

11. *Трегубова, В. М.* Электронное правительство как средство автоматизации процесса предоставления государственных услуг / В. М. Трегубова // Соц.-экон. явления и процессы. — 2011. — № 3–4. — С. 279–284.

Tregubova, V. M. E-government as means of automation of process of grant of state services / V. M. Tregubova // Socio-econ. phenomena and processes. — 2011. — № 3–4. — P. 279–284.

12. *Шафалович, А. А.* Перспективы правового регулирования в Республике Беларусь при построении инновационного государства / А. А. Шафалович // Беларусь в условиях глобализации и интеграции : материалы междунар. науч. конф., Минск, 25 окт. 2018 г. / БНТУ, Каф. «Политология, социология и социальное управление» ; редкол.: С. В. Харитончик (отв. ред.) [и др.]. — Минск, 2018. — С. 196–199.

Shafalovich, A. A. Prospects of the legal adjusting in Republic of Belarus at the construction of the innovative state / A. A. Shafalovich // Belarus in the conditions of globalization and integration : materials of the intern. sci. conf., Minsk, 25 Oct. 2018 / BNTU, Dep. «Political science, sociology and social menegement» ; editorial board: S. V. Charitonchik (resp. ed.) [et al.]. — Minsk, 2018. — P. 196–199.

13. *Голоскоков, Л. В.* О правовой доктрине виртуального сетевого инновационного государства / Л. В. Голоскоков // Публ. и част. право. — 2014. — Вып. 2. — С. 22–37.

Goloskokov, L. V. About the legal doctrine of the virtual network innovative state / L. V. Goloskokov // Publ. and priv. law. — 2014. — Iss. 2. — P. 22–37.

Статья поступила в редакцию 26.11.2018 г.

УДК 343

A. Sherstobitov
T. Telyatitskaya
BSEU (Minsk)

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ENSURING OF PUBLIC ORDER DURING SPORTS COMPETITIONS

The article analyzes the problems of ensuring the safety of sports events. The author studies a complex of administrative and legal norms aimed at curbing violations of public order on the territory of physical culture and sports facilities and ways to ensure the execution of a new administrative penalty as a ban on visiting them. The results of the study allow us to determine the prospects for the development of national legislation in the sphere of optimization of the work of internal affairs bodies in countering the commission of offenses during sports events.

Keywords: *administrative offense; administrative penalty; administrative prohibition; state policy in the field of sports; execution of administrative penalties; physical culture and sports facility.*

А. В. Шерстобитов
кандидат юридических наук
Т. В. Телятицкая
кандидат юридических наук, доцент
БГЭУ (Минск)

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ ПРОВЕДЕНИЯ СПОРТИВНЫХ СОРЕВНОВАНИЙ

В статье анализируются проблемы обеспечения безопасности проведения спортивных мероприятий. Исследуется комплекс административно-правовых норм, направленных на пресечение нарушений общественного порядка на территории физкультурно-спортивных сооружений и способы

обеспечения исполнения нового административного взыскания — запрета на их посещение. Результаты исследования позволяют определить перспективы развития национального законодательства в сфере оптимизации работы органов внутренних дел по противодействию совершению правонарушений во время проведения спортивных мероприятий.

Ключевые слова: административное правонарушение; административное взыскание; административный запрет; государственная политика в сфере спорта; исполнение административных взысканий; физкультурно-спортивное сооружение.

Современные массовые спортивные мероприятия, как республиканского, так и международного формата, — это крупнейшие социальные события, привлекающие к себе значительное количество участников — спортсменов и зрителей. Сегодня как никогда становится актуальным вопрос соблюдения законности и обеспечения общественной безопасности при проведении крупных массовых спортивных мероприятий и спортивных соревнований.

Безопасность человека и гражданина, в том числе и во время проведения спортивно-массовых мероприятий и спортивных соревнований, является важнейшим направлением развития национального законодательства в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Это нашло отражение в Законе Республики Беларусь «О физической культуре и спорте» от 09.01.2018 г. № 92 (далее — Закон о физической культуре), в котором в ст. 9 закреплено, что одним из основных направлений государственной политики в сфере физической культуры и спорта является обеспечение безопасности при проведении физкультурно-оздоровительных, спортивно-массовых и спортивных мероприятий.

Современные спортивные состязания в настоящее время приобрели несколько массовый характер проведения и настолько эмоционально воспринимаются зрителями, что обеспечение их безопасности становится важнейшей и приоритетной задачей государства. Особую значимость приобретают проводимые международные соревнования, характеризующие уровень отношения к спорту в государстве и обеспечивающие в дальнейшем «спортивный престиж» страны в политико-правовом аспекте на международном уровне.

Конфликты между группами поддержки спортивных команд могут оказать влияние не только на результат игры, но и спровоцировать более серьезные социальные явления. Так, с точки зрения В.В. Ермиловой и Е.Е. Кротовой, на начало военного конфликта в Югославии в 1991 г. оказал значимое влияние конфликт между футбольными болельщиками, произошедший во время футбольного матча между загребским «Динамо» и белградской «Црвеной Звездой» [1, с. 88]. В дальнейшем конфликт был расценен как запланированное нападение хорватов на сербов, осуществленное с поддержкой хорватской полиции, не пресекшей начало конфликта.

Актуальность вопросов обеспечения безопасности проведения спортивных мероприятий находит отражение в работах ученых не только в сфере юриспруденции, но и социологии, и психологии [2–4].

В Республике Беларусь одним из основных источников, регламентирующих требования, предъявляемые к охране общественного порядка во время проведения спортивных соревнований, является Закон о физической культуре и спорте. Анализ ст. 36 данного Закона («Меры по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении спортивно-массовых мероприятий») позволяет сделать вывод о том, что при проведении спортивно-массовых мероприятий охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в местах проведения спортивно-массовых мероприятий, а также на территориях, прилегающих к этим местам, и путях эвакуации осуществляется сотрудниками органов внутренних дел. В то же время организаторы спортивно-массовых мероприятий, администрация физкультурно-спортивного сооружения могут принимать участие в охране общественного порядка в местах проведе-

ния спортивно-массовых мероприятий во взаимодействии с сотрудниками органов внутренних дел. К сожалению, отсутствуют закрепленные формы такого взаимодействия. Кроме того, в настоящее время отсутствуют нормативные правовые акты, закрепляющие юридических лиц субъектами, обеспечивающими охрану общественного порядка даже в форме взаимодействия с правоохранительными органами.

Важное место в ст. 36 Закона о физической культуре и спорте занимают правовые запреты, имеющие своей целью охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Запреты находят выражение в ограничении прав присутствия физических лиц на физкультурно-спортивных сооружениях во время проведения спортивно-массовых мероприятий.

Предусмотрены две группы запретов. Первая — запрет на присутствие как недопуск на спортивно-массовые мероприятия. Вторая — запрет на совершение определенных действий на территории физкультурно-спортивного сооружения.

Первую группу в свою очередь можно классифицировать на две группы.

1. Действия, не являющиеся административными проступками:

- лица не имеют входного билета или иного документа, дающего право прохода в места проведения спортивно-массовых мероприятий;

- скрывают свои лица, в том числе с использованием масок, иных предметов и (или) средств для затруднения установления их личности;

- отказываются от личного досмотра либо от досмотра находящихся при них вещей;

- имеют при себе:

- а) предметы и вещества, запрещенные к проносу Правилами безопасности проведения занятий физической культурой и спортом;

- б) имитаторы и муляжи холодного, огнестрельного, газового или иного оружия, взрывчатых веществ и боеприпасов;

- в) флаги, вымпелы, не зарегистрированные в установленном порядке, а также эмблемы, символы, плакаты, транспаранты и иные средства, содержание которых направлено на причинение ущерба общественному порядку, правам и законным интересам граждан, а также на пропаганду войны или связано с экстремистской деятельностью.

2. Действия, содержащие в себе признаки состава административного правонарушения:

- лица находятся в состоянии алкогольного опьянения или в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, токсических или других одурманивающих веществ;

- лица препятствуют осуществлению мер по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а также подстрекают иных лиц к таким действиям любыми методами.

Следует отметить что Закон о физической культуре и спорте расширил правовые запреты, ограничивающие возможность нахождения на территории физкультурно-спортивных сооружений, содержащиеся в Правилах безопасности проведения занятий физической культурой и спортом, утвержденных постановлением Министерства спорта и туризма Республики Беларусь от 31 августа 2018 г. № 60.

Актуальным вопросом реализации обозначенных выше административно-правовых норм, выполняющих как предупредительную, так и запрещающую функцию, является то, что обеспечение пропускного режима на территорию физкультурно-спортивного сооружения возлагается на организаторов спортивного соревнования. И только в случаях нарушения общественного порядка в виде совершения административного правонарушения должны применяться меры принуждения со стороны сотрудников органов внутренних дел. К сожалению, практика обеспечения проведения спортивных соревнований показывает зачастую задействование значительного количества сотрудников милиции в качестве потенциальных правоприменителей, что не является рациональным использованием органов правопорядка.

Полагаем, что реализация некоторых запретов, закрепленных в Законе о физической культуре и спорте, вызывает большее количество вопросов в части правового обеспечения. Так, ч. 3 ст. 36 названного Закона запрещает нахождение в местах проведения спортивно-массовых мероприятий в состоянии алкогольного опьянения или в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, токсических или других одурманивающих веществ, что по своей сути дублирует норму административно-деликтного законодательства.

Запрещается также:

- иметь при себе и (или) использовать предметы и вещества, запрещенные к проносу Правилами безопасности проведения занятий физической культурой и спортом, в том числе алкогольные, слабоалкогольные напитки, пиво, холодное, огнестрельное, газовое или иное оружие, составные части и компоненты оружия, взрывчатые вещества и боеприпасы, предметы, поражающее действие которых основано на использовании горючих веществ, специально изготовленные или приспособленные предметы, использование которых может представлять угрозу жизни и здоровью людей, причинить материальный ущерб физическим лицам, организациям, препятствовать проведению спортивно-массового мероприятия, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами;

- иметь при себе и (или) использовать имитаторы и муляжи холодного, огнестрельного, газового или иного оружия, взрывчатых веществ и боеприпасов;

- распивать в не предназначенных для этого местах алкогольные, слабоалкогольные напитки, а также пиво;

- пользоваться источниками открытого огня, курить, потреблять наркотические средства, психотропные вещества, их аналоги, токсические или другие одурманивающие вещества;

- скрывать свои лица, в том числе с использованием масок, иных предметов и (или) средств для затруднения установления их личности, действовать методами, создающими угрозу общественной безопасности, жизни и здоровью спортсменов, тренеров, судей по спорту, участвующих в спортивно-массовых мероприятиях, болельщиков и (или) иных физических лиц, находящихся в местах проведения спортивно-массовых мероприятий, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами;

- осуществлять пропаганду войны или экстремистскую деятельность, в том числе с использованием плакатов, транспарантов или иных средств;

- иметь при себе и (или) пользоваться флагами, вымпелами, не зарегистрированными в установленном порядке, а также эмблемами, символами, плакатами, транспарантами и иными средствами, содержание которых направлено на причинение ущерба общественному порядку, правам и законным интересам граждан;

- воздействовать в какой бы то ни было форме на сотрудников органов внутренних дел в целях воспрепятствования выполнению ими служебных обязанностей, а также на организаторов спортивно-массовых мероприятий, администрацию и иных работников, осуществляющих обслуживание физкультурно-спортивных сооружений, представителей общественности, выполняющих обязанности по охране общественного порядка, в целях воспрепятствования выполнению ими служебных и общественных обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;

- бросать предметы в направлении других болельщиков, участников спортивно-массовых мероприятий и иных лиц, находящихся в местах проведения спортивно-массовых мероприятий или на территориях, прилегающих к этим местам;

- находиться на лестницах, создавать помехи движению, в том числе в проходах, выходах и входах (основных и запасных);

- находиться с животными, за исключением собак-поводырей в намордниках и на поводке;

- иметь при себе предмет, размеры которого по длине, ширине и высоте превышают 40 × 40 × 45 сантиметров, кроме случаев, когда пронос такого предмета согласован с организатором спортивно-массового мероприятия;
- осуществлять незаконную торговлю (включая торговлю входными билетами или документами, заменяющими входные билеты), распространять любым способом продукцию политического и религиозного характера (включая плакаты, листовки, буклеты);
- нарушать общественный порядок, совершать иные действия, нарушающие установленный порядок организации и проведения спортивно-массовых мероприятий, в том числе использования пиротехнических изделий, а также подстрекать иных лиц к таким действиям любыми методами.

Лица, не соблюдающие указанные ограничения, выдворяются за пределы мест проведения спортивно-массовых мероприятий без возмещения стоимости входного билета и привлекаются к ответственности в случаях, установленных законодательными актами.

Перечень ограничений представляет собой как комплекс норм, имеющих административно-деликтную природу и порождающих наступление административной ответственности в случае их нарушения, так и норм, обеспечивающих нормальное функционирование объекта физической культуры и спорта. Полагаем, что дублирование норм права, закрепленных в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — КоАП), является излишним и «размывает» иные важные цели нормативного правового акта.

Значительное количество нарушений Правил, предполагающих удаление за пределы места проведения спортивно-массового мероприятия, может проявляться в деяниях посетителей (болельщиков) лишь при нахождении их уже в зрительских секторах, и фиксация нарушения правил пребывания, а тем более «изъятие правонарушителя» затруднено. Актуальным становится вопрос прекращения их пребывания на территории физкультурно-спортивного сооружения и способах достижения этой цели. Органы внутренних дел не обладают полномочиями административного пресечения в отношении лиц, не совершивших противоправное деяние. Поэтому в ряде случаев они задерживают и выдворяют зрителя (болельщика) исходя только из личного визуального контроля, желания предугадать развитие неблагоприятной ситуации, не имея в дальнейшем доказательств факта нарушения Правил. Кроме того, некоторые деяния не являются административным правонарушением, как, например, скрывание своего лица, находясь уже на зрительской трибуне, предполагает удаление со спортивно-массового сооружения, но это не является нарушением общественного порядка и выдворение такого болельщика сотрудниками органов внутренних дел будет являться нарушением законности. Следует согласиться с мнением В.И. Майорова и А.В. Коркина, что анализ правоприменительной практики показывает, что применение мер административного принуждения должностными лицами государственных органов исполнительной власти, а в особенности сотрудниками милиции, зачастую происходит с произвольным и расширительным толкованием своих полномочий по предупреждению правонарушений, поддержанию общественного порядка и борьбе с преступностью [5, с. 9]. Очевидно, что иные лица, в том числе работники организатора проведения соревнований, не обладают полномочиями на меры принуждения в отношении нарушителей Правил. Следовательно, актуальным продолжает оставаться вопрос обеспечения анализируемых норм в части методов их реализации.

Позитивным явлением в исследуемом комплексе общественных правоотношений стало внесение дополнений в КоАП 17 июля 2018 г. Дополнение расширило виды административных взысканий, дополнив их административным запретом на посещение физкультурно-спортивных сооружений. Данное взыскание является дополнительным взысканием и в соответствии со ст. 6.13 КоАП представляет собой временный запрет физическому лицу посещать физкультурно-спортивные сооружения во время проведения спортивно-массовых мероприятий, спортивных соревнований. Оно применяется за со-

вершение на территории физкультурно-спортивного сооружения во время проведения спортивно-массового мероприятия, спортивного соревнования административных правонарушений, указанных в ст. 9.1, 16.10, 17.1, 17.3, 17.10, 17.11, 17.14, 23.4, 23.34 КоАП, если за совершенное правонарушение предусмотрена санкция в виде административного ареста. Административный запрет на посещение физкультурно-спортивных сооружений устанавливается на срок от трех месяцев до трех лет.

Отмечая несомненную значимость внесенного дополнения в кодифицированный закон, вызывает сомнение целесообразность закрепления основанием применения административного запрета правонарушение, предусмотренное ст. 17.14 КоАП «Незаконное изготовление и (или) распространение методик либо иных материалов о способах изготовления взрывных устройств и взрывчатых веществ». Данное правонарушение при всей своей вариативности вряд ли может совершаться во время проведения спортивных соревнований и поэтому считаем целесообразным изъятие данного проступка из ч. 2 ст. 6.13 КоАП.

Административное взыскание налагается на физическое лицо, совершившее административное правонарушение, в целях его воспитания и предупреждения совершения новых правонарушений как самим этим лицом, так и другими физическими лицами.

Сложность достижения целей юридической ответственности после применения мер административного воздействия к лицам, нарушающим общественный порядок на спортивных состязаниях, заключается в наличии у них особых социальных ценностей. С точки зрения группы авторов у так называемых фанатов ярко выражается желание эпатажиться, т.е. выделяться на фоне иных болельщиков своим поведением... нарушающим общепринятые нормы общественного и нравственного поведения, способным порой на скандальные выходки и претендующего на сенсационность [4, с. 43]. Поэтому в ряде случаев привлечение к административной ответственности, к сожалению, у данной категории лиц вызывает повышение уровня «лжеавторитета» и ожидать от них соблюдения административного запрета представляется затруднительным. Следовательно, важной задачей, стоящей перед всеми организаторами спортивных мероприятий и правоохранительными органами, является создание условий по недопущению этих лиц на объекты физкультурно-спортивных сооружений, обнаружению их присутствия и пресечению пребывания во время спортивно-массовых мероприятий.

Считаем необходимым дополнить ст. 21-1.1 «Исполнение постановления об административном запрете на посещение физкультурно-спортивных сооружений» Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях положением об обязательной фотофиксации лица, привлеченного к административной ответственности, и размещением его данных и изображения в специализированной базе Министерства внутренних дел Республики Беларусь.

Полагаем, что организаторы спортивных мероприятий международного и республиканского уровней обязаны разработать и реализовать на практике системы видеонаблюдения и телевизионного оповещения, позволяющих при необходимости идентифицировать лица посетителей. Также целесообразно разработать систему видеонаблюдения за лицами, находящимися на трибунах, с возможностью размещения изображения действий на публичные мониторы. Лица, выдающие свои действия на видеоэкранах стадиона, вряд ли осмелятся совершать противоправные действия, зная, что они уже зафиксированы как индивидуумы и как правонарушители.

Полагаем, что белорусскому законодателю следует обратить внимание на позитивный опыт российских коллег, закрепивших ответственность организаторов спортивных мероприятий. Так, в соответствии со ст. 20.32 «Нарушение правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности

при проведении официальных спортивных соревнований. Дополнение КоАП данным видом правонарушения позволит повысить уровень ответственности организаторов спортивных соревнований в Республике Беларусь.

Считаем необходимым унифицировать понятия, содержащиеся в Законе о физической культуре и спорте и Правилах безопасности проведения занятий физической культурой и спортом, и установить единый перечень запретов, действующих при организации и проведении спортивных мероприятий. Как верно заметил доктор юридических наук В.И. Майоров, «право, как регулятор поведения людей тем эффективнее выполняет свою роль, чем более верно концептуально и лингвистически выражены его предписания, констатации, дозволения и запреты» [5, с. 75].

Полагаем целесообразным внести изменение в п. 1 ст. 36 Закона о физической культуре и спорте, закрепив обязанность организаторов спортивных соревнований оказывать организационно-техническую помощь сотрудникам ОВД в охране общественного порядка.

Таким образом, констатируя наличие позитивного массива административно-правовых норм, регулирующего правоотношения в сфере охраны правопорядка и обеспечения безопасности при проведении спортивных соревнований в Республике Беларусь, отмечаем необходимость продолжения работы по совершенствованию общественных отношений в целях защиты прав граждан на безопасное нахождение на территории спортивно-массовых сооружений как со стороны законодательных, так и правоприменительных органов.

Источники

1. Ермилова, В. В. Спортивное соревнование и проблемы безопасности (правовой аспект) / В. В. Ермилова, Е. Е. Кротова // Общество. Среда. Развитие. — 2015. — № 4. — С. 87–90.
Ermilova, V. V. Sports competition and safety issues (legal aspect) / V. V. Ermilova, E. E. Krotova // Society. Habitat. Development. — 2015. — № 4. — P. 87–90.
2. Алексеева, А. П. Законодательные инициативы в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении спортивных соревнований / А. А. Алексеева // Вестн. Воронеж. ин-та МВД России. — 2013. — № 3. — С. 15–16.
Alekseeva, A. P. Legislative Initiatives in the Sphere of Protecting Public Order and Ensuring Public Safety during Sporting Events / A. P. Alekseeva // Bull. of Voronezh Inst. of the Min. of Internal Affairs of Russia. — 2013. — № 3. — P. 15–16.
3. Иванова, С. И. Правовые основания принятия решения о необходимости охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий силами сотрудников ОВД / С. И. Иванова, Е. К. Черкасова // Концепт. — 2014. — № 15. — С. 11–15.
Ivanova, S. I. The legal basis for deciding on the need to protect public order during public events by the forces of the ATS / S. I. Ivanova, E. K. Cherkasova // Concept. — 2014. — № 15. — P. 11–15.
4. Зуев, В. Н. Культуроцентристская парадигма зрителей на спортивных соревнованиях / В. Н. Зуев, П. Г. Смирнов, Ю. Н. Юрьев // Пед.-психол. и мед.-биол. пробл. физ. культуры и спорта. — 2015. — № 2(35). — С. 39–45.
Zuev, V. N. The cultural-centric paradigm of spectators at sports competitions / V. N. Zuev, P. G. Smirnov, Yu. N. Yuryev // Ped.-psychol. and med.-biol. problems of phys. culture and sports. — 2015. — № 2 (35). — P. 39–45.
5. Майоров, В. И. Административное принуждение: понятие, место и формы выражения / В. И. Майоров, А. В. Коркин // Адм. право и процесс. — 2016. — № 4 (11). — С. 8–20.
Mayorov, V. I. Administrative coercion: concept, place and forms of expression / V. I. Mayorov, A. V. Korokin // Administrative law and process. — 2016. — № 4 (11). — P. 8–20.
6. Майоров, В. И. К вопросу о необходимости уточнения законодательного определения безопасности дорожного движения / В. И. Майоров // Пробл. права. — № 2. — С. 75–80.
Mayorov, V. I. On the need for clarifying the legislative definition of road safety / V. I. Mayorov // Problems of Law. — № 2. — P. 75–80.

Статья поступила в редакцию 10.12.2018 г.