

УДК 342.9

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА НА ОФИЦИАЛЬНЫХ СПОРТИВНЫХ СОРЕВНОВАНИЯХ

В. А. Селезнев

*Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Поступила в редакцию 5 октября 2016 г.

Аннотация: рассмотрены нормы об административной ответственности за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Обоснована целесообразность дифференциации административной ответственности за нарушение различных видов запретов, установленных правилами поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, в зависимости от степени общественной опасности. Сформулированы предложения о совершенствовании законодательства.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, общественный порядок, общественное место, объекты спорта, правила поведения зрителей, официальные спортивные соревнования, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований, судебная практика.

Abstract: in the article it is considered the norms regarding administrative liabilities for violations of spectators behavior during official sports events. The reasoning is made about administrative responsibility differentiation practicability for different kind of injunction violations that are prescribed by rules of spectators behavior during official sports competitions, depending on the stage of the danger for public. Proposals of legislation improving are formulated.

Key words: administrative liability, administrative violation, public order, public place, sports objects, spectators behavior rules, official sports competitions, administrative injunction on official sports competitions places attendance, court practice.

Спортивные мероприятия в отличие от других массовых мероприятий (ярмарки, концерты, выставки, фестивали) характеризуют не только большое скопление людей на ограниченной территории, имеющих интерес к спорту, но и наличие различных групп зрителей, являющихся приверженцами соперничающих команд. Определенной проблемой является ярко выраженное в ряде случаев антисоциальное поведение спортивных болельщиков. UEFA отмечает, что без инцидентов не обходится порядка 46 % матчей – около четверти из них оцениваются как серьезные или критические¹.

Обеспечение противодействия таким негативным проявлениям активно обсуждается в юридической литературе². Д. А. Трофимов обращает

¹ URL: <http://faq.pravo.ru/news/view/130929/> (дата обращения: 17.07.2016).

² См., например: Кобец П. Н. Предупреждение противоправной деятельности © Селезнев В. А., 2016

внимание на то, что «проблема криминального футбольного фанатизма приобретает особую значимость и актуальность» в связи с высоким уровнем социальной опасности данного явления³. Как отмечает В. В. Сараев, «хулиганство фанатов или лиц, прикрывающихся спортивной поддержкой и фанатской принадлежностью к какой-либо спортивной команде, приобретает все более радикальные и общественно опасные формы; ст. 213 УК РФ и уголовно-правовая квалификация преступления не обеспечивают необходимый порог защиты законопослушных граждан от хулиганских проявлений при проведении спортивных соревнований, до и после них»⁴. Характеризуя данные противоправные деяния, А. А. Мейтин указывает, что преступления совершаются футбольными болельщиками «по мотивам, связанным со спортивными состязаниями и внутригрупповой жизнью болельщиков, на стадионах, на улицах и в иных общественных местах»⁵. Не получая должной правовой оценки, «поведение футбольных хулиганов, бросающих различные предметы на поле, в сектор болельщиков другой команды, на сотрудников полиции и стюардов, обеспечивающих порядок при проведении матча, повреждение кресел, участие в групповых драках зачастую квалифицируется как мелкое хулиганство»⁶.

Для создания системы обеспечения безопасности на объектах спорта необходимо, совершенствование нормативной правовой базы обеспечения правопорядка и общественной безопасности при проведении массовых физкультурных и спортивных мероприятий на объектах спорта⁷.

сти футбольных болельщиков, в том числе проявлений экстремизма – как одно из условий обеспечения общественной безопасности государства // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2016. № 2 (14), ч. 1. С. 67–73 ; *Борисов О. А.* Хулиганство и расизм в современном спорте : уголовно-правовой и криминологический анализ // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2009. № 3 (10). С. 125 ; *Сальников Е. В.* Формы расизма в современном футболе и основные направления противодействия ему // Спорт : экономика, право, управление. 2015. № 4. С. 14–17 ; *Сорокина Т. С.* К вопросу об ответственности болельщиков за неправомерные действия во время проведения спортивных соревнований // Рос. следователь. 2013. № 9. С. 30–33 ; *Песков А. Н.* Международная практика борьбы с криминальным фанатизмом // Спорт : экономика, право, управление. 2013. № 3. С. 18–24.

³ См.: *Трофимов Д. А.* Криминальный футбольный фанатизм как общественно опасное явление // Рос. следователь. 2011. № 19. С. 18–19.

⁴ *Сараев В. В.* Проблемы правового реагирования на современные способы совершения спортивного хулиганства // Спорт : экономика, право, управление. 2013. № 1. С. 40–42.

⁵ *Мейтин А. А.* Преступления футбольных болельщиков. Криминологическая характеристика преступлений, совершаемых футбольными болельщиками, и их предупреждение. М., 2005. С. 36.

⁶ *Кобец П. Н.* Указ. соч. С. 69.

⁷ Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 7 августа 2009 г. № 1101-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 33. Ст. 4110.

В настоящей статье рассмотрены вопросы совершенствования административной ответственности за деяния, посягающие на общественный порядок, совершаемые при проведении официальных спортивных соревнований.

Часть 1.4 ст. 20 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее – Закон о спорте)⁸ предусматривает, что зрители, виновные в нарушении правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований⁹ (далее – Правила поведения зрителей), несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Административная ответственность за нарушение Правил поведения зрителей установлена ст. 20.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁰ (далее – КоАП РФ). Специфика рассматриваемых правонарушений состоит в том, что они совершаются субъектом на определенных объектах и территориях – в местах проведения официальных спортивных соревнований, являющихся потенциально опасными в связи с одновременным массовым пребыванием людей с повышенным эмоциональным фоном в замкнутом пространстве¹¹.

Формулировки отдельных запретов п. 5 Правил поведения зрителей, нарушение любого из которых образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.31 КоАП РФ, схожи с формулировками диспозиций некоторых статей КоАП РФ, предусматривающих административную ответственность за правонарушения против общественного порядка. При этом установленные в этих статьях санкции являются более дифференцированными, что создает возможность индивидуализации наказания с учетом обстоятельств каждого конкретного дела.

Так, в соответствии с подп. «а» п. 5 Правил поведения зрителей запрещается находиться в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. Наряду с этим административная ответственность за появление на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое до-

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

⁹ 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.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1. В статье использованы нормативные правовые акты в редакции по состоянию на 01.07.2016.

¹¹ Системное толкование положений ст. 20.31 КоАП РФ с учетом содержания основных понятий, определенных в ст. 2 закона о спорте, дает возможность сделать вывод, что нарушение правил поведения зрителей может быть совершено как на объектах спорта, которыми являются объекты недвижимого имущества или комплексы недвижимого имущества, специально предназначенные для проведения физкультурных мероприятий и (или) спортивных мероприятий, в том числе спортивные сооружения, так и на территориях, специально подготовленных для проведения официального спортивного соревнования, в том числе участках автомобильных дорог, площадей, улиц, водных объектов.

стоинство и общественную нравственность, установлена ст. 20.21 КоАП РФ. Санкцией ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ за нарушение рассматриваемого запрета, установленного в Правилах поведения зрителей, предусмотрен административный штраф, размер которого выше, чем размер административного штрафа, предусмотренного санкцией ст. 20.21 КоАП РФ, однако наличие альтернативного наказания в виде административного ареста в санкции указанной нормы дает возможность сделать вывод о том, что административная ответственность, установленная данной статьей, является строже. Кроме того, административный арест по ст. 20.21 КоАП РФ фактически может быть применен за первичное административное правонарушение, тогда как ч. 2 ст. 20.31 КоАП РФ предусматривает административный арест только в случае повторного нарушения Правил поведения зрителей.

Примером сходства составов административных правонарушений может являться и нарушение установленного в соответствии с подп. «г» п. 5 Правил поведения зрителей запрета оскорблять других лиц¹². Административная ответственность за оскорбление установлена ч. 1 ст. 5.61 КоАП РФ, санкция которой предусматривает наложение административного штрафа на граждан в размере значительно меньшем, чем санкция ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ. Административная ответственность за мелкое хулиганство установлена ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ в виде наложения административного штрафа в размере от 500 до 1 тысячи рублей, что также значительно ниже размера штрафа, установленного санкцией ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ, но при этом за мелкое хулиганство в качестве альтернативного наказания предусмотрен административный арест на срок до 15 суток.

Практика рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ, показывает, что за нарушение подп. «а» п. 5 Правил поведения зрителей может быть назначено наказание в виде административного штрафа с наложением административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований¹³, а также что административное наказание в виде такого административного запрета может не применяться судами¹⁴. Указанное

¹² Подпунктом «г» п. 5 Правил поведения зрителей установлен запрет оскорблять других лиц (в том числе с использованием баннеров, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации) и совершать иные действия, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию либо направленные на возбуждение ненависти или вражды, а также на унижение достоинства человека или группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии.

¹³ См., например: Постановления: мирового судьи судебного участка № 2 Октябрьского района города Саратова от 25 августа 2015 г. по делам №5-532/15, №5-533/15 ; Верхнепышминского городского суда Свердловской области от 9 декабря 2015 г. по делу № 5-557/15. URL: <http://rospravosudie.com> (дата обращения: 01.03.2016).

¹⁴ См., например: Постановления мирового судьи: судебного участка № 1 Красноармейского района Саратовской области от 17 июля 2015 г. по делу

административное наказание может также не применяться судами и за нарушение подп. «г» п. 5 Правил поведения зрителей¹⁵.

Аналогично можно рассматривать в качестве примера образующее состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.31 КоАП РФ, нарушение установленного подп. «м» п. 5 Правил поведения зрителей запрета проносить в место проведения официального спортивного соревнования и использовать в том числе алкогольные напитки любого рода, наркотические и токсические вещества или стимуляторы. Административная ответственность за потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах установлена ст. 20.20 КоАП РФ, которая в отличие от ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ предусматривает дифференциацию административной ответственности за правонарушения, связанные с потреблением (распитием) алкогольной продукции в запрещенных местах (ч. 1), и правонарушения, связанные с потреблением наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах (ч. 2). Указанная дифференциация является вполне обоснованной, учитывая, что в соответствии со ст. 40 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»¹⁶ в Российской Федерации запрещается потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, а в отношении алкогольной продукции такой запрет не установлен.

Рассмотренные правонарушения, совершенные в местах проведения официальных спортивных соревнований, приобретают дополнительный уровень общественной опасности, что должно, несомненно, учитываться законодателем. Если деяния совершаются на спортивных объектах, на которых не проводятся официальные спортивные соревнования, хотя, по сути, это те же правонарушения, посягающие на общественный порядок, к правонарушителям должна применяться не ст. 20.31 КоАП РФ, а ст. 20.1, 20.20, 20.21 КоАП РФ в зависимости от правонарушения.

За нарушение Правил поведения зрителей предусмотрено установление административного запрета на посещение мест проведения

№ 5-329/2015 ; судебного участка № 2 Советского района г. Н. Новгорода от 10 апреля 2014 г. по делу № 5-494/2014 ; судебного участка № 70 Индустриального района г. Хабаровска от 13 апреля 2015 г. по делу № 5-223/2015. URL: <http://rospravosudie.com> (дата обращения: 01.03.2016).

¹⁵ См., например: Постановления мирового судьи: судебного участка № 2 Советского района г. Н. Новгорода от 17 марта 2014 г. по делу №5-456/2014 ; судебного участка № 2 Татищевского района Саратовской области от 13 октября 2014 г. по делу № 5-544/14 ; судебного участка № 2 Ленинского района г. Саратова от 22 октября 2014 г. по делу № 5-488/14. URL: <http://rospravosudie.com> (дата обращения: 01.03.2016).

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 2. Ст. 219.

официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Данный временный запрет может быть назначен судом при первичном нарушении на срок до трех лет, что является весьма существенным административным наказанием¹⁷. Значительно строже является установленная ч. 2 ст. 20.31 КоАП РФ административная ответственность за повторное нарушение или нарушение, повлекшее за собой приостановление или прекращение официального спортивного соревнования, предусматривающая, применение рассматриваемого временного запрета на срок до семи лет. При этом в Правилах поведения зрителей не уточняется, нарушение каких из установленных запретов является более существенным или грубым, что определяло бы характер административного правонарушения, вид и размер административного наказания. Так как нормы об ответственности зрителей спортивных мероприятий не предусматривают дифференциацию данных правонарушений по степени общественной опасности, в решении вопросов назначения административного наказания за административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.31 КоАП РФ, существенная роль отводится судебному усмотрению, что не способствует формированию единообразной правоприменительной практики.

Меры административной ответственности должны быть соразмерны степени общественной опасности правонарушения и значимости защищаемых интересов. Следовательно, усиление ответственности может быть целесообразным только за грубые нарушения Правил поведения зрителей. В целях совершенствования норм об административной ответственности за нарушение Правил поведения зрителей предлагаем внести изменения в ст. 20.31 КоАП РФ, направленные на дифференциацию административной ответственности за нарушения различных видов запретов, установленных Правилами поведения зрителей в зависимости от степени общественной опасности соответствующих деяний, предусмотрев также наличие в указанных правилах перечня грубых нарушений зрителей при проведении официальных спортивных соревнований¹⁸.

¹⁷ По смыслу ч. 1 ст. 3.4, ч. 2 ст. 4.1 и ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ рассматриваемый вид административного наказания может быть назначен судом за любое нарушение Правил поведения зрителей с учетом характера совершенного административного правонарушения, личности виновного, его имущественного положения, обстоятельств, смягчающих административную ответственность, и обстоятельств, отягчающих административную ответственность.

¹⁸ К грубым могут относиться следующие нарушения: осуществление действий, создающих угрозу собственной безопасности, жизни, здоровью, а также безопасности, жизни, здоровью иных лиц; пронос и использование оружия любого типа, в том числе самообороны, и боеприпасов, колющих или режущих предметов, других предметов, которые могут быть использованы в качестве оружия, взрывчатых, ядовитых, отравляющих и едко пахнущих веществ, радиоактивных материалов; пронос и использование огнеопасных и пиротехнических веществ или изделий, а также устройств и изделий, самодельного изготовления, не являющихся пиротехникой, применяющихся для разбрасывания, распыления различных материалов и веществ (пневмохлопушки).

В отношении вопроса исполнения административного наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения необходимо отметить следующее. В целях обеспечения исполнения постановления об указанном административном запрете федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел ведет список лиц, которым назначен указанный вид административного наказания (далее – список лиц). Наблюдается несоответствие утвержденного Министерством спорта Российской Федерации порядка предоставления организаторам официальных спортивных соревнований списка лиц¹⁹ установленным ч. 1.5 ст. 20 Закона о спорте требованиям с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в статью 20 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и статью 32.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»²⁰.

В продолжение рассматриваемых в статье вопросов следует отметить, что нарушения Правил поведения зрителей могут совершаться как гражданами Российской Федерации, так и иностранными гражданами, временно пребывающими в Российской Федерации, временно или постоянно проживающими в Российской Федерации. Часть 3 ст. 62 Конституции РФ закрепляет принцип национального режима, предусматривающий установление правила об уравнивании (за некоторыми изъятиями и исключениями) в правах и обязанностях иностранных граждан, лиц без гражданства и граждан Российской Федерации. Аналогичная норма содержится в ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»²¹.

Отдельной категорией временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан являются иностранные спортивные туристы²² – лица, временно пребывающие в стране в целях посещения официальных спортивных мероприятий. Поддержка и развитие въездного туризма является приоритетным направлением государственного регулирования туристской деятельности. Вместе с тем в соответствии со ст. 7

¹⁹ Об утверждении Порядка предоставления организаторам официальных спортивных соревнований списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения : приказ Министерства спорта РФ от 22 апреля 2014 г. № 256 // Рос. газета. 2014. № 148.

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4217.

²¹ Там же. 2002. № 30. Ст. 3032.

²² Понятие «турист» как лицо, посещающее страну (место) временного пребывания в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания, на период от 24 часов до 6 месяцев подряд или осуществляющее не менее одной ночевки в стране (месте) временного пребывания, используется в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49. Ст. 5491).

Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» обязанностью туриста является соблюдение законодательства страны (места) временного пребывания, уважение ее социального устройства, обычаев, традиций, религиозных верований.

В соответствии с ч. 1 ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Исключение предусмотрено ч. 3 ст. 2.6 КоАП РФ в отношении иностранных граждан, пользующихся иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации и совершивших на территории Российской Федерации административное правонарушение, вопрос об административной ответственности которых разрешается в соответствии с нормами международного права. Привлечение к административной ответственности является основанием ограничения въезда иностранных граждан в Россию в соответствии с п. 4 ст. 26 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»²³.

За ряд административных правонарушений нормами Особенной части КоАП РФ предусмотрено наказание в виде административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации²⁴. Так, ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ предусматривает административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за потребление наркотических средств в том числе на стадионах²⁵. Вместе с тем ст. 20.31 КоАП РФ не предусматривает указанного

²³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029. В соответствии с указанной нормой въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен в том числе в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства: неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, – в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности.

²⁴ К указанным административным правонарушениям относятся отдельные правонарушения, посягающие на здоровье населения и общественную нравственность, административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, а также потребление наркотических средств или психотропных веществ.

²⁵ Часть 3 ст. 20.20 КоАП РФ предусматривает административную ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, а также в других общественных местах либо невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются

наказания для иностранных граждан и лиц без гражданства за деяния, связанные с нарушением запрета проносить в место проведения официального спортивного соревнования и использовать наркотические и токсические вещества или стимуляторы, установленные подп. «м» п. 5 Правил поведения зрителей.

Учитывая, что действия, нарушающие установленные Правилами поведения зрителей некоторые запреты, могут представлять существенное нарушение охраняемых общественных отношений, целесообразно предусмотреть в ст. 20.31 КоАП РФ возможность применения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства рассматриваемого административного наказания за грубое нарушение Правил поведения зрителей.

Предлагаемые изменения в указанные нормативные правовые акты обеспечат эффективное применение норм об административной ответственности за нарушение Правил поведения зрителей. Наряду с совершенствованием нормативной правовой базы обеспечения правопорядка и общественной безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий необходима организация работы с болельщиками и их объединениями посредством проведения мер социального, просветительского и превентивного характера, совершенствование системы государственного контроля обеспечения правопорядка и общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий.

достаточные основания полагать, что он потребил наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, новые потенциально опасные психоактивные вещества или одурманивающие вещества на улице, стадионе, в сквере, парке, в транспортном средстве общего пользования, а также в другом общественном месте.

*Институт законодательства и
сравнительного правоведения при Пра-
вительстве Российской Федерации*

*Селезнев В. А., кандидат экономиче-
ских наук, старший научный сотрудник
отдела законодательства и процесса*

E-mail: adm7@izak.ru

Тел.: 8-495-719-03-77

*Institute of Legislation and Comparative
Law Under the Government of the Russian
Federation*

*Seleznev V. A., Candidate of Economic
Sciences, Senior Research Assistant of the
Legislation and Process Department*

E-mail: adm7@izak.ru

Tel.: 8-495-719-03-77