

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ СПОРТИВНЫХ И ИНЫХ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д.Д. Гаврилова;

С.В. Поспелова, кандидат философских наук, доцент.

**Российский государственный педагогический
университет им. А.И. Герцена.**

О.В. Гаврилова, кандидат юридических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены правовые и организационные основы обеспечения личной, общественной и имущественной безопасности при проведении спортивных мероприятий, а также культурно-зрелищных, развлекательных, стимулирующих, физкультурных мероприятий и рекламных акций, а также правовые основы обеспечения безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий. Изучены принципы обеспечения безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий. Исследованы субъекты обеспечения безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий, права и обязанности участников спортивных или иных массовых мероприятий.

Ключевые слова: безопасность, массовые мероприятия, правовые основы обеспечения безопасности, принципы обеспечения безопасности, субъекты обеспечения безопасности

SECURITY OF SPORTING AND PUBLIC EVENTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

D.D. Gavrilova; S.V. Pospelova.

Russian State pedagogical university of A.I. Herzen.

O.V. Gavrilova.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

In the present study, management of public and sporting events was examined. Besides personal safety, culture, entertainment, motivation and legal issues were investigated detailed. Importance of regulations was examined in terms of personal safety and any kind of risk. Legal policies and laws with their main principles were revised and discussed. Also rules and obligations of participants were investigated for these kind events.

Keywords: security, public events, legal basis of the security, security principles, parties of security

Говоря об обеспечении безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий, следует отметить, что в древности во время спортивных соревнований прекращались все войны и конфликты, этот временной промежуток характеризовался миром и покоем. В период проведения Олимпийских игр в античной Греции объявлялось священное перемирие, что стало добрым обычаем на многие столетия. Но век XX внес свои поправки в мирную традицию. Нельзя не напомнить о самом трагическом и знаковом событии – террористическом акте во время XX летних Олимпийских игр 1972 г. в г. Мюнхене. Тогда вооруженная группа боевиков палестинской террористической организации «Черный сентябрь» ворвалась в официальную резиденцию израильской делегации на территории Олимпийской деревни, расстреляла на месте двоих спортсменов, а еще девятых взяла в заложники. Кровавая развязка драмы – неумелые действия спецназа ФРГ аэропорту г. Мюнхена. В немалой степени этому ужасному по своей

жестокости событию способствовало довольно беспечное отношение к вопросам безопасности спортивных мероприятий в те годы. Изучению и прогнозированию такой угрозы, как терроризм, не уделялось достаточного внимания.

Сама по себе организация спортивных мероприятий – сложный, многогранный и недешевый процесс. Принимающие государства должны создавать комплексную систему обеспечения безопасности, которая смогла бы гарантировать полноценную охрану и защиту членов спортивных команд, представителей средств массовой информации, VIP-гостей, зрителей и самих спортивных объектов, но без существенных неудобств для повседневной жизни простых граждан. В Европе давно занимаются этой проблемой, в том числе и на правовом уровне. Вносятся изменения в законодательство конкретных стран, принимаются международные документы в этой области. Так, в 1985 г. Совет Европы разработал первую Европейскую конвенцию о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей. Вступив в силу 1 ноября того же года, этот международный правовой акт заложил основу борьбы с такими негативными явлениями, как хулиганство, дебоши, драки на континенте. Конвенция предписывает государствам принимать конкретные меры профилактики насилия и во время спортивных состязаний (в основном, говорится о футбольных матчах) и вообще, предусматривая выявление, уголовное преследование и наказание виновных [1].

Российская Федерация не осталась в стороне от решения такой важной и злободневной проблемы. Одним из важнейших направлений совершенствования спортивного законодательства в Российской Федерации многие исследователи единодушно признают необходимость создания действенных правовых механизмов предотвращения и пресечения насилия и хулиганского поведения зрителей и болельщиков во время, а также непосредственно до и после спортивных мероприятий. Такое законодательное урегулирование необходимо как на самих спортивных объектах и в непосредственной близости от них, так и в местах публичной трансляции спортивных мероприятий. Хулиганство, насилие, погромы, массовые беспорядки во время спортивных мероприятий представляют собой весьма существенную угрозу обществу.

Общепольная цель и социальная значимость физической культуры и спорта в обществе приобретают всеобъемлющий характер, статус национальных проектов и уровень государственной политики. Российская Федерация готовится к проведению целого ряда массовых спортивных мероприятий самого высокого уровня (Чемпионат мира по хоккею – 2016, Чемпионат мира по футболу – 2018), поэтому проблемы охраны общественного порядка при проведении массовых спортивных мероприятий приобретают особо актуальное значение. Поддержание надлежащего уровня общественного правопорядка при проведении спортивных мероприятиях создает благоприятные условия для обеспечения прав и законных интересов граждан. Именно поэтому любое государство заинтересовано в охране общественного порядка масштабных спортивных мероприятий, без которого невозможно всестороннее развитие и благополучие. Государство вовлекает в административно-правовой механизм охраны правопорядка различные органы государственной власти, среди которых особое место занимают органы внутренних дел, обладающие необходимым арсеналом административно-правовых средств для обеспечения должного общественного порядка.

В соответствии с действующим законодательством органы внутренних дел решают возложенные на них задачи, возникающие при определенных обстоятельствах повышенной степени опасности для жизни и здоровья людей. На футбольных матчах значительно возрастает угроза нарушений общественного порядка, а также совершения террористических актов и иных посягательств на общественную безопасность, что требует привлечения значительных сил и средств для обеспечения правопорядка.

Характерной чертой спортивных мероприятий является присутствие на футбольных и хоккейных матчах фанатов, принадлежащих к различным спортивным клубам. Их поведение – характерный пример пристрастного отношения к своей команде, доходящее до

фанатизма. В Москве, например, существуют спортивные общества болельщиков команд «Спартак», «Динамо», ЦСКА, «Торпедо» и др., в Санкт-Петербурге – культовой футбольной команды «Зенит». Отдельные противоборствующие группировки болельщиков в ходе проведения спортивных матчей совершают серьезные правонарушения, создают конфликтные ситуации, нарушают правила поведения посетителей спортивных сооружений. Иногда это приводит к трагедиям. В качестве примера можно привести вопиющий случай, произошедший октябре 1982 г. на стадионе Лужники в Москве. Во время футбольного матча на кубок Европейских Чемпионов между командами «Спартак» (Москва) и «Харлем» (Голландия) в результате давки, возникшей при активном участии фанатов «Спартака», погибло 67 человек и более 300 получили различные серьезные травмы. Это чрезвычайное происшествие произошло, как показало проведенное расследование, по нескольким причинам. Во-первых, по вине администрации стадиона, которая нарушила действующие правила проведения подобных мероприятий, а во-вторых, из-за нераспорядительности милиции, а также из-за хулиганского поведения болельщиков, многие из которых были в нетрезвом состоянии, грубо нарушали общественный порядок, вели себя агрессивно. Подобные случаи как у нас в стране, так и за рубежом носят не единичный характер. Поэтому организаторы различных зрелищных массовых мероприятий совместно с милицией обязаны усиливать меры по охране общественного порядка и безопасности во время их проведения с целью контроля за соблюдением болельщиками установленных правил поведения.

Из более близких по времени трагедий можно привести пример событий, произошедших 9 июня 2002 г., когда 14 сотрудников милиции в центре Москвы встали на пути обезумевшей толпы футбольных болельщиков, неожиданно возбудившейся после проигрыша сборной России в ходе международного футбольного матча «Россия – Япония». Жуткая картина: разбитые и покореженные витрины, перевернутые и подожженные автомобили, беснующаяся толпа – вызывали ужас даже на экране телевизора. В госпиталь МВД были доставлены милиционеры с обезображенными лицами и телами. Нужно всегда помнить, что обезумевшая неуправляемая (либо кем-то ловко управляемая) толпа ужасна! Задача, стоящая перед государством – защитить от неё хорошими и, самое главное, работающими законами человека, общество и государство.

В связи с вышеизложенным, хотелось бы привести высказывание В.К. Годованюка, который справедливо считает, что «сверхзадачей законодательства, регламентирующего процессы обеспечения безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий, является недопущение победы охлократии, при которой недостаток забитых голов компенсируется количеством разбитых голов» [2].

Распоряжением Правительства Российской Федерации 7 августа 2009 г. № 1101-р была утверждена «Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 г.», где было определено: «Для создания системы обеспечения безопасности на объектах спорта и организации работы с болельщиками и их объединениями необходима реализация следующих мер: разработка программ по обеспечению правопорядка и общественной безопасности на объектах спорта; совершенствование нормативной правовой базы обеспечения правопорядка и общественной безопасности при проведении массовых физкультурных и спортивных мероприятий на объектах спорта» [3]. Нельзя не упомянуть в этой связи и о Федеральном законе Российской Федерации от 23 июля 2013 г. № 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» [4], который внес изменения в Федеральный закон Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» [5].

Необходимым условием обеспечения общественного порядка при проведении массовых спортивных мероприятий является четкое правовое регулирование организации и проведения, а также действий органов внутренних дел направленных на предупреждение, пресечение правонарушений и привлечение к ответственности виновных лиц. В связи с этим,

на основе изучения зарубежного опыта таких стран, как Великобритания, Турция, Франция, Италия и др. специалистами Министерства внутренних дел России был разработан Проект Федерального закона «Об обеспечении безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий в Российской Федерации» (далее Проект). В настоящее время Проект размещен на официальном сайте МВД России для общественного обсуждения. Его разработка явилась одним из важнейших этапов реализации мер, определенных Стратегией.

Данный Проект устанавливает правовые и организационные основы обеспечения личной, общественной и имущественной безопасности при проведении спортивных мероприятий, а также культурно-зрелищных, развлекательных, стимулирующих, физкультурных мероприятий и рекламных акций (далее – иные массовые мероприятия) в стационарных или временных сооружениях, а также в других пригодных для этого местах на территории Российской Федерации (ст. 1) [6].

В ст. 3 Проекта указаны правовые основы обеспечения безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий. В соответствии с Проектом правовую основу обеспечения безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий составляют: Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, федеральные конституционные законы, другие федеральные законы и принятые в их исполнение иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты.

Принципы обеспечения безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий обозначены в ст. 4 Проекта.

Обеспечение безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий основывается на следующих принципах:

- законность;
- уважение прав и свобод человека и гражданина;
- взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаторов спортивных и иных массовых мероприятий, собственников и администрации объектов, а также объединений граждан при их проведении;
- ответственность организаторов спортивных и иных массовых мероприятий за обеспечение правопорядка и безопасности при их проведении.

В ст. 5. Проекта дано определение субъекта обеспечения безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий, ими являются их организаторы, собственники, администрации объектов культуры и спорта.

Также введено определение специальных субъектов обеспечения безопасности. Специальными субъектами обеспечения безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий (далее – специальные субъекты) являются территориальные органы федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, здравоохранения, органы федеральной службы безопасности, а также органы, уполномоченные на осуществление государственного (надзор) и муниципального контроля.

Права и обязанности участников спортивных или иных массовых мероприятий провозглашены в ст. 22 Проекта.

1. Участники спортивного или иного массового мероприятия имеют право:
 - проходить на объект культуры и спорта при наличии документов, дающих право на проход;
 - пользоваться всеми услугами, предоставляемыми организаторами и администрацией объектов.

2. В целях обеспечения правопорядка и безопасности людей, а также предупреждения правонарушений при проведении спортивных и иных массовых мероприятий участники обязаны:

– соблюдать положение о проведении спортивного или иного массового спортивного мероприятия, правила поведения участников при проведении спортивного или иного массового мероприятия;

– не допускать действий провоцирующих зрителей на нарушение правопорядка и общественной безопасности;

– не допускать иных действий, создающих опасность для окружающих;

– выполнять законные требования работников администрации объектов, организаторов мероприятия, лиц, участвующих в обеспечении порядка проведения спортивного или иного массового мероприятия, правопорядка и общественной безопасности;

– предъявлять представителям организатора, администрации объекта культуры или спорта проведения мероприятия документы, дающие право для входа на массовое мероприятие, а также пропуска на въезд автотранспорта на территорию места проведения массового мероприятия, если это предусмотрено порядком его проведения;

– незамедлительно сообщать организатору, администрации объекта культуры или спорта и в правоохранительные органы о случаях обнаружения подозрительных предметов, вещей, захвата людей в заложники и о всех случаях возникновения задымления или пожара;

– при получении информации об эвакуации действовать согласно указаниям администрации объекта, организаторов и сотрудников органов правопорядка, соблюдая спокойствие и не создавая паники.

Происходящие в стране изменения требуют законодательного оформления различных аспектов на международном, межгосударственном уровнях, на уровне субъектов Федерации и муниципалитетов. Прогресс физкультурно-спортивных отношений в нашей стране идет весьма динамично, что, в свою очередь, требует постоянной работы по совершенствованию нормативно-правовой базы существующего законодательства, по созданию принципиально новых законодательных актов, закрепляющих достижения российской физической культуры и спорта.

Необходимость создания действенных правовых механизмов предотвращения и пресечения насилия и хулиганского поведения зрителей и болельщиков во время, а также непосредственно до и после спортивных мероприятий, как единодушно признают многие исследователи данной области правоотношений – одно из важнейших направлений совершенствования спортивного законодательства в Российской Федерации. И в этом направлении сделаны определенные шаги.

Литература

1. О предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий и в частности футбольных матчей (ETS № 120): Европейская конвенция Совета Европы от 19 авг. 1985 г. № 120 (вступила в силу 1 нояб. 1985 г.). Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

2. Годованюк В.К. О Проекте Федерального закона Рос. Федерации «Об обеспечении безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий в Российской Федерации». Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

3. Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 г.: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 7 авг. 2009 г. № 1101-р. Доступ. из справ.-прав. системы «Гарант».

4. 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 Рос. Федерации от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ (вступил в силу с 20 янв. 2014 г.) // Рос. газ. 2013. 25 июля. № 6137.

5. О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 4 дек. 2007 г. № 329-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50. Ст. 62.42.

6. Об обеспечении безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий в Российской Федерации: Проект Федер. закона Рос. Федерации.