшей угрозой стабильности демократического государства и общества, является злоупотребление этим правом, в частности использование его для выдвижения антиконституционных, экстремистских лозунгов, призывов и провокаций массовых беспорядков и иного посягательства на иные права граждан (защита несовершеннолетних от сексуальной пропаганды, гейпропаганды и т. д.).

Анализируя особенности организации и проведения публичных мероприятий в России, можно выделить следующие их специфические особенности:

- при проведении публичных мероприятий проявляется воля определенного количества граждан объединенных единой целью, зачастую навязываемой и непринимаемой остальным населением;
- согласительная (разрешительная) процедура, в плане определения места, времени, формы мероприятия, особенностей оказания правоохранительной и медицинской помощи участникам;
- ответственность за порядок проведения мероприятий возлагается на организатора и орган местного самоуправления его согласовавший;
- нарушения общественного порядка фиксирует в первую очередь представитель администрации соответствующего муниципального образования, а правоохранительные органы лишь реагируют на неисполнение их требований к организатору.
- цели заявляемых мероприятий зачастую некорректны, не отражают истинных намерений, и в конечном итоге нарушают действующее законодательство;
- неоднообразная практика применения законодательства в различных субъектах РФ, в том числе при обжаловании решений органов местного самоуправления и др.

Законодательство в зависимости от субъекта устанавливает следующие виды ответственности за нарушение порядка проведения публичных мероприятий:

- ответственность организаторов и участников публичного мероприятия;
- ответственность должностных лиц.

Так, Кодекс об административных нарушениях РФ устанавливает ответственность за нарушение установленного порядка организации собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 20.2) и за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 5.38)⁷.

Закон дополнил УК РФ статьей 212.1, согласно которой устанавливается уголовная ответственность за неоднократное нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий⁸. При этом нарушение порядка организации или проведения публичных мероприятий будет считаться неоднократным, если лицо ранее привлекалось к ответственности по статье 20.2 КоАП РФ более двух раз в течение 180 дней.

В современных условиях развития страны, свобода проведения публичных мероприятий – это очень не только важный элемент жизни общества, но и одна из форм непосредственного участия граждан в управлении государственными и общественными делами. Данное право, по сути, выступает как средство прямой связи между обществом и государством.

Однако сегодня данное право воспринимается как обществом, так и государством как проявление крайних форм демократии, ближе к радикализму. Причиной этому в числе прочего выступает недостаточная разработанность реализации права граждан на проведение публичных мероприятий, как в научном, так и в практическом смысле. Органы исполнительной власти проявляют определенную нетерпимость к публичным, особенно протестным акциям граждан. В свою очередь судебные органы не обеспечивают объективного разбирательства, зачастую находясь в зависимости от государственных органов.

Анализ практики применения самого Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» показывает некоторую неточность и нетехнологичность его норм. Четких и исчерпывающих оснований запрета проведения публичных мероприятий он не устанавливает.

Также указанный закон не имеет технико-юридических связей с другими законодательными актами, в частности Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», что создает предпосылки для использования права на проведение публичных мероприятий с целью пропаганды идей экстремизма, дестабилизации общественно-политической обстановки и эскалации конфликтов, в том числе на международной и межконфессиональной почве, в также для провокации противоправных действий в отношении различных социальных групп.

⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. №95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. Ст. 1.

⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 13.06.1996 г. №63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.