

# §1 ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Камилов М.А.

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИИ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ НА ПРИМЕРЕ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

**Аннотация.** Предметом исследования является взаимодействие органов государственной власти при организации и проведении публичных мероприятий. Автор исследует существующую в Российской Федерации систему взаимодействия органов государственной власти на примере Нижегородской области. В работе рассматриваются органы государственной власти и местного самоуправления осуществляющие приём уведомлений о проведении публичных мероприятий, их структура, основные функции. Кроме того, автором определяется цель взаимодействия органов государственной власти и законодательное регулирование взаимодействия, а также формулируются предложения по совершенствованию взаимодействия. Основными методами данного исследования являются: общенаучные методы – логический, системно-структурный и сравнительный; частнонаучные методы (методы юридической науки) – статистический метод и метод моделирования. Основными выводами произведенного исследования являются вывод о необходимости государственным органам и органам местного самоуправления уделять особое внимание к организации публичных мероприятий в силу их социальной значимости. Автор предлагает установить административный надзор за деятельностью органов государственной власти в области организации и проведения публичных мероприятий.

**Ключевые слова:** взаимодействие, государственная власть, органы местного самоуправления, массовые мероприятия, публичные мероприятия, общественная безопасность, общественный порядок, уведомительный режим, административно-правовое регулирование, административное право.

**Review.** The subject of the research is cooperation between public authorities in organization of public events. The author studies the existing system of cooperation using the experience of Nizhny Novgorod region. The paper considers public and local authorities, responsible for reception of notifications about public events, their structure and main functions. Moreover, the author defines the purpose of cooperation between the authorities and legal regulation of this cooperation, formulates suggestions for its improvement. The main research methods are logical, system-structural and comparative; the special scientific methods (methods of legal science) are the statistical method and modeling. The author concludes about the necessity for public and local authorities to pay special attention to the organization of public events due to their social importance. The author offers to introduce administrative supervision over public authorities' activity in organization of public events.

**Keywords:** cooperation, public authority, local governments, mass events, public events, public safety, public order, notification order, administrative and legal regulation, administrative law.

Проблема взаимодействия государственных органов исполнительной власти по любым направлениям своей деятельности всегда являлась актуальной темой, так как от данного взаимодействия зависит эффективность государственного управления в Российской Федерации.

В связи с усилением в последние годы гражданской активности и увеличения количества массовых мероприятий, как во всем мире, так и в России особо актуальным становится вопрос взаимодействия органов государственной власти

при организации и проведении публичных мероприятий.

Следует напомнить, что не все массовые мероприятия относятся к публичным мероприятиям. В действующем российском законодательстве понятие «массовые мероприятия» используется как в федеральном законодательстве [1], так и в некоторых региональных [2] и местных нормативных актах [3].

В федеральном законодательстве отсутствует определение «массовое», однако в региональных и

местных нормативных актах иногда закрепляется определение данного понятия. Так, например, постановление Правительства Нижегородской области [4] определяет массовое мероприятие, как разовое массовое культурно-просветительное, театральное-зрелищное, спортивное или рекламное мероприятие, требующее согласования с уполномоченным органом исполнительной власти Нижегородской области, органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области.

Исходя из этого определения следует сделать вывод о том, что законодатель намеренно исключил из понятия «массовое мероприятие» публичные мероприятия.

В доктринальной литературе другое мнение. Так, по мнению А.И. Кокорева, массовые мероприятия представляют собой организованные и санкционированные компетентными государственными органами или иными общественными организациями, а также осуществляемые на основании обычаев действия значительных групп (масс) людей, преследующие изначально правомерные цели и протекающие в общественных местах» [5]. Как следует из определения, учёный включил в содержание понятия «массовое мероприятие» и публичные мероприятия с участием значительных масс людей.

Как отмечает А.Е. Маслов, «массовые мероприятия, как правило, доступны большому количеству граждан и проводятся на улицах, площадях, в общественных зданиях, концертных залах, на спортивно-зрелищных сооружениях, специальных трассах и в других общественных местах городов и населенных пунктов» [6].

Д.А. Коротченков в своем диссертационном исследовании выделяет следующие основные признаки массовых мероприятий [7].

Они изначально предполагают участие значительных общностей (масс) людей (активное участие или участие в качестве зрителей). В противном случае мероприятие не может считаться массовым по определению.

Массовые мероприятия представляют собой организованные массовые акции, которые имеют конкретные, заранее определенные цели, и совершаются по инициативе определенных субъектов (поскольку только такие акции можно считать «мероприятиями»).

В Российской Федерации установлен уведомительный режим проведения публичных мероприятий. Уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пике-

тирования, проводимого одним участником) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 дней и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения, а если указанные дни совпадают с воскресеньем и (или) нерабочим праздничным днем (нерабочими праздничными днями), – не позднее четырех дней до дня его проведения.

Порядок подачи уведомления регламентируется законом субъекта РФ. В Нижегородской области частью 1 статьи 2 Закона Нижегородской области от 27.12.2007 года «О публичных мероприятиях, проводимых на территории Нижегородской области» установлено, что уведомление о проведении публичного мероприятия подается его организатором в письменной форме в администрацию муниципального района (городского округа), на территории которого планируется проведение публичного мероприятия, в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия.

Большой интерес вызывает статья И.А. Солодова «Административно-правовое регулирование процедур проведения публичных мероприятий», в которой анализируются законодательные акты субъектов РФ, регулирующие правила подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий. В регионах срок подачи уведомления варьируется от 15 до 10 дней либо устанавливается строго определенное количество дней. [8] Так, например, в Тюменской области уведомление подаётся строго за 10 дней до проведения публичного мероприятия. Некоторые субъекты федерации усложняют уведомительную систему для того, чтобы превратить её практически в разрешительную. Наиболее усложнённое правовое регулирование процедуры подачи уведомления о проведении публичного мероприятия наблюдается в Республике Башкортостан.

Что касается взаимодействия органов государственной власти, то практически во всех регионах России процедура уведомления и полномочия по согласованию места проведения публичного мероприятия переданы муниципальным органам власти.

В Нижегородской области в соответствии со статьей 1 Постановления Правительства Нижегородской области от 14 мая 2008 года «Об определении уполномоченного органа исполнительной

власти Нижегородской области по рассмотрению уведомлений о проведении публичных мероприятий и согласованию изменений мест и (или) времени проведения публичных мероприятий» полномочным органом является управление региональной безопасности и мобилизационной подготовки Нижегородской области.

В этой связи, в статье 3.1.10 Положения «Об управлении региональной безопасности и мобилизационной подготовки Правительства Нижегородской области», утвержденного Постановлением Правительства области от 22 мая 2012 года №295 среди функций по обеспечению общественной, экономической, информационной безопасности, правопорядка, противодействия терроризму, экстремизму и коррупции, незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ на территории Нижегородской области определена наиболее значимая функция по рассмотрению уведомлений о проведении публичных или иных массовых мероприятий.

В структуре управления региональной безопасности и мобилизационной подготовки Нижегородской области 5 отделов: Отдел по взаимодействию с правоохранительными органами, Отдел по обеспечению экономической безопасности, Сектор защиты государственной тайны, Сектор специальной документальной связи, Отдел мобилизационной подготовки.

Рассмотрением уведомлений о проведении публичных или иных массовых мероприятий занимается отдел по обеспечению экономической безопасности. Предполагается, что название отдел получил в связи с сокращением названия одного из главных задач указанного в ст. 2.1. Положения об управлении – это реализация мер по организации и обеспечению общественной, экономической, информационной безопасности, правопорядка, противодействию терроризму, экстремизму и коррупции, незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ на территории Нижегородской области.

В вышеуказанном управлении большое внимание уделяется взаимодействию с правоохранительными органами. Так, например, в Положении об управлении в качестве одной из его функций определено, что осуществление взаимодействия с органами прокуратуры и юстиции, судами, органами внутренних дел, воинскими формированиями в целях обеспечения общественной, экономической, информационной безопасности, укрепления законности и правопорядка, усиления борьбы с пре-

ступностью, а также противодействия терроризму, экстремизму и коррупции незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ в Нижегородской области.

В Законе Нижегородской области от 27 декабря 2007 года №196-З «О публичных мероприятиях, проводимых на территории Нижегородской области» отмечены случаи, когда уведомление о проведении публичного мероприятия рассматриваются органом исполнительной власти субъекта РФ.

Так, управление региональной безопасности и мобилизационной подготовки Нижегородской области рассматривает уведомления в тех случаях, когда проведение публичного мероприятия планируется на территории, непосредственно прилегающей к зданиям, занимаемым федеральными и областными органами государственной власти, представительствами иностранных государств, либо проведение публичного мероприятия планируется на территориях двух и более муниципальных районов (городских округов).

Однако из правила есть исключения: в закрытом административно-территориальном образовании (в Нижегородской области это город Саров) уведомление о публичного мероприятия подается в любом случае в администрацию городского округа.

После получения соответствующего уведомления управление региональной безопасности и мобилизационной подготовки Нижегородской области может предлагать иное в отличие от указанного в уведомлении место проведения публичного мероприятия, пригодное для этих целей, на территории того же муниципального образования, исключающее угрозу безопасности участников данного публичного мероприятия, близость к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности.

Кроме того, направляется информация в Главное управление МВД России по Нижегородской области и Управление Федеральной службы безопасности по Нижегородской области о месте и времени проведения публичного мероприятия для обеспечения охраны общественного порядка и безопасности при проведении.

В идеале к организации публичных мероприятий, на наш взгляд, следует уделять особое внимание в силу их социальной значимости и методов работы сотрудников МВД.

Что касается большинства публичных мероприятий, то они проводятся по согласованию с органами местного самоуправления.

В структуре администрации города Нижний Новгород также имеется управление по безопасности и мобилизационной подготовке, которое рассматривает уведомления о проведении публичных мероприятий.

Таким образом, для организации и проведения публичного мероприятия необходимо взаимодействие органа исполнительной власти субъекта РФ (в некоторых случаях органа местного самоуправления) и Главного управления (Управления) МВД России по субъекту.

Следует согласиться с мнением Черткова А.Н., который указывает, что в совершенствовании механизмов взаимодействия органов исполнительной власти возможно путем наделения федеральных органов исполнительной власти правом контроля за реализацией органам исполнительной власти, возложенных полномочий. [9]

Однако, более глубокий анализ позволяет сделать вывод о необходимости установления административного надзора за деятельностью органов государственной власти в области организации и проведения публичных мероприятий.

Профессор А.В. Мартынов [10] в своей монографии «Административный надзор в России: теоретические основы построения» рассматривает административный надзор, как функцию публичного управления с помощью, которой обеспечиваются конституционные права и свободы граждан, законные интересы индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Целью административного надзора, по мнению А.В. Мартынова, является также обеспечение законности и дисциплины в деятельности различных субъектов публичного управления. В большинстве случаев он направлен на обеспечение различных видов общественной безопасности и правопорядка.

Административный надзор в данном случае будет отличаться от контроля широтой охватываемой обследованной сферы деятельности, а также спецификой методов и правовых форм воздействия. [11]

В своей работе Ю.А. Тихомиров [12] указывает, что главный принцип организации административного надзора входит в «соприкосновение», в случае необходимости, со всеми учреждениями, должностными лицами и гражданами.

Таким образом, установление в области организации и проведения публичных мероприятий административного надзора позволит надзорным органам обеспечить конституционные права и свободы граждан, законные интересы индивиду-

альных предпринимателей и юридических лиц, а также укрепить общественную безопасность и правопорядок.

Помимо установления надзора совершенствование механизма взаимодействия органов государственной власти возможно и необходимо путем законодательного регулирования.

Полагаем, что в действующем законодательстве, а именно в Федеральном законе от 19.06.2004 года №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» необходимо закрепить механизм взаимодействия органов региональной власти и правоохранительных органов, а также с региональными подразделениями федеральных министерств и ведомств.

В этой связи, необходимо предусмотреть цели, задачи, принципы и формы взаимодействия. Создание правовой основы взаимодействия позволит систематизировать его, выявлять слабые места и совершенствовать дальнейшее правовое урегулирование.

В данном законе имеются указания на совместные действия органа исполнительной власти субъекта РФ и органа внутренних дел. В пункте 3 части 1 статьи 12 Федерального закона от 19.06.2004 года №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» определена обязанность регионального органа исполнительной власти в зависимости от формы публичного мероприятия и количества его участников назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении данного публичного мероприятия в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона. Назначение уполномоченного представителя оформляется письменным распоряжением, которое заблаговременно направляется организатору публичного мероприятия и в орган внутренних дел для организации взаимодействия по надлежащему обеспечению общественной безопасности участников публичного мероприятия и иных лиц. Кроме того, статья определяет цели взаимодействия органа исполнительной власти субъекта РФ и органа внутренних дел. Целью, соответственно, является надлежащее обеспечение общественной безопасности участников публичного мероприятия и иных лиц.

Пункт 5 части 1 статьи 12 указывает, что орган исполнительной власти субъекта РФ должен обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и упол-

номоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи;

Таким образом, вторая цель взаимодействия это обеспечение общественного порядка и безопасности граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи.

В некоторых случаях необходимо взаимодействие органа исполнительной власти субъекта с представительствами федеральных министерств и ведомств.

При получении сведений о проведении публичного мероприятия на трассах проезда и в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны, орган исполнительной власти своевременно должен информировать об этом соответствующие подразделения Федеральной службой охраны Российской Федерации.

Также, при проведении публичных мероприятий необходимо взаимодействие с Министерством по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий для устранения различных видов опасности, которые могут грозить участникам публичного мероприятия.

Таким образом, в законодательстве необходимо закрепить положения о взаимодействии органов исполнительной власти субъекта РФ (органов местного самоуправления) с региональными подразделениями федеральных министерств и ведомств. Данное правовое регулирование необходимо установить путем отбора и комбинации наиболее устойчивых положительных практик взаимодействия. Это позволит конкретизировать цели взаимодействия, определить задачи для достижения цели, установить принципы и формы взаимодействия.

В процессе разработки законодательного регулирования, сбор и анализа положительных практик, можно построить теоретическую модель

взаимодействия, что в свою очередь позволит выявлять слабые места и совершенствовать дальнейшее взаимодействие.

Правильной является позиция профессора Л.Л. Грищенко [13], который в своей научной статье приходит к выводу, что наиболее эффективными способами его оптимизации взаимодействия органов государственной власти при организации и проведении публичных мероприятий являются: во-первых, совершенствование правовой основы такого взаимодействия, определяемой комплексом норм, предусматривающих цели, задачи, функции, принципы, формы и методы, основные направления, порядок осуществления такой деятельности; во-вторых, совершенствование актов толкования вышеназванных норм; в-третьих, совершенствование актов применения норм о взаимодействии и, наконец, совершенствование правоотношений, складывающихся в процессе осуществления обеспечения взаимодействия.

Кроме того, профессор Л.Л. Грищенко выработал систему органов управления, которую целесообразно создавать для согласованной деятельности по обеспечению взаимодействия с государственными органами, участвующими в их подготовке и проведении: а) центральные, т.е. правительственные комиссии, организационные комитеты; б) региональные, т.е. подобные же структуры, образуемые при местных органах власти; в) отраслевые, т.е. оперативные штабы, комиссии, дежурные службы.

Помимо этого, указанным автором предложена достаточно действенная мера по конкретизации норм федерального законодательства на региональном уровне – заключение двухсторонних (возможно, трехсторонних, где в качестве третьей стороны могут выступать органы местного самоуправления) соглашений между органами государственной власти.

В совокупности данные предложения по совершенствованию взаимодействия государственных органов при организации и проведении публичных мероприятий способны реформировать действующий механизм взаимодействия.

#### Библиография:

1. Ст. 63 ФКЗ от 28.06.2004 г. №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», ст. 7, 11 ФКЗ от 30.01.2002 г. №1-ФКЗ «О военном положении», ст. 11 ФКЗ от 30.05.2001 г. «О чрезвычайном положении», ст. 18 Закон РФ от 01.04. 1994 г. №4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» и другие.
2. Постановление Правительства Нижегородской области 21.03.2011 г. №189 «О порядке организации и проведения массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий на территории Нижегородской области».

3. Постановление администрации города Нижний Новгород от 27 сентября 2011 года №3881 «Об утверждении порядка организации и проведения массовых культурно-просветительских, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий на территории города Нижний Новгород», Постановление администрации города Дзержинск Нижегородской области от 3 октября 2014 года №4229 «Об утверждении порядка организации и проведения массовых культурно-просветительских, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий на территории городского округа город Дзержинск» и др.
4. Постановление Правительства Нижегородской области 21.03.2011 г. №189 «О порядке организации и проведения массовых культурно-просветительских, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий на территории Нижегородской области».
5. Зубач А. В., Кокорев А. Н., Русакова Р. А. Основные направления деятельности милиции: Учеб. пособие.-М., 2005.-С. 288.
6. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: Учебник / Под ред. А. П. Коренева.-М., 2002.-С. 266.
7. Коротченков, Д. А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности при проведении массовых мероприятий : дис. ... канд . юрид. наук : 12.00.14 Денис Алексеевич Коротченков; Тихоокеанский гос. ун-т. – Хабаровск, 2006. С.-41.
8. Солодов И.А. Административно-правовое регулирование процедур проведения публичных мероприятий в Российской Федерации. // Административное и муниципальное право.-2009.-№ 7.-С.-17.
9. Чертков А.Н. Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами и повышение эффективности осуществления государственной власти // Законодательство и экономика.-2007.-№ 1.-С.-78.
10. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / А.В. Мартынов; под ред. Ю.Н. Старилова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010.
11. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С.18
12. Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968. С.92
13. Грищенко Л.Л., Романова В.В. Правовое обеспечение деятельности правоохранительных органов при их участии в проведении массовых мероприятий // Российский следователь.-2014.-№8.-С.47-48.

**References (transliterated):**

1. St. 63 FKZ ot 28.06.2004 g. №5-FKZ «O referendumе Rossiiskoi Federatsii», st. 7, 11 FKZ ot 30.01.2002 g. №1-FKZ «O voennom polozenii», st. 11 FKZ ot 30.05.2001 g. «O chrezvychainom polozenii», st. 18 Zakon RF ot 01.04. 1994 g. №4730-1 «O gosudarstvennoi granitse Rossiiskoi Federatsii» i drugie.
2. Postanovlenie Pravitel'stva Nizhegorodskoi oblasti 21.03.2011 g. №189 «O poryadke organizatsii i provedeniya massovykh kul'turno-prosvetitel'nykh, teatral'no-zrelischnykh, sportivnykh i reklamnykh meropriyatii na territorii Nizhegorodskoi oblasti».
3. Postanovlenie administratsii goroda Nizhnii Novgorod ot 27 sentyabrya 2011 goda №3881 «Ob utverzhenii poryadka organizatsii i provedeniya massovykh kul'turno-prosvetitel'skikh, teatral'no-zrelischnykh, sportivnykh i reklamnykh meropriyatii na territorii goroda Nizhnii Novgorod», Postanovlenie administratsii goroda Dzerzhinsk Nizhegorodskoi oblasti ot 3 oktyabrya 2014 goda №4229 «Ob utverzhenii poryadka organizatsii i provedeniya massovykh kul'turno-prosvetitel'skikh, teatral'no-zrelischnykh, sportivnykh i reklamnykh meropriyatii na territorii gorodskogo okruga gorod Dzerzhinsk» i dr.
4. Postanovlenie Pravitel'stva Nizhegorodskoi oblasti 21.03.2011 g. №189 «O poryadke organizatsii i provedeniya massovykh kul'turno-prosvetitel'nykh, teatral'no-zrelischnykh, sportivnykh i reklamnykh meropriyatii na territorii Nizhegorodskoi oblasti».
5. Zubach A. V., Kokorev A. N., Rusakova R. A. Osnovnye napravleniya deyatel'nosti militsii: Ucheb. posobie.-M., 2005.-S. 288.
6. Administrativnaya deyatel'nost' organov vnutrennikh del. Chast' Osobennaya: Uchebnik / Pod red. A. P. Koreneva.-M., 2002.-S. 266.
7. Korotchenkov, D. A. Organizatsiya administrativno-pravovoi okhrany obshchestvennogo poryadka i obespechenii obshchestvennoi bezopasnosti pri provedenii massovykh meropriyatii : dis. ... kand . yurid. nauk : 12.00.14 Denis Alekseevich Korotchenkov; Tikhookeanskii gos. un-t. – Khabarovsk, 2006. S.-41.
8. Solodov I.A.. Administrativno-pravovoe regulirovanie protsedur provedeniya publichnykh meropriyatii v Rossiiskoi Federatsii. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.-2009.-№ 7.-С.-17.
9. Chertkov A.N.. Mekhanizm razgranicheniya polnomochii mezhdru federal'nymi i regional'nymi organami i povyshenie effektivnosti osushchestvleniya gosudarstvennoi vlasti // Zakonodatel'stvo i ekonomika.-2007.-№ 1.-С.-78.
10. Martynov A.V. Administrativnyi nadzor v Rossii: teoreticheskie osnovy postroeniya: monografiya / A.V. Martynov; pod red. Yu.N. Starilova. – М.: YUNITI-DANA: Zakon i pravo, 2010.
11. Studenikina M.S. Gosudarstvennyi kontrol' v sfere upravleniya. М., 1974. S.18
12. Tikhomirov Yu.A. Vlast' i upravlenie v sotsialisticheskom obshchestve. М., 1968. S.92
13. Grishchenko L.L., Romanova V.V. Pravovoe obespechenie deyatel'nosti pravookhranitel'nykh organov pri ikh uchastii v provedenii massovykh meropriyatii // Rossiiskii sledovatel'.-2014.-№8.-С.47-48.