

РАЗДЕЛ 2. ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

УДК 342.9

Антонов Глеб Олегович

студент,

Институт правового консалтинга,

Московский государственный юридический университет

имени О. Е. Кутафина,

г. Москва, Российская Федерация,

e-mail: gleb.antonov39@gmail.com

НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ПОВЕДЕНИЯ ЗРИТЕЛЕЙ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ОФИЦИАЛЬНЫХ СПОРТИВНЫХ СОРЕВНОВАНИЙ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Аннотация. Статья посвящена выявлению проблем теоретического характера и практического значения в случаях нарушения правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, а также путей их решения. Выявлены некоторые проблемы законодательного регулирования. Во-первых, необходимо разграничить синонимичные понятия для правильной квалификации административных правонарушений по ст. 20.31 КоАП РФ. Во-вторых, следует определить порядок недопуска лиц, которые не имеют при себе персонифицированной карты для посещения официального спортивного соревнования. В-третьих, законом установлено неправомерное условие для вынесения решения об отказе выдачи персонифицированной карты болельщика.

Ключевые слова: правила поведения зрителей, официальные спортивные соревнования, административное наказание, запрет на посещение официальных спортивных соревнований, персонифицированная карта.

Gleb O. Antonov

Student,

Institute of Legal Consulting,

Moscow State Law University

named after O. E. Kutafin (MSAL),

Moscow, Russian Federation,

e-mail: gleb.antonov39@gmail.com

VIOLATION OF RULES OF SPECTATOR CONDUCT DURING OFFICIAL SPORTS COMPETITIONS: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE

Abstract. The article is devoted to identifying problems of a theoretical nature and practical significance in cases of violation of the rules of behavior of spectators during official sports competitions, as well as ways to solve them. Some problems of legislative regulation are revealed. Firstly, it is necessary to distinguish synonymous concepts for the correct qualification of administrative offenses under Article 20.31 of

the Administrative Code of the Russian Federation. Secondly, it is necessary to determine the procedure for the non-admission of persons who do not have a personalized card with them to attend an official sports competition. Thirdly, the law establishes an unlawful condition for making a decision on the refusal to issue a personalized fan card.

Keywords: rules of behavior of spectators, official sports competitions, administrative punishment, ban on attending official sports competitions, personalized card.

На современном этапе развития нашего государства и общества стоит ряд ключевых задач, одна из которых состоит в снижении уровня социальной опасности. Агрессивные действия со стороны спортивных фанатов, в свою очередь, подрывают общественные интересы в сохранении безопасной обстановки на стадионах, угрожая жизни и здоровью зрителей спортивных мероприятий. Так, по мнению В. В. Сараева, хулиганство при проведении спортивных мероприятий приобретает все более радикальные и общественно опасные формы [1, с. 41].

Как отмечает М. Ю. Филь, исследуемая тема достаточно многогранна из-за частого выхода поведения зрителей за рамки положений ст. 20.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), так как создается угроза общественным отношениям в сфере охраны жизни, здоровья, общественной безопасности [2, с. 457].

Одним из современных трендов российской юридической науки является усиление ответственности за совершение деяний экстремистского характера.

Действительно, футбольные стадионы могут стать не местом проведения безопасного спортивного противостояния, а поводом агрессии фанатов, спровоцировать которую может как их недовольство в поражении любимой команды, так и их победа в матче.

Одной из предпосылок к введению новых нормативно-правовых норм, регулирующих административные правонарушения в данной сфере, стал следующий резонансный случай во время проведения футбольного матча.

Вратарь московского ФК «Динамо» Антона Шунина 17 ноября 2012 в матче против ФК «Зенита» на стадионе «Химки» получил серьезный ожог, а также посттравматический отит правого уха на 36 минуте матча от петарды, которая прилетела с трибуны болельщиков «Зенита» прямо ему под ноги. По этой причине матч был остановлен, а «Зениту» было засчитано техническое поражение и денежный штраф. Описанный случай вызвал резонанс в обществе, вследствие чего 19 ноября 2012 года глава правительства России Д. А. Медведев выступил с заявлением о необходимости доработки законодательства в сфере обеспечения безопасности во время проведения спортивных соревнований на спортивных объектах, а также предложил ужесточить наказание за правонарушения на них.

Для решения возникшей проблемы был принят Федеральный закон от 23.07.2013 № 192-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» [3].

Кроме введения в КоАП РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.03.2022) [4] исследуемого административного правонарушения в виде нарушения правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований (ст. 20.31), последовали изменения в ст. 3.14, в которую включен новый вид административного наказания: административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения

Кроме того, ст. 20.25 КоАП РФ была дополнена новым пунктом, который установил административную ответственность за нарушение такого запрета вплоть до административного ареста на срок от десяти до пятнадцати суток.

В свете изложенного представляется актуальным исследовать проблемы привлечения к административной ответственности за нарушения правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, среди которых можно выявить следующие.

Во-первых, в ходе исследования судебной практики по административным правонарушениям было выявлено, что правоприменитель по-разному квалифицирует административные правонарушения Правил поведения зрителей, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» [5].

Так, Филимонов П. С. на стадионе футбольного клуба «Сатурн», когда проводился матч с московским «Торпедо», использовал файеры. Данные действия подпадают под нарушение требований п. «м» ч. 5 Правил поведения зрителей, в связи с чем он был привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ [6].

В то же время, Петухов А. И. на стадионе г. Волгограда в период проведения футбольного матча РПЛ между волгоградским «Ротором» и «Зенитом» из Санкт-Петербурга пронес спортивный объект петарду и использовал ее на трибуне. Данными действиями он создал угрозу общественной безопасности, жизни и здоровья и безопасности третьих лиц, тем самым нарушил требования подпункта «м» пункта 5 Правил поведения зрителей. Данные действия Петухова А. И. квалифицированы как грубое нарушение данных правил, и он был привлечен к административной ответственности по ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ [7].

В обоих рассматриваемых делах было нарушение п. «м» ч. 5 Правил поведения зрителей, в соответствии с которым зрителям запрещено проносить в место проведения официального спортивного соревнования и использовать: огнеопасные и пиротехнические вещества или изделия (за исключением спичек, карманных зажигалок), включая сигнальные ракеты, файеры, петарды, газовые баллоны и предметы (химические материалы), которые могут быть использованы для изготовления пиротехнических изделий или дымов.

Таким образом, за совершение правонарушений, приравненных вышеуказанным пунктом правил, квалификация действий правонарушителей на практике различается. Данный пункт правил приравнивает файер к петарде, следовательно, правоприменитель нуждается в разграничении данных понятий для того,

чтобы выявить квалифицирующий признак грубого нарушения правил, заключающегося в осуществлении действий, создающих угрозу для жизни и здоровья как самого правонарушителя, так и окружающих его людей на стадионе.

Стоит также отметить, что у правоприменителя нет единого мнения о назначении наказания по ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ.

Так, решением Санкт-Петербургского городского суда было изменено административное наказание гражданину Д., нарушившему п. «б» ст. 5 Правил поведения зрителей, назначенное Постановлением судьи Петроградского районного суда Санкт-Петербурга от 12 ноября 2021 года. Наказание в виде административного ареста на срок 8 суток с наложением административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения на срок 2 года изменилось административным штрафом в размере 15000 рублей, которое было засчитано исполненным, учитывая отбытие административного наказания по данному делу в виде административного ареста [8]. Однако Постановлением Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 27.09.2022 № 16-4670/2022 решение нижестоящего суда было отменено, дело возвращено на новое рассмотрение [9].

Важным аспектом данного дела является указание суда кассационной инстанции в мотивировочной части решения, что санкция ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ является дополнительным административным наказанием и подлежит обязательному назначению наряду с основным назначенным административным наказанием в виде административного штрафа или ареста.

Во-вторых, как отмечает Брунер Р. А., в связи с тем, что ответственность за исполнение постановления об административном запрете возложена на это самое лицо, в отношении которого и было вынесено постановление, возникает вопрос соблюдения и контроля за исполнением такого судебного постановления [10, с. 164].

Так, в соответствии с п. 8 ч. 3 ст. 20.2 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 04.12.2007 № 329-ФЗ (далее – Закон о спорте) [11] контролеры-распорядители имеют право не допускать лиц с таким запретом на спортивные объекты в то время, когда на них проводятся спортивные соревнования.

Однако данное действие не является обязанностью вышеуказанных лиц, следовательно, обязательный контроль за соблюдением судебного постановления на данный момент прямо не предусмотрен. Кроме того, проверка контролерами-распорядителями всех зрителей при входе на официальные спортивные мероприятия не представляется возможной без использования камер видеонаблюдения для сканирования входных документов, а также проверки нахождения данных лиц в списке лиц, которым запрещено посещать официальные спортивные мероприятия в дни их проведения в соответствии с постановлением суда. Нормативно-правовая база для организации внедрения систем видеонаблюдения в порядке осуществления предусмотренного судебного постановления об административном запрете на настоящее время отсутствует.

Необходимо отметить ещё один проблемный аспект в осуществлении судебного запрета на посещение официальных спортивных мероприятий в дни их проведения. Так, п. 8 ч. 3 ст. 20.2 Закона о спорте четко не регламентирует вопрос порядка реализации такого права контролеров-распорядителей, так как данные лица не обладают правом на проверку документов, удостоверяющих личность.

В связи с этим возникает вопрос о том, как контролер-распорядитель будет идентифицировать такое лицо, чтобы не допустить его на место проведения соревнований, ведь личность может быть установлена только в случае присутствия уполномоченного должностного лица.

Кроме того, данные лица не вправе применять физическое принуждение к зрителям с административным запретом на посещение спортивных мероприятий в дни их проведения, которые могут попытаться пройти на место проведения соревнований.

Одним из путей решения возникших проблем стал, так называемый, «Закон о Fan ID», а именно Федеральный закон от 30.12.2021 № 462-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» [12] (далее – ФЗ-462), вступивший в силу 1 июня 2022 года. Данный закон, как объясняли авторы законопроекта, улучшит безопасность на стадионах, тем самым привлечет новых болельщиков для посещения официальных спортивных мероприятий, семьи с детьми, в частности. Однако стоит разобратся, насколько данный закон стал эффективным для разрешения описанных выше ситуаций, а также не создал ли он новые проблемы правоприменения.

Главным аспектом рассматриваемого закона считается тот факт, что он закрепляет за Правительством РФ определение официальных спортивных соревнований, при посещении которых станет обязательной идентификация и аутентификация болельщиков, интегрированная в государственные цифровые сервисы для граждан.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.06.2022 № 1694-р утвержден перечень официальных спортивных соревнований, на которых идентификация и аутентификация зрителей, участников таких официальных спортивных соревнований, а также иных лиц, задействованных в их проведении, являются обязательными [13].

На данный момент «паспорт болельщика» обязателен для посещения футбольных матчей Российской Премьер Лиги на стадионах всех городов России.

ФЗ № 462 дополнил Закон о спорте статьями 20.5 и 20.6: первая из которых установила особенности осуществления идентификации и аутентификации зрителей, участников официальных спортивных соревнований, иных лиц, задействованных в проведении таких соревнований; а вторая посвящена порядку выдачи персонализированной карты. Кроме того, изменена рассмотренная нами ч. 4 ст. 20.2 Закона о спорте. Теперь контролеры-распорядители обязаны:

– проверять на входе на спортивный объект у соответствующих лиц, в том числе, зрителей документы, которые дают право на посещение спортивного соревнования посещение таких соревнований, при входе в места их проведения;

– в предусмотренных Законом о спорте случаях проверять наличие действующей персонифицированной карты у соответствующих лиц, в том числе, у зрителей соревнований.

Однако проблема, которая выражается в отсутствии обязанности контролеров-распорядителей не допускать лиц, в отношении которых вступило в законную силу постановление суда об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, до настоящего времени не решена.

Кроме того, появляются и новые проблемы, на одной из которых хочется остановиться подробнее. В соответствии п. 1 ч. 4 ст. 20.6 решение об отказе в оформлении персонифицированной карты или о приостановлении ее действия может быть принято, в том числе, в случае получения информации о намерении совершить соответствующие противоправные деяния.

Таким образом, потенциальный зритель может не попасть на место проведения спортивного соревнования, даже если это первое посещение такого мероприятия. Пояснения, что подразумевается под намерением совершить правонарушения, ФЗ-462 не предусматривает. На наш взгляд, такая формулировка явно нарушает конституционные права человека, поскольку предусматривает юридическую ответственность не за совершенное деяние, а за возникновение умысла на его совершения, который может быть и не реализован.

Указанное основание для отказа, по своей сути, является правом административного органа без решения суда вводить запрет на посещение зрителем спортивных соревнований. Кроме того, возможность административного органа применять данное «право» согласно положениям Закона о спорте не нуждается в обосновании.

Нельзя не согласиться с тем, что рассматриваемый закон имеет и преимущества. Как мы выяснили ранее, согласно п. 2 ч. 4 ст. 20.2 в установленных Правительством РФ случаях контролеры-распорядители обязаны будут проверять у зрителей при входе действующую персонифицированную карту. В то время как в соответствии с п. 2 ч. 4 ст. 20.6 будет принято решение об отказе в её оформлении или о приостановлении ее действия принимается тем лицам, в отношении которых наложено административное наказание в виде запрета на посещение официальных спортивных мероприятий. Следовательно, вышеописанная проблема, связанная с исполнением постановления суда об административном запрете, решена изменениями в Закона о спорте, вступившим в силу с 1 июня 2022 года.

Практика персонифицированной карты болельщика существовала и ранее. Так, посещение матчей чемпионата мира по футболу FIFA 2018 в России (далее ЧМ 2018) было невозможно, не имея персонально оформленного паспорта болельщика FAN-ID. Административные правонарушения в виде нарушения правил поведения зрителей фиксировались во время проведения этого официального спортивного соревнования. Например, Постановлением № 5-1337/2018 от 18 сентября 2018 г. по делу № 5-986/2018 был установлен факт использование

чужого паспорта болельщика FAN-ID, вследствие чего лицо было привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ [14].

Таким образом, на тот момент отсутствовал предусмотренный законодательством порядок прохождения идентификации зрителей.

В настоящее время данный пробел был решен утвержденными в 2022 году Правительством РФ Правилами идентификации и аутентификации зрителей, участников официального спортивного соревнования и иных лиц, задействованных в проведении такого соревнования (далее – Правила идентификации и аутентификации) [15].

В первоначальной редакции п. 2 Правил идентификации и аутентификации зрителей было установлено 2 способа идентификации посетителя спортивного соревнования, в настоящее время после внесения изменений в данные правила существует 5 таких способов, включая, но не ограничиваясь, специальными мобильными приложениями.

Кроме того, согласно п. 26 Правил идентификации и аутентификации контролер-распорядитель при аутентификации посетителя спортивного соревнования сопоставляет лицо зрителя с фотографией, находящейся в специальной информационной системе контроля доступа посетителей спортивных объектов.

Однако на практике оборудование стадионов для проведения официальных спортивных мероприятий указанной информационной системой представляется затруднительным с материально-технической точки зрения.

В заключении можно прийти к следующим выводам:

1. На практике у суда возникает вопрос о правильной квалификации административного правонарушения, заключающийся в соотношении синонимичных понятий фэйера и петарды. Совершая нарушение одного и того же пункта правил поведения зрителей, правонарушитель привлекается по разным частям ст. 20.31 КоАП РФ. Суд должен получить разъяснение, какие действия создают угрозу собственной безопасности, жизни, здоровью, а также безопасности, жизни, здоровью иных лиц, находящихся в месте проведения официального спортивного соревнования или на прилегающей к нему территории. Значение разграничения указанных терминов влияет на признание нарушения правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований грубым, что повлечет за собой более суровое административное наказание по ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ.

2. ФЗ-462, направленный на усиление общественной безопасности на стадионах, решил проблему правоприменения п. 3 ст. 1 путем возложения обязанности проверки наличия действующей персонифицированной карты у зрителей, участников официальных спортивных соревнований, иных лиц, задействованных в проведении таких соревнований, а также визуального сличения лица посетителя на контролеров-распорядителей. Однако вопрос обязанности недопуска лиц, не имеющих при себе персонифицированной карты, до настоящего момента не решён.

3. Стоит отметить появившуюся проблему, заключающуюся в отсутствии разъяснения положения ч. 4 ст. 20.6 Закона о спорте, которая предусматривает

возможность отказа в оформлении персонифицированной карты болельщика или о приостановлении ее действия в случае получения информации о намерении совершить соответствующие противоправные деяния. Предлагается разумным дополнить указанную статью примечанием-дефиницией, раскрывающим понятие намерения совершения правонарушения или же исключить данное условие для вынесения решения об отказе.

Подводя итоги, можно отметить, что существующие на данный момент тренды юридической науки, направленные на снижение угрозы общественной безопасности и развитие правового регулирования цифровизации российского общества требуют оптимизации нормативно-правового регулирования, а также организационного и материально-технического обеспечения реализации его правоприменения.

Список использованной литературы

1. Сараев В. В. Проблемы правового реагирования на современные способы совершения спортивного хулиганства/ В. В. Сараев // Спорт: экономика, право, управление. – 2013. – № 1. С. 41–50.
2. Филь М. Ю. Особенности применения статьи 20.31 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований / М. Ю. Филь // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 23 марта 2018 года / Под общей редакцией Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2018. – С. 453–457. – EDN VKDWLH.
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований : Федер. закон от 23.07.2013 №192-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
5. Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований : Постановление Правительства РФ от 16 декабря 2013 г. № 1156 // СПС КонсультантПлюс.
6. Постановление Мирowego судья 210 судебного участка Раменского судебного района Московской области Н. С. Богуновой от 29 июня 2017 г. по делу № 5-613/2017 // Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/>.
7. Постановление судьи Центрального районного суда г. Волгограда от 12 августа 2020 года № 07-477/2020 // Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/>.

8. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 27.01.2022 № 12-38/2022 по делу № 5-1317/2021 // Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/>.

9. Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 27.09.2022 № 16-4670/2022. Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/>.

10. Брунер Р. А. Некоторые вопросы исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, влекущих наказание в виде запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2017. № 17-1. С. 163-165.

11. О физической культуре и спорте в Российской Федерации : Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

12. О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» : Федер. закон от 30.12.2021 № 462-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.06.2022 № 1694-р // СПС КонсультантПлюс.

14. Постановление Центрального районного суда г. Волгограда № 5-986/2018 от 26 июля 2018 г. по делу № 5-986/2018. Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/>.

15. О порядке применения персонифицированной карты для посещения спортивного соревнования, а также идентификации и аутентификации зрителей, участников официального спортивного соревнования, иных лиц, задействованных в проведении такого соревнования : Постановление Правительства РФ от 25.06.2022 № 1140 // СПС КонсультантПлюс.