

- АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО -

Дата поступления рукописи в редакцию: 31.03.2026 г.

DOI: 10.24412/2782-3830-2026-3-339-344

Дата принятия рукописи в печать: 14.04.2026 г.

РУБЦОВ Олег Игоревич,
выпускник аспирантуры Института
государства и права Российской академии наук,
e-mail: igpran@igpran.ru

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ ПУБЛИЧНЫМИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ: ВИДЫ И КЛАССИФИКАЦИЯ

Аннотация. Массовые мероприятия являются одной из самых распространенных форм социальной активности граждан. Вопрос обеспечения общественной безопасности в момент их проведения является ключевым для государства. Автором исследована практика применения административно-правовых средств обеспечения безопасности при проведении не являющихся публичными массовых мероприятий. В статье представлен перечень административно-правовых средств обеспечения безопасности, используемых при организации и проведении непубличных массовых мероприятий, позволяющий проводить комплексные исследования в части обеспечения безопасности граждан. Предложены критерии классификации указанных административно-правовых средств. Полученные автором выводы позволят обеспечить систематизацию и рационализировать правовое взаимодействие по реализации прав и обязанностей субъектов, принимающих участие в организации и проведении непубличных массовых мероприятий.

Ключевые слова: не являющееся публичным массовое мероприятие, обеспечение безопасности участников мероприятия, административно-правовые средства, классификация административно-правовых средств обеспечения безопасности, общественный порядок и общественная безопасность.

RUBTSOV Oleg Igorevich,
graduate of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS OF ENSURING SECURITY DURING NON-PUBLIC MASS EVENTS: TYPES AND CLASSIFICATION

Annotation. Mass events are one of the most common forms of social activity for citizens. Ensuring public safety during these events is a key issue for the state. The author examines the application of administrative and legal measures to ensure security during non-public mass events. The article presents a list of administrative and legal measures to ensure security used in organizing and holding non-public mass events, enabling comprehensive research into ensuring citizen safety. Criteria for classifying these administrative and legal measures are proposed. The author's findings will help systematize and streamline legal interactions to implement the rights and obligations of entities participating in organizing and holding non-public mass events.

Key words: non-public mass event, ensuring the safety of event participants, administrative and legal measures, classification of administrative and legal measures for ensuring security, public order and public safety.

В современном обществе массовые мероприятия являются одной из самых распространенных форм социальной активности граждан, предназначенной для удовлетворения

различных потребностей от социокультурного развития личности до формирования мнений и выдвижения требований общественно-политического характера. Проявление названной активно-

сти определено предоставленным гражданам России конституционным правом на свободу мирных собраний (ст. 31 Конституции Российской Федерации), которое позволяет людям свободно выражать свое мнение в публичных местах, выдвигать требования, делать заявления. В настоящее время, используя данное право, граждане России выступают участниками или даже организаторами публичных акций и таких массовых мероприятий как: театральные зрелища, спортивные, культурные и многие другие.

Вопросы организации, проведения и участия в публичных мероприятиях урегулированы Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [1] (далее – Закон № 54-ФЗ), где определены основные понятия, предусмотрен исчерпывающий перечень акций, а также отражены права и обязанности организатора и органов публичной власти, что обеспечивает стабильность правового регулирования и охватывает всю сферу данных общественных отношений.

Автор полагает, что подобным образом должен быть урегулирован порядок организации и проведения непубличных массовых мероприятий. Отсутствие специального закона федерального уровня приводит к различным подходам определения понятия массового мероприятия, уведомления органов государственной власти и местного самоуправления. Некоторые виды мероприятий не находят свое отражение в актах органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления [2].

Совершенствование правовых основ и практики применения административно-правовых средств обеспечения безопасности граждан обусловлено наличием возрастающего уровня угрозы общественному порядку и общественной безопасности в момент проведения данных мероприятий.

Таким образом, вопрос обеспечения безопасности участников непубличных массовых мероприятий, одновременно пребывающих и (или) передвигающихся в общественных местах, имеет первостепенное значение. Достижение такой цели государственного регулирования происходит путем обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности, технической и пожарной безопасности, антитеррористической безопасности, а также поддержания общественного порядка. При этом, каждый из перечисленных видов безопасности содержит массивный набор административно-правовых средств, что делает довольно проблематичным их применение для организатора массового мероприятия.

Анализ существующего в настоящее время административно-правового регулирования дан-

ных общественных отношений показывает, что к структурным элементам механизма административно-правового обеспечения безопасности граждан при проведении не являющихся публичными массовых мероприятий в общественных местах отнесены: принципы и нормы права, регулирующие отношения в исследуемой области; обязательные требования; система уполномоченных органов, осуществляющих правовое регулирование отношений и контроль (надзор) за исполнением обязательных требований; административно-правовые меры.

Принципы и нормы права, регулирующие отношения в исследуемой области, закреплены в соответствующих порядках организации и проведения непубличных массовых мероприятий. Фактически они определяют содержание и направление правового регулирования мероприятий, исходя из их вида и формы.

Обязательные требования, которые должны быть выполнены и соблюдены организатором и участниками также поставлены в зависимость от характеристики события, места его проведения, эпидемиологической обстановки.

К уполномоченным органам, осуществляющим правовое регулирование отношений и контроль (надзор) за исполнением обязательных требований, в данной сфере общественных отношений следует отнести: органы внутренних дел, традиционно осуществляющие охрану общественного порядка; Роспотребнадзор как орган осуществляющий контроль за исполнением требований санитарно-эпидемиологического характера; территориальные органы безопасности.

В качестве примера административно-правовых мер можно указать на действия сотрудников полиции в момент проведения массовых мероприятий, такие как: осуществление патрулирования (п. 6 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции), доставление в полицию (п. 2 ч. 1 ст. 20 Закона о полиции), составление протокола об административном правонарушении, предусмотренного ст. 20.2.2 КоАП РФ.

Представляется, что определение структурных элементов механизма административно-правового обеспечения безопасности граждан предоставит возможность для детального научного анализа каждого элемента и будет способствовать совершенствованию правового регулирования.

Как уже отмечалось, под административно-правовыми средствами обеспечения безопасности при проведении не являющихся публичными массовых мероприятий следует понимать урегулированные нормами административного права предписания, закрепляющие приемы и способы воздействия (организации) на общественные отношения, возникающие в процессе

проведения непубличных массовых мероприятий, имеющие цель – предупреждение и устранение угроз общественному порядку и общественной безопасности [3].

Перечень указанных административно-правовых средств довольно широкий и на примере организатора непубличного массового мероприятия выглядит следующим образом.

Организатор руководствуется нормами и правилами, установленными законодательными актами, а также подзаконными актами Правительства РФ, иных исполнительных органов государственной власти, с учетом формы и направленности непубличного мероприятия (культурно-просветительные, спортивные и др.).

Так, в городе Москве в отношении массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий принято Распоряжение Мэра Москвы от 5 октября 2000г. № 1054-РМ [4], которое закрепляет обязанность организатора принять распорядительный документ (план и регламент мероприятия), а также перечисляет следующие обязанности: проверки готовности объекта и территории (совместно со спецслужбами субъекта); контроль по установке технических средств, обеспечивающих безопасность и др.

Безопасность граждан обеспечивается путем соблюдения организатором обязательных требований, в том числе с учетом эпидемиологической обстановки. Примером может служить период распространения коронавирусной инфекции COVID-19, когда предпринимались различные меры в целях снижения рисков распространения. Роспотребнадзор, точно регулируя ситуацию в стране, принимал различные постановления (например, постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 7 июля 2021 г. № 18 «О мерах по ограничению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Российской Федерации в случаях проведения массовых мероприятий») [5]. В которых, по мере снижения рисков, гражданам предоставлялась возможность посещения, а соответственно, и проведение массовых мероприятий с учетом предписаний, составленных на основании определенных (допустимых) показателей в динамике распространения болезни. Данные постановления, а также изданные в дополнения к ним рекомендации содержат меры предупредительной и профилактической направленности (ношение средств индивидуальной защиты, дезинфекция помещений и проч.). Следует также учитывать и обязательные требования в области пожарной безопасности, а именно Правила противопожарного режима, утвержденные Правительством РФ [6].

Очевидно, что обеспечение безопасности на массовом мероприятии зависит от качества

его организации, ясности и последовательности правил, разработанных организатором. Такие цели и задачи ставит перед собой стандартизация. Так, например, для проведения массовых мероприятий с пребыванием людей во временных зданиях и сооружениях разработан Свод правил «Временные здания и сооружения для проведения мероприятий с массовым пребыванием людей» (далее – Правила) [7]. Документ содержит ряд правил и характеристик как в области определения возможности проведения массового мероприятия, которые заключаются в выборе (сооружении) соответствующей требованиям пожарной безопасности площадки, так и документации, предусматривающей регламент технического контроля, а также регламент взаимодействия организатора с эксплуатирующими инженерные системы службами. Применение Правил в соответствии с целями и принципами стандартизации установлено Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», а сам документ имеет нормативные ссылки на иные документы по стандартизации (ГОСТ, СП).

Неотъемлемой частью при организации массовых мероприятий является получение разрешительных документов о соответствии места проведения условиям безопасности, т.е. санкционирование. Кроме соблюдения вышеуказанных правил и требований должна быть обеспечена антитеррористическая защищенность места (объекта) проведения мероприятия. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25 марта 2015 г. № 272, по результатам обследования и категорирования места проведения мероприятия составляется паспорт безопасности объекта, содержащий данные о соответствии антитеррористической защищенности [8].

Контроль в ходе проведения массового мероприятия осуществляется организатором, органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и выступает гарантом безопасности участников. Организатору предоставлена возможность взаимодействовать с органами исполнительной власти (п. 5-8 Распоряжения Мэра Москвы № 1054-РМ), обладающими различными административно-правовыми средствами обеспечения безопасности с учетом направленности своей деятельности. В утвержденных отдельными регионами Порядках организации и проведения массовых мероприятий, например, в Воронежской области [9] или Нижегородской области [10], предусмотрено назначение уполномоченного представителя (лицо от исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) как фактического наблюдателя за ходом мероприятия, у которого так же, как и у организатора, имеются полномочия прекратить проведение мероприятия. Само-

контроль выражается прежде всего в том, что санитарное состояние, соблюдение техники безопасности, соблюдение порядка работы персонала в целом находится в зависимости от действий организатора при подготовке мероприятия. Порядками организации и проведения массовых мероприятий закреплена персональная ответственность организатора за несоответствующие условия их проведения, а не урегулированные вопросы подлежат самостоятельному разрешению с учетом имеющегося законодательства.

Учитывая изложенное, представляется возможным определить перечень административно-правовых средств обеспечения безопасности, используемых при организации и проведении не являющихся публичными массовых мероприятий:

- нормы и правила, установленные законодательными актами, а также подзаконными актами Правительства РФ, иных исполнительных органов государственной власти, определяющие с учетом формы и направленности порядок организации и проведения непубличного мероприятия;
- обязательные требования, обеспечивающие условия безопасности граждан, участвующих в непубличном массовом мероприятии;
- стандартизация (использование правил при планировании и разработке регламента проведения мероприятия);
- санкционирование (получение разрешительных документов, в том числе о соответствии места проведения условиям безопасности);
- меры предупредительной и профилактической направленности;
- контроль, включая самоконтроль.

Исследование комплекса административно-правовых средств обеспечения безопасности при проведении не являющихся публичными массовых мероприятий позволило выделить критерии их классификации:

- 1) по субъектам применения (административно-правовые средства, применяемые органами внутренних дел, организатором(-ами) мероприятия, лицами, оказывающими содействие в проведении мероприятия (представители органов исполнительной власти и органов местного самоуправления)).

Поскольку организатор мероприятия является лицом, осуществляющим организационно-распорядительные функции, именно он, осуществляя подбор необходимых средств и методов и гарантируя их выполнение, создает условия, при которых будет обеспечена безопасность участников и иных лиц. Данные действия находят свое выражение не только в соблюдении обяза-

тельных требований, но и в разработке собственного плана мероприятия, который включает: установление регламента; закрепление ответственных лиц; согласование порядка взаимодействия с лицами, оказывающими содействие; установление порядка взаимодействия персонала; условия приостановления или прекращения мероприятия и др.

Лица, оказывающие содействие в проведении мероприятия (представители органов исполнительной власти и органов местного самоуправления). Так, например, определение готовности объекта массового мероприятия производится совместно с сотрудниками Федеральной службы безопасности, органами внутренних дел, Государственной противопожарной службы (территориальные отделы) и представителями органов власти (п. 13 распоряжения Мэра Москвы от 5 октября 2000г. № 1054-РМ). При определенных видах и масштабах мероприятия предусмотрено формирование специализированных противэпидемических бригад (СПЭБ Роспотребнадзора), целью деятельности которых является в том числе обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия при проведении массовых мероприятий [11]. Следует отметить, что состав лиц, оказывающих содействие может меняться с учетом места проведения, количества участников, вида массового мероприятия.

Органы внутренних дел необходимо отразить отдельно в классификации по субъектам применения, поскольку являются основным и неизменным субъектом, обеспечивающим поддержание общественного порядка, а его действия по применению административно-правовых средств в силу Закона «О полиции» не зависят от изначального привлечения органов внутренних дел в качестве субъекта, оказывающего содействие в проведении массового мероприятия.

- 2) по территориальному действию (административно-правовые средства, предусмотренные федеральными и региональными нормативными правовыми актами, а также муниципальными правовыми актами).

- 3) по характеру действия (административно-правовые средства, имеющие общий или специальный характер действия). Примером средств общего характера действия, воздействующих на совокупность различных общественных отношений, будут являться нормы Федерального закона «О полиции», Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федерального закона «О безопасности», различных постановлений и иных актов органов исполнительной власти, направленные на обеспечение безопасности населения. Средства специального характера действия закреплены в

нормативных правовых актах непосредственно регулирующих порядок организации и проведения определенных видов непубличных массовых мероприятий (например, Распоряжение Мэра Москвы от 5 октября 2000 г. № 1054-РМ).

- 4) по цели применения (административно-правовые средства, направленные на поддержание общественного порядка или на обеспечение (достижение) санитарно-эпидемиологической и пожарной безопасности, антитеррористической защищенности, технической и эксплуатационной безопасности).

Безопасность участников не являющихся публичными массовых мероприятий достигается путем достижения санитарно-эпидемиологической безопасности, технической и пожарной безопасности (при эксплуатации зданий и сооружений), антитеррористической защищенности, а также поддержания общественного порядка. Как показано выше, каждая из категорий включает в себя определенный набор административно-правовых средств. Поэтому критерием классификации могут служить цель применения.

- 5) по регулируемому воздействию (административно-правовые средства, воздействующие на условия проведения не являющегося публичным массового мероприятия, на действия (бездействие) участников, создающих угрозу общественному порядку и общественной безопасности).

Административно-правовые средства применяются на различных стадиях как при организации (например, предписания, выполнение которых делает возможным проведение мероприятия), так и на этапе проведения массового мероприятия (например, средства, направленные на устранение нарушений общественного порядка, закрепленные нормами Закона «О полиции»), что обуславливает возможность их классифицировать по регулируемому воздействию.

Выявленные структурные элементы механизма административно-правового обеспечения безопасности граждан, перечень административно-правовых средств обеспечения безопасности, а также предложенная классификация призваны обеспечить систематизацию и рационализировать правовое взаимодействие по реализации прав и обязанностей субъектов, принимающих участие в организации и проведении непубличных массовых мероприятий. В целях научного познания выполняют особую методологическую функцию: категоризация административно-правовых средств для дальнейшего целенаправленного исследования ранее неизвестных правовой науке средств и методов обеспечения безопасности граждан в местах массового пребывания.

Список литературы:

[1] Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 05 декабря 2022 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

[2] Рубцов О.И. Административно-правовое регулирование непубличных массовых мероприятий: проблемы и перспективы их решений // Публичная власть в современной России: реальность и перспективы: сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции, посвященной памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ Николая Михайловича Кони, в рамках 4.1 Саратовского юридического форума «Современная правовая система России: наследие Победы и взгляд в будущее» (г. Саратов, 20 июня 2025 г.) / [под общ. ред. А.Ю. Соколова]; [редкол.: А.Ю. Соколов и др.]; Саратовская государственная юридическая академия ; Саратовский филиал Института государства и права РАН. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2025. – С. 356-362.

[3] Рубцов О.И. Средства и методы обеспечения безопасности граждан при проведении непубличных массовых мероприятий // Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» («Сорокинские чтения»). – 21 марта 2025 года / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова; – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2025. – С. 1212–1217.

[4] Распоряжение Мэра Москвы от 5 октября 2000 г. № 1054-РМ «Об утверждении Временного положения о порядке организации и проведения массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий в г. Москве» (ред. 26 ноября 2024 г.).

[5] Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 7 июля 2021 г. № 18 «О мерах по ограничению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Российской Федерации в случаях проведения массовых мероприятий» (зарегистрировано в Минюсте России 12 июля 2021 г. № 64239) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 12.07.2021, № 0001202107120037.

[6] Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2020 г. № 1479 «Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации» (ред. от 03 февраля 2025 г.) // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6056.

[7] СП 514.1311500.2022. «Свод правил. Временные здания и сооружения для проведения мероприятий с массовым пребыванием людей.

Требования пожарной безопасности» (утв. приказом МЧС России от 4 апреля 2022 г. № 307) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.02.2026).

[8] Постановление Правительства РФ от 25 марта 2015 № 272 (ред. от 24 октября 2023 г.) «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2119.

[9] Закон Воронежской области от 27 мая 2014 г. № 65 «О порядке организации и проведения массовых мероприятий на территории Воронежской области» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 11.02.2026).

[10] Постановление Правительства Нижегородской области от 21 марта 2011 г. № 189 «О порядке организации и проведения массовых культурно-просветительных, театрално-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий на территории Нижегородской области» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.02.2026).

[11] Раздел III. Основные задачи СПЭБ Роспотребнадзора. Положение о СПЭБ Роспотребнадзора, утв. приказом Роспотребнадзора от 24 марта 2015 г. № 231 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.02.2026).

References:

[1] Federal Law No. 19 of June 2004, 54-FZ (as amended on December 05, 2022) "On Meetings, Rallies, Demonstrations, Processions and Picketing" // NW RF. 2004. № 25. Art. 2485.

[2] Rubtsov O.I. Administrative and legal regulation of non-public mass events: problems and prospects for their solutions//Public power in modern Russia: reality and prospects: a collection of scientific works based on the materials of an international scientific and practical conference dedicated to the memory of Dr. Jurid. Sciences, prof., Honored Scientist of the Russian Federation Nikolai Mikhailovich Konin, within the framework of 4.1 of the Saratov Legal Forum "The Modern Legal System of Russia: the Legacy of Victory and a Look into the Future" (Saratov, June 20, 2025) / [under the general ed. A. Yu. Sokolova]; [editor: A. Yu. Sokolov et al.]; Saratov State Law Academy; Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. - Saratov: Sarat Publishing House. state. jurid. acad., 2025. - S. 356-362.

[3] Rubtsov O.I. Means and methods of ensuring the safety of citizens during non-public mass events//Collection of articles based on the materials of the international scientific and practical confer-

ence "Actual problems of administrative and administrative-procedural law" ("Sorokin readings"). - March 21, 2025/under the general. ed. Dr. Jurid. Sciences, prof. A.I. Kaplunova; - St. Petersburg: St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2025. - S. 1212-1217.

[4] Order of the Mayor of Moscow dated October 5, 2000 No. 1054-RM "On approval of the Temporary Regulation on the procedure for organizing and holding mass cultural, educational, theatrical, entertainment, sports and advertising events in Moscow" (as amended on November 26, 2024).

[5] Decree of the Chief State Sanitary Doctor of the Russian Federation of July 7, 2021 No. 18 "On measures to limit the spread of a new coronavirus infection (COVID-2019) in the Russian Federation in cases of mass events" (registered with the Ministry of Justice of Russia on July 12, 2021 No. 64239) // Official Internet portal of legal information www.pravo.gov.ru, 12.07.2021, No. 0001202107120037.

[6] Decree of the Government of the Russian Federation of September 16, 2020 No. 1479 "On Approval of the Rules of Fire Safety Regime in the Russian Federation" (as amended on February 03, 2025) // NW RF. 2020. № 39. Art. 6056.

[7] SP 514.1311500.2022. "Code of Practice. Temporary buildings and structures for holding events with a mass stay of people. Fire safety requirements" (approved by Order of EMERCOM of Russia No. 307 dated April 4, 2022) // Access from SPS "ConsultantPlus" (date of contact: 13.02.2026).

[8] Decree of the Government of the Russian Federation of March 25, 2015 No. 272 (as amended on October 24, 2023) "On approval of requirements for anti-terrorist protection of places of mass stay of people and objects (territories) subject to mandatory protection by the troops of the National Guard of the Russian Federation, and forms of safety passports for such places and objects (territories)" // NW RF. 2015. № 14. Art. 2119.

[9] Law of the Voronezh Region dated May 27, 2014 No. 65 "On the Procedure for Organizing and Holding Mass Events on the Territory of the Voronezh Region" // Access from SPS "ConsultantPlus". (accessed on: 11.02.2026).

[10] Decree of the Government of the Nizhny Novgorod Region dated March 21, 2011 No. 189 "On the Procedure for Organizing and Holding Mass Cultural, Educational, Theatrical, Entertainment, Sports and Advertising Events in the Nizhny Novgorod Region" // Access from SPS "ConsultantPlus" (date of appeal: 11.02.2026).

[11] Section III. Main tasks of the SPEB of Rospotrebnadzor. Regulation on the SPEB of Rospotrebnadzor, approved by Order of Rospotrebnadzor dated March 24, 2015 No. 231 // Access from SPS "ConsultantPlus" (date of appeal: 11.02.2026).