

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ.
ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

УДК 342.92

DOI 10.17308/vsu.proc.law.2020.1/2406

**ОХРАНА ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА
В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ:
ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

А. Г. Коротких

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ (Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 15 марта 2019 г.

Аннотация: рассматриваются проблемы административно-правовой охраны общественного порядка в период проведения спортивных мероприятий. Обосновывается целесообразность внесения ряда изменений в административно-деликтное законодательство в данной сфере с целью обеспечения охраны общественного порядка в период проведения спортивных мероприятий.

Ключевые слова: общественный порядок, спортивные мероприятия, правила поведения зрителей, административные правонарушения, административная ответственность.

Abstract: addresses the problems of administrative and legal protection of public order during sports events. It justifies the expediency of introducing a number of changes in administrative and tort legislation in this area in order to ensure the protection of public order during the period of sporting events.

Key words: public order, sporting events, spectator behavior rules, administrative offenses, administrative liability.

Процесс построения гражданского общества в государстве невозможен без активизации участия населения. В Российской Федерации наибольшее проявление заинтересованности граждан (около 65 процентов) выражается в принятии их участия в деятельности спортивных и реакционных организаций¹. Президент РФ поставил серьезную задачу перед органами власти – к 2024 г. более 55 процентов населения страны должно быть вовлечено в регулярные занятия спортом, т. е. до 80 млн граждан, что также свидетельствует о массовом характере спортивных мероприятий. Развитие нормативно-правовых актов подчеркивает значимость спортивных мероприятий в рамках национальных проектов. Так, в связи с тем что в 2020 г. прекращает свое действие Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации, в настоящее время разрабатывается новая версия на длительный период до 2030 г.

193

¹ См.: Джамалова Э. К., Махмудов Б. А. Некоторые проблемы формирования правовой культуры населения в условиях становления гражданского общества // Закон и право. 2017. № 6. С. 31.

Ключевым показателем важности административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка в период проведения спортивных мероприятий является тот факт, что в 2018 г. состоялся 21-й Чемпионат мира по футболу ФИФА. Россия впервые выступила в качестве «хозяйки» чемпионата по футболу; это потребовало не только совершенствования уже существующего законодательства, регулирующего общественные отношения в данной сфере, но и принятия новых нормативно-правовых актов. В частности, был принят Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»².

Как и в иных случаях вопросы обеспечения общественного порядка при проведении массовых физкультурных и спортивных мероприятий регламентируются массивом нормативно-правовых актов, имеющих различную юридическую силу: федеральными законами, подзаконными актами, а также актами, принимаемыми в субъектах РФ³.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 23. Ст. 2866.

³ О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900 ; О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ // Там же. 2013. № 23. Ст. 2866 ; Об участии граждан в охране общественного порядка : федер. закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Там же. 2014. № 14. Ст. 1536 ; О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта : указ Президента РФ от 28 июля 2012 г. № 1058 // Там же. 2012. № 32. Ст. 4479 ; О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением международных спортивных, культурных, научных и деловых массовых мероприятий : указ Президента РФ от 16 декабря 2015 г. № 626 // Там же. 2015. № 51 (ч. 3). Ст. 7314 ; Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований : постановление Правительства РФ от 18 апреля 2014 г. № 353 // Там же. 2014. № 18 (ч. 4). Ст. 2194 ; Об обеспечении безопасности XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в г. Красноярске : указ Президента РФ от 20 февраля 2019 г. № 53 // Рос. газета. 2019. 25 февр. ; Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований : постановление Правительства РФ от 16 декабря 2013 г. № 1156 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51. Ст. 6866 ; О введении в действие «Положения о мерах по обеспечению общественного порядка и безопасности, а также эвакуации и оповещения участников и зрителей при проведении массовых спортивных мероприятий» : приказ Спорткомитета СССР от 17 октября 1983 г. № 786. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2019) ; Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 18 июля 2011 г. № 849. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2019) ; О плане мероприятий по реализации Стратегии.

Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее – Закон о спорте) закрепил, что права, обязанности, а также запреты для зрителей при проведении официальных спортивных соревнований устанавливаются Правилами поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, утвержденными Правительством РФ (далее – Правила поведения зрителей)⁴.

При этом закон содержит также некоторые ограничения и запреты, например запрет находиться в местах проведения официальных спортивных соревнований в состоянии опьянения, оскорблять других зрителей, бросать в их направлении предметы, использовать пиротехнические средства и др.

Нормативно-правовое регулирование общественного порядка будет неэффективным в случае отсутствия на практике субъектов, обладающих специальными полномочиями в данной сфере.

Нельзя не согласиться с мнением А. С. Компанейщикова, который, анализируя современное законодательство, приходит к выводу, что при проведении спортивных мероприятий обеспечение общественного порядка граждан представляется одним из основных направлений деятельности полиции РФ, Федеральной службы войск национальной гвардии, а также иных субъектов обеспечения общественного порядка⁵.

Деятельность полиции по предупреждению и пресечению административных правонарушений, в том числе при проведении спортивных мероприятий прямо закреплена в ст. 2 Федерального закона «О полиции».

Следует также отметить, что административная ответственность за нарушение Правил поведения зрителей устанавливается ст. 20.31 Кодекса РФ об административных правонарушениях⁶.

Особенность данной статьи заключается в том, что она определяет специфический субъект правонарушения, находящийся на определенных объектах и территориях, предназначенных для спортивных соревнований.

Таким образом, нарушение правил поведения зрителей может совершаться не только на спортивных сооружениях, специально предназна-

развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года : приказ Минспорта России от 14 марта 2016 г. № 245. URL: <https://www.minsport.gov.ru> (дата обращения: 15.02.2019) ; О порядке проведения массовых мероприятий на спортивных сооружениях в Московской области : постановление губернатора МО от 5 марта 2001 г. № 63-ПГ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2019).

⁴ Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований : постановление Правительства РФ от 16 декабря 2013 г. № 1156 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51. Ст. 6866.

⁵ См.: Компанейщиков А. С. Некоторые особенности обеспечения охраны общественного порядка при проведении официальных спортивных мероприятий // Закон и право. 2017. № 4. С. 122.

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ченных для проведения спортивных состязаний и занятий спортом, но и на территориях, временно предназначенных для проведения соревнований (улицы и площади городов, водоемы и т. д.).

Следует отметить, что за нарушение вышеуказанных правил ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ предусмотрен штраф в размере от трех до десяти тыс. рублей или обязательные работы на срок до 160 часов с возможным наложением запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения сроком от шести месяцев до трех лет. За повторное аналогичное правонарушение ч. 2 данной статьи предусматривает более строгую ответственность, а именно наложение штрафа в размере от десяти до пятнадцати тыс. рублей или административный арест до 15 суток с возможным наложением административного запрета на посещение мест проведения официальных соревнований на срок от шести месяцев до семи лет.

В то же время правила поведения зрителей, содержащие перечень запретов, не определяют, нарушение именно какого конкретного запрета является грубым. В связи с этим сложно определить характер правонарушения, а также вид и размер применяемой административной ответственности.

При этом законодатель в примечании к ст. 20.31 КоАП РФ выделяет два положения, подпадающие под грубое нарушение правил поведения зрителей, если совершены действия, создающие угрозу собственной безопасности и нарушающие правила поведения зрителей при проведении данных мероприятий.

Ввиду отсутствия дифференциации правонарушений по степени общественной опасности на данном этапе решение вопросов о назначении административного наказания по ст. 20.31 КоАП, в большей степени, возлагается на суды для формирования правоприменительной практики.

Части 4 и 5 ст. 20.31 КоАП РФ предусматривают административную ответственность за действия, предусмотренные ч. 2 и 3 указанной статьи, в случае если они были совершены иностранным гражданином или лицом без гражданства, в связи с чем в качестве одного из видов санкций предусматривается административное выдворение за пределы Российской Федерации. Например, в марте 2019 г. в г. Воронеже на основании судебных решений административное выдворение было применено к 25 из 60 граждан Нигерии, приехавших в Россию на Чемпионат мира по футболу еще в июне 2018 г.⁷

Такой вид санкции, как административный запрет на посещение спортивно-массовых мероприятий, ориентирован на недопущение присутствия на футбольных матчах болельщиков, способных совершить серьезные правонарушения.

В настоящее время данный вид наказания в Российской Федерации регулируется только на федеральном уровне. Аналогию применения запрета на посещение футбольных мероприятий можно провести с Ев-

⁷ См.: Валагин А. Понравилось в России // Рос. газета. 2019. 6 марта.

ропейской конвенцией о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий, которая, имея международный характер, обязывает государства-участников не допускать на матчи, насколько это юридически возможно, известных или потенциальных зачинщиков беспорядков⁸.

Следует также указать и на особый характер реализации запрета на посещение спортивно-массовых мероприятий. Так, по мнению Н. Г. Салищевой, запрет посещения спортивно-массовых мероприятий скорее представляет собой административно-предупредительную меру, профилактическую⁹.

Согласно ст. 3.14 КоАП РФ на основании судебного решения может быть установлен временный запрет на посещение спортивно-массовых мероприятий в дни проведения официальных соревнований за нарушение правил поведения зрителей.

Порядок реализации запрета представляет собой недопущение на стадион зрителей, которые по решению суда не могут там находиться, посредством усилий контролеров и полиции, он установлен иными нормативными актами. В п. 8 ч. 3 ст. 20.2 Закона о спорте сказано, что контролеры-распорядители имеют право не допускать в места проведения официальных спортивных соревнований лиц, в отношении которых вступило в законную силу постановление суда об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения¹⁰.

Р. А. Брунер и А. А. Аносов считают анализируемую формулировку «не совсем удачной», так как запрет на посещение мероприятий не зависит от отношения организаторов к данному мероприятию и устанавливается только судом. При этом следует отметить, что действие контролеров по применению физического принуждения является неправомерным и возлагается на правоохранительные органы. В связи с этим ученые указывают на необходимость со стороны законодателя урегулировать рассматриваемый вопрос на федеральном, региональном и муниципальном уровнях¹¹.

Нецелесообразным можно считать подп. «м» п. 5 Правил поведения зрителей, запрещающий проносить и использовать в местах проведения

⁸ Европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий, в частности футбольных матчей (ETS № 120) : заключена в г. Страсбурге 19.08.1985 // Бюллетень международных договоров. 2000. № 1. С. 8–22.

⁹ См.: Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 20.

¹⁰ О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федер. закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

¹¹ См.: Брунер Р. А., Аносов А. А. Административный запрет на посещение спортивно-массовых мероприятий // Современное право. 2017. № 6. С. 31.

официальных спортивных соревнований алкогольные напитки, наркотические и токсические вещества или стимуляторы, что образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.31 КоАП РФ, так как ответственность за потребление алкогольной продукции, наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах предусмотрена ст. 20.20 КоАП РФ.

Представляется целесообразным исключить из Правил поведения зрителей подп. «а» и «г» п. 5, поскольку административное правонарушение в виде оскорбления уже включено в ч. 1 ст. 5.61 КоАП РФ, а ответственность за мелкое хулиганство предусмотрена ч. 1 ст. 20.1 данного акта. В противном случае складывается сложность в единообразном применении действующего административного законодательства.

Резюмируя вышеизложенное, представляется целесообразным внести следующие изменения в административно-деликтное законодательство:

1) в ч. 1 ст. 3.14 КоАП РФ, устанавливающей запрет на посещение мест проведения официальных соревнований в дни их проведения, добавив, что данное наказание применяется только за «грубое» нарушение Правил поведения зрителей;

2) в п. 5 Правил поведения зрителей при проведении официальных, спортивных соревнований, касающихся понятия «грубое нарушение правил» с указанием их исчерпывающего перечня.

Таким образом, в результате проведенного исследования особенностей административно-правового регулирования деятельности по охране общественного порядка в период проведения спортивных мероприятий выявлено:

– административно-правовые акты являются основными источниками права, направленными на регулирование общественных отношений в сфере обеспечения охраны общественного порядка в период проведения спортивных мероприятий;

– отсутствие в Правилах поведения зрителей определяющего понятия «грубое нарушение Правил поведения зрителей», в связи с чем имеется необходимость уточнения соответствующих положений.

Внесение соответствующих изменений в указанные нормативные правовые акты должно повысить эффективность применения норм об административной ответственности за нарушение Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, а значит, и уровень безопасности при проведении данных мероприятий.