

# § 1 ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Камилов М.А.

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

**Аннотация.** Объектом исследования являются общественные отношения в области организации и проведения публичных мероприятий в Российской Федерации. Предметом исследования является концептуальные основы административно-правового регулирования публичных мероприятий. Автор подробно рассматривает особенности системы административно-правового регулирования публичных мероприятий, механизма указанного регулирования, а также стадии административно-правового регулирования. Особое внимание автор уделяет сравнению с административно-правовым регулированием в целом, приводит примеры таких элементов системы административно-правового регулирования, как административно-правовые нормы, применение административно-правовых норм, а также примеры административно-правовых отношений. В качестве основных метода научного исследования использовались, как общенаучные методы: логический, системно-структурный, так частнонаучные методы (методы юридической науки): метод моделирования. Основными выводами произведенного исследования являются то, что административно-правовое регулирование публичных мероприятий представляет собой целенаправленное упорядочивание государством управленческих отношений и отношений по привлечению к административной ответственности в сфере организации, проведения и участия в публичных мероприятиях. Концептуальные основы указанного регулирования составляют его система, механизм и стадии. Реформирование данных основ позволит улучшить административно-правовое регулирование публичных мероприятий в целом.

**Ключевые слова:** административное право, правовое регулирование, административно-правовое регулирование, публичные мероприятия, митинг, собрание, шествие, пикетирование, демонстрация, массовые мероприятия.

**Abstract.** The research object is the range of social relations in the sphere of organization and holding of public events in the Russian Federation. The research subject includes the conceptual grounds of administrative-legal regulation of public events. The author considers the peculiarities of the system of administrative-legal regulation of public events, of the mechanism of such regulation, and its stages. Special attention is paid to the comparison with administrative-legal regulation in general, gives the examples of such elements of the system of administrative-legal regulation as administrative-legal provisions, and the examples of administrative-legal relations. The author applies general scientific methods including logical and system-structural, and special methods (method of legal science), including modeling. The author concludes that administrative-legal regulation of public events is a purposeful ordering of management relations and imposition of administrative responsibility in organization, holding and attendance of public events. The conceptual framework of this regulation is its system, mechanism and stages. The reform of this framework will improve administrative-legal regulation of public events in general.

**Key words:** public events, demonstration, picketing, procession, meeting, meeting, public events, administrative-legal regulation, legal regulation, administrative law.

Правовое регулирование является одним из самых эффективных видов нормативного социального регулирования. Для исследования концептуальных основ административно-правового регулирования, как разновидности правового регулирования необходимо понять, что же из себя представляет социальное регулирование,

какие разновидности социального регулирования существуют, в чем особенности правового регулирования в целом и административно-правового регулирования в частности.

Для этих целей нужно определить, что такое социальное регулирование, какие существуют виды социального регулирования, понятие и виды

нормативного регулирования, а также понятие виды правового регулирования.

Социальное регулирование наряду с механическим и биологическим является разновидностью регулирования. В науке под регулированием понимается форма целенаправленного управляющего воздействия, ориентированного на поддержание равновесия в управляемом объекте и на его развитие посредством введения в него регуляторов. [1]

В научной литературе социальное регулирование классифицируют по различным основаниям. Так, социальное регулирование подразделяется на государственное и негосударственное [2, С.4] К государственным относится деятельность государственных органов, а к негосударственным относятся деятельности всех остальных субъектов социального регулирования.

Существует также много других классификаций социального регулирования, однако, наиболее ценной является классификация на индивидуальное и нормативное, так как появление нормативного регулирования – поворотный пункт в становлении социального регулирования, качественный скачок в его развитии. При нормативном регулировании значительно снижаются возможности для проявлений субъективизма, господства случая и произвола. Правда, и оно в силу своей абстрактности, нормативное регулирование не лишено недостатков и поэтому обычно осуществляется в сочетании с индивидуальным. [3, С. 35].

Индивидуальное регулирование – это упорядочение поведения людей при помощи разовых персональных регулирующих акций, решений, относящихся к отдельным случаям, к конкретным лицам. Нормативное регулирование – упорядочение поведения людей, деятельности органов, организаций при помощи общих правил, т. е. стандартов, образцов, эталонов, моделей поведения, которые распространяются на все случаи данного рода и которым должны подчиняться все, кто окажется в сфере действия таких правил. [3, С. 35]

Социальное нормативное регулирование осуществляется при помощи социальных норм. Социальные нормы представляют собой связанные с волей и сознанием людей общие правила регламентации формы их социального взаимодействия, возникающие в процессе исторического развития и функционирования общества, соответствующие типу культуры и характеру его организации. [3, С.212]

Социальные нормы бывают следующих видов: мораль, обычай, корпоративная норма и право.

В системе социального регулирования важнейшая роль принадлежит правовому регулированию, под которым понимается воздействие норм права, других специально-юридических средств на пове-

дение людей и на общественные отношения в целях их упорядочения и прогрессивного развития.

Правовое регулирование осуществляется в основном через правовые нормы, то есть через общеобязательные формально-определенные правила поведения, установленные и обеспеченные обществом и государством, закрепленные и опубликованные в официальных актах, направленные на регулирование общественных отношений путем определения прав и обязанностей их участников.

Далее необходимо понять, что же такое административно-правовое регулирование. Так, в зависимости от предмета правовое регулирование подразделяется на: конституционное, административное, гражданское, уголовное, трудовое, семейное и т.д.

Предметом административного права являются разнообразные по содержанию общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами и должностными лицами. Управленческая деятельность, которая регламентируется административно-правовыми нормами, является основным средством практической реализации исполнительной власти. [4, С. 68] Помимо этого в предмет административного права входят отношения в сфере управления, осуществляемого на государственном уровне – местного самоуправления, а также управления в других публичных организациях и учреждениях. [4, С. 70-71]

Размышляя о предмете административного права, Ю.Н. Стариков [4, С. 71] выделяет следующий перечень отношений, входящих в предмет административного права:

1. управленческие отношения, возникающие в рамках организации публичного управления (организационное административное право);
2. управленческие отношения, в рамках которых реализуются функции и полномочия органов исполнительной власти; отношения, возникающие между различными звеньями системы исполнительной власти и органов публичного управления;
3. управленческие отношения, связанные с деятельностью исполнительных органов местного самоуправления и возникающие при осуществлении управленческого процесса (процесса управления), т. е. при издании правовых актов управления, заключении административных договоров, использовании других форм управленческих действий;
4. управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе функционирования субъектов представительной, судебной властей и прокуратуры;

5. отношения, связанные с рассмотрением дел о защите прав и свобод граждан от действий и решений публичного управления (и их должностных лиц), нарушающих права и свободы граждан; судьи единолично рассматривают также дела об административных правонарушениях и жалобы на постановления иных административных (юрисдикционных) органов о применении к физическим или юридическим лицам административных наказаний;
6. управленческие отношения, возникающие при реализации общественными организациями и иными негосударственными организациями делегированных им государством специальных государственно-властных полномочий по вопросам управленческой деятельности.  
Отсюда, в основе своей – это управленческие отношения, которые Ю.М. Козлов [5, С. 52-53] в зависимости от особенностей участников подразделял на следующие виды:
  1. между субъектами исполнительной власти, один из которых подчинен другому, и при этом они находятся на различных организационно-правовых уровнях;
  2. между субъектами исполнительной власти, которые не подчинены друг другу и находятся на одном и том же организационно-правовом уровне;
  3. между органами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления;
  4. между субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными предприятиями, концернами, объединениями, учреждениями;
  5. между органами исполнительной власти, осуществляющими функции надведомственного характера (стандартизация, статистика, метрология, сертификация, государственная отчетность, контроль и надзор) и государственными предприятиями;
  6. между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;
  7. между субъектами исполнительной власти и коммерческими и некоммерческими организациями;
  8. между исполнительными органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями;
  9. между исполнительными органами местного самоуправления и коммерческими и некоммерческими организациями;
  10. между исполнительными органами местного самоуправления и общественными объединениями;

11. между органами исполнительной власти и гражданами;
12. между исполнительными органами местного самоуправления и гражданами.

Чтобы понять сущность и содержание административно-правового регулирования помимо предмета административного права необходимо рассмотреть систему и механизм административно-правового регулирования.

При обращении к толковым словарям можно получить следующее определение. Система – форма организации чего-нибудь, а механизм – это система, определяющая порядок какого-нибудь вида деятельности.

На наш взгляд, система предполагает рассмотрение взаимосвязанных элементов административно-правового регулирования, механизм в свою очередь предполагает рассмотрение данной системы в действии.

Совокупность административно-правовых средств, которые воздействуют на общественные отношения, организуя их в соответствии с задачами государства и общества, является механизмом административно-правового регулирования. [6]

Условно в общенаучном смысле под механизмом административного права можно понимать форму организации административного права, определяющее порядок административной деятельности.

Учёные традиционно выделяют четыре элемента механизма административно-правового регулирования: нормы административного права, акты толкования норм административного права, акты применения норм административного права, административно-правовые отношения.

Интересной является мнение В.Я. Кикоть, который не выделяет в качестве элемента механизма административно-правового регулирования акты применения, но при этом дополнительно выделяет в качестве отдельного элемента юридические факты. [7, С.62] Данная теория имеет права на существование, однако, на наш взгляд, следует исходить из четырёх указанных ранее элементов.

Ю.Н. Стариков предлагает рассматривать не механизм административно-правового регулирования, а систему, так как система позволяет в комплексе увидеть материю административного права; она дает возможность понять логику административно-правового воздействия на общественные отношения, выделить главные элементы организационно-правового воздействия и регулирования этих отношений. [4, С.67-68]

Профессор выделяет три элемента системы административно-правового регулирования: административно-правовые нормы, применение административно-правовых норм субъектами права и административно-правовые отношения. [4, С.68]

На наш взгляд, следует согласиться с указанным составом системы административно-правового регулирования.

Первый элемент – это нормы административного права, регулирующие организацию и проведение публичных мероприятий.

Норма административного права – это установленное государством или с его санкции иным публичным образованием общеобязательное, формально определенное правило поведения, регулирующее общественные отношения, возникающие в административно-публичной сфере, и действующее в отношении неопределенного круга субъектов этих отношений. [7, С.62]

В административной науке множество критериев классификации норм права. Так в зависимости от направленности регулирования выделяют материальные, процессуальные и процедурные нормы административного права.

Материальные нормы устанавливают права и обязанности субъектов административного права, их административно-правовое положение и ответственность. Например, нормы, устанавливающие права и обязанности организатора публичных мероприятий.

Процессуальные регламентируют рассмотрение и разрешения дел в порядке административного судопроизводства. Например, нормы, устанавливающие порядок обжалования в суде действий органов государственной власти и местного самоуправления при отказе в согласовании места проведения публичного мероприятия.

В зависимости от выполняемых функции административно-правовые нормы подразделяют на регулятивные и охранительные.

Регулятивные устанавливают права и обязанности субъектов их правовое положение и правила нормальной деятельности. Например, регулятивными являются нормы, устанавливающие порядок и сроки подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

Охранительные нормы устанавливают ответственность и меры административного принуждения в случае нарушения регулятивных норм. Охранительными, к примеру, будут нормы Кодекса об административных правонарушениях, которые устанавливают ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

В зависимости от способа регулирования и характера прав и обязанностей нормы административного права подразделяются на обязывающие, запрещающие и управомочивающие.

Обязывающие нормы устанавливают обязанность участников правоотношений по орга-

низации и проведению публичных мероприятий выполнить определенные действия. Например, нормы обязывающие организатора подать в срок не ранее 15 дней и не позднее 10 дней уведомления о проведении публичного мероприятия.

Запрещающие нормы устанавливают запрет на совершение определенных действий в условиях, установленных нормой при организации и проведении публичных мероприятий. Например, нормы запрещающие проведение публичного мероприятия без предварительного уведомления полномочного органа государственной власти либо местного самоуправления.

Управомочивающие нормы устанавливают дозволение совершать определенные действия в пределах, установленных в норме. Например, нормы о праве организатора уполномочивать отдельных участников публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению.

В зависимости от административно-территориального действия выделяют федеральные нормы, региональные, территориальные, муниципальные, локальные.

Второй элемент системы – это применение административно-правовых норм в сфере публичных мероприятий субъектами административного права.

Применение весьма важное звено, поскольку от качества и правильности правоприменения зависит конечный результат административно-правового воздействия. Правоприменитель должен обладать высокой управленческой культурой, необходимыми знаниями в сфере права и других отраслей научного знания. В процессе применения норм административного права возникают сложности, неясности, коллизии, а следовательно, необходимость их толкования в случае разногласий между субъектами правоприменения, сомнения в правильности действий или в конституционности самой административно-правовой нормы. В последнем случае на помощь приходит Конституционный Суд РФ, рассматривающий подобные споры в установленном федеральным конституционным законом порядке. В результате применения норм административного права и их толкования управомоченные субъекты принимают соответствующие решения (правоприменительные акты, судебные решения и т. д.). [4, С.137]

В области публичных мероприятий множество примеров применения норм административного права субъектами права.

Государственный орган, в которое подано уведомление о проведении публичного мероприятия.

Орган местного самоуправления, в которое подано уведомление о проведении публичного мероприятия.

Орган внутренних дел, осуществляющий охрану общественного порядка и общественной безопасности при организации и проведении публичного мероприятия.

Физические и юридические лица, организующие публичное мероприятие.

А также суд, рассматривающим дело в сфере публичных мероприятий.

Акт применения права в настоящее время в сфере публичных мероприятий достаточно большое количество. Политическая активность в стране в последние 5 лет резко возросла.

Среди них первое место занимают решения судов по делам о публичных мероприятиях.

На втором месте протоколы, об административных правонарушениях принимаемые органами внутренних дел при организации и проведении массовых мероприятий.

Третий элемент – это административно-правовые отношения, сложившиеся в сфере публичных мероприятий, т.е. урегулированные нормами административного права общественные отношения, складывающиеся и развивающиеся в административно-публичной сфере. [7, С. 64]

Необходимо указать, что они возникают при действии норм права на общественные отношения. То есть отношения по организации, проведению и участию в публичном мероприятии в случае отсутствия правовых норм, регулирующих соответствующие отношения, не будут относиться к административно-правовым отношениям, так как они вообще не будут относиться к правоотношениям, как таковым.

Таким образом, следует ещё раз упомянуть о существовании 3-х видов административно-правовых отношений в области публичных мероприятий: это административно-правовые отношения по организации публичного мероприятия, административно-правовые отношения при проведении публичных мероприятий и административно-правовые отношения при участии в публичных мероприятиях.

Например, отношения между организатором, планирующим провести публичное мероприятие и органом государственной власти, уполномоченным в данной сфере отношения могут регулироваться в сфере рассмотрения обращения в орган, однако после подачи уведомления о проведении публичного мероприятия эти отношения трансформируются в административно-правовые отношения.

Проанализировав административно-правовые отношения в сфере организации и проведения публичных мероприятий можно выделить следующие категории:

- Отношения между организатором и органом государственной власти, осуществляющим полномочия в области публичных мероприятий.

- Отношения между организатором и органом местного самоуправления, которому делегированы отдельные государственные полномочия в области публичных мероприятий.
- Отношения между органом государственной власти и органом внутренних дел.
- Отношения между органом государственной власти и органом местного самоуправления.
- Отношения между органом местного самоуправления и органом внутренних дел.
- Отношения между органом внутренних дел и организатором публичного мероприятия.
- Отношения между органом внутренних дел и участником публичного мероприятия.

Для совершенствования административно-правового регулирования необходимо совершенствование административного законодательства.

Так, например, в некоторых случаях, когда соподчинённые административно-правовые отношения необходимо реформировать законодательство, а в случае не соподчинённых административно-правовых отношений необходимо заключать административные договоры.

Следует рассмотреть элементы, которые не входят в систему административно-правового регулирования, однако, являются частью механизма правового регулирования.

К огромному сожалению, в сфере публичных мероприятий недостаточно актов толкования права, в связи с этим в данной сфере происходят нарушения законодательства, либо неправильно их применение.

Следует напомнить, что толкование бывает 2 видов: официальное и казуистическое.

Официальное – это толкование органом, издавшим нормативно-правовой акт, т.е. это правовые акты компетентных государственных органов власти, по разъяснению действительного содержания толкуемых норм права.

Казуистическое толкование норм административного права, регулирующих публичные мероприятия множество они содержатся, например, в научных статьях, исследованиях, книгах либо это могут быть решения судов различного уровня в первую очередь Конституционного и Верховного суда.

Для внесения ясности в применении норм административного права, регулирующие публичные мероприятия на наш взгляд необходимо давать приоритет официальному толкованию некоторых положений законодательства и нормативно-правовых актов, содержащих соответствующие нормы.

Также достаточно важным является рассмотрение стадий административно-правового регулирования публичных мероприятий. Так, В.Я. Кикоть [7, С.60] условно выделяет в процессе административно-правового регулирования три ста-

дии: установление норм административного права; возникновение административных правоотношений (административных прав и обязанностей), а также реализация возникших в рамках административных правоотношений прав и обязанностей (реализация норм административного права).

1. Установление (формирование) норм административного права.

Эта деятельность заключается в выработке административно-правовых норм, их усовершенствовании, изменении или отмене, т.е. в издании нормативных правовых актов, содержащих нормы административного права, регулирующие порядок организации, проведения публичного мероприятия, а также участия в нём.

2. Возникновение административных правоотношений на основе введенных в действие норм административного права. Это означает, что у участников таких отношений возникают административные права и обязанности.

3. Реализация норм административного права. Эта стадия является завершающей. В процессе реализации административно-правовые нормы достигают своей цели – субъективные административные права и обязанности, возникшие у участников соответствующих административных правоотношений, воплощаются в их поведении, начинают реально действовать. Реализация норм административного права может осуществляться двумя способами:

- посредством использования, исполнения и соблюдения содержащихся в них предписаний участниками соответствующих административных правоотношений (административными органами и их должностными лицами, физическими лицами и организациями);
- посредством властного применения содержащихся в этих нормах предписаний административными органами, участвующими в административных правоотношениях, а также судами путем издания (принятия) ими индивидуальных правоприменительных актов или совершения юридически значимых действий. [7, С.62]

О применении мы более подробно говорили при рассмотрении системы административно-правового регулирования публичных мероприятий.

Рассмотрев концептуальные особенности административно-правового регулирования публичных мероприятий можно сделать следующие выводы.

Административно-правовое регулирование публичных мероприятий – это целенаправленное упорядочивание государством управленческих отношений и отношений по привлечению к административной ответственности в сфере организации, проведения и участия в публичных мероприятиях.

Концептуальные основы указанного регулирования составляют его система, механизм и стадии. Реформирование данных основ позволит улучшить административно-правовое регулирование публичных мероприятий в целом.

#### Библиография:

1. Энциклопедия социологии [Электронный ресурс] // dic.academic.ru: информ.-справочный портал. Академик, 2000–2014. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/socio/3417/%D0%A0%D0%95%D0%93%D0%A3%D0%9B%D0%98%D0%A0%D0%9E%D0%92%D0%90%D0%9D%D0%98%D0%95> (дата обращения: 01.10.2015).
2. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Юрист, 2000. 468 с.
3. Теория государства и права / Алексеев С.С., Архипов С.И. и др. М.: Норма, 2004. 456 с.
4. Административное право: Учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 5-ое изд, пересм. и доп. М.: Норма, 2010. 928 с.
5. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2005. 703 с.
6. Лапина М.А. Административное право. Учебный курс (учебно-методический комплекс) [Электронный ресурс] // ЦДОТ Московский университет им. С.Ю. Витте. М., 2006-2015. URL: [http://www.e-college.ru/xbooks/xbook065/book/index/index.html?go=part-005\\*page.htm](http://www.e-college.ru/xbooks/xbook065/book/index/index.html?go=part-005*page.htm) (дата обращения: 01.10.2015).
7. Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Кильяшханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 759 с.

#### References (transliterated):

1. Entsiklopediya sotsiologii [Elektronnyi resurs] // dic.academic.ru: inform.-spravochnyi portal. Akademik, 2000–2014. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/socio/3417/%D0%A0%D0%95%D0%93%D0%A3%D0%9B%D0%98%D0%A0%D0%9E%D0%92%D0%90%D0%9D%D0%98%D0%95> (data obrashcheniya: 01.10.2015).
2. Ovsyanko D.M. Administrativnoe pravo: Uchebnoe posobie. Izd. 3-e, pererab. i dop. M.: Yurist', 2000. 468 s.
3. Teoriya gosudarstva i prava / Alekseev S.S., Arkhipov S.I. i dr. M.: Norma, 2004. 456 s.
4. Administrativnoe pravo: Uchebnik / B.V. Rossinskii, Yu.N. Starilov. 5-oe izd, peresm. i dop. M.: Norma, 2010. 928 s.
5. Kozlov Yu.M. Administrativnoe pravo: Uchebnik. M., 2005. 703 s.
6. Lapina M.A. Administrativnoe pravo. Uchebnyi kurs (uchebno-metodicheskii kompleks) [Elektronnyi resurs] // TsDOT Moskovskii universitet im. S.Yu. Vitte. M., 2006-2015. URL: [http://www.e-college.ru/xbooks/xbook065/book/index/index.html?go=part-005\\*page.htm](http://www.e-college.ru/xbooks/xbook065/book/index/index.html?go=part-005*page.htm) (data obrashcheniya: 01.10.2015).
7. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayushchikhsya po spetsial'nosti «Yurisprudentsiya» / Pod red. V.Ya. Kikoty, P.I. Kononova, I.Sh. Kilyashkanova. 5-e izd., pererab. i dop. M.: YuNITI-DANA: Zakon i pravo, 2012. 759 s.