

УДК 342.9

Гаврилова Мария Викторовна

адъюнкт кафедры административного права
и административной деятельности ОВД
Орловский юридический институт МВД России
имени В.В. Лукьянова
marijamonid@yandex.ru

Maria V. Gavrilova

graduated in a military academy of department of administrative law
and administrative activity of Department of Internal Affairs
Oryol legal institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
name of V.V. Lukyanov
marijamonid@yandex.ru

**ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА ПРИ ПРОВЕДЕНИИ
ОФИЦИАЛЬНЫХ СПОРТИВНЫХ СОРЕВНОВАНИЙ**

**GENERAL-THEORETICAL PROBLEMS
ADMINISTRATIVE LEGAL SUPPORT
PUBLIC ORDER WHEN CARRYING OUT
OFFICIAL SPORTS COMPETITIONS**

***Аннотация:** Статья посвящена рассмотрению вопросов, общетеоретической направленности, опосредованной административно-правовым обеспечением общественного порядка при проведении официальных спортивных соревнований в различные периоды времени. В частности, статья охватывает период 80-х годов, затронувший активную работу по вопросам подготовки и фактического проведения статусного спортивно-массового мероприятия Олимпиады-80, и особенности работы современного государства, являющегося правопреемником СССР. Научная и практическая значимость: пересмотр как самого содержания понятия «общественный порядок», так и направлений в его обеспечении в современных условиях в период организации и проведения официально спортивных соревнований, с одновременным закреплением данной категории на законодательном уровне.*

***Ключевые слова:** официальные спортивные соревнования, обеспечение общественного порядка, общественная безопасность, специальные субъекты.*

***Annotation:** The article is devoted to the issues of General theoretical orientation mediated by the administrative and legal provision of public order during the official sports competitions in different periods of time. In particular, the article covers the period of the 80s, which touched upon the active work on the preparation and actual conduct of the status of sports and mass events of the Olympics-80, and the fea-*

tures of the modern state, which is the successor of the USSR. Scientific and practical significance: the revision of both the content of the notion "public order" and trends in it security in modern conditions in the period of organizing and conducting sports competitions, officially, with the simultaneous consolidation of this category at the legislative level.

Key words: *the official sports competitions, ensuring of public order, public safety, and special subjects.*

Вопросы обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований на протяжении ряда лет вызывают повышенный интерес, не только у организаторов данных мероприятий, но и юристов. Столь высокая актуальность определяется рядом факторов. Из их числа, прежде всего, стоит отметить устойчивую тенденцию на увеличение количества спортивных мероприятий, проводимых в России, повышение роли и значения спорта в общественной жизни страны, в укреплении её положительного международного имиджа.

За последнее десятилетие Россия стала хозяйкой Всемирной летней Универсиады в 2013 году в Казани, Зимних олимпийских игр в 2014 году в г. Сочи, Чемпионата мира по водным видам спорта в Казани и ряда других, статусных спортивно-массовых мероприятий. В 2018 году в стране планируется провести Чемпионат мира по футболу, который пройдет на 12 спортивных стадионах, расположенных в абсолютно разных городах, а в 2019 году Россия впервые примет Всемирную зимнюю универсиаду в Красноярске. При этом, как подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на совещании г. Красноярск 7 февраля 2018 года, «...наша страна остаётся и лидером мирового спорта, и лидером в организации крупных спортивных мероприятий»¹. Все это порождает необходимость совершенствования норм, регулирующих не только возникающие общественные отношения, но и сферу обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, задающую фундамент для нормального существования и совершенствования порядка проведения спортивных мероприятий, задающую повышенные требования к проектированию спортивных сооружений (объектов), включая их сдачу в эксплуатацию. При этом в условиях информационной борьбы и санкционного давления, оказываемого на Россию, остро встает проблема создания именно национальной нормативной правовой базы в силу того, что создание единой международной системы безопасности между странами возможно не в полном объёме.

Стоит также отметить, что достижение высокого уровня безопасности спортивной инфраструктуры и обеспечения общественного порядка, создание таких условий, в которых все участники в период проведения спортивных мероприятий могли чувствовать себя защищенными, являются необходимым

¹ Официальный сайт правовой информации. Совещание по вопросу подготовки проведения Универсиады – 2019. Президент России [Электронный ресурс] : URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56814> (дата обращения: 06.03.2018).

условием массового вовлечения в спортивное движение. Начиная с античных времён, вопросам обеспечения безопасности уделялось особое внимание на всех стадиях организации и проведения первых Олимпийских игр. Потому как человеческая жизнь, здоровье и общее состояние безопасности во все времена были признаны и являются до сих пор наивысшей ценностью. История XX века предлагает широкую палитру событий, которые вошли в историю спорта как трагические исключительно в силу недостаточного внимания к вопросам обеспечения безопасности и поддержания общественного порядка при проведении массовых спортивных мероприятий. В 1972 году, в Мюнхене из-за недостаточной охраны территории олимпийской деревни произошло вооруженное вторжение палестинской террористической группировки «Чёрный сентябрь» с последующим захватом спортсменов в качестве заложников. С промежутком в 10 лет, в 1982 году происходит трагедия на стадионе «Лужники», во время игры футбольных команд «Спартак» - «Хаарлемом» (Нидерланды) произошла «давка» людей в результате неорганизованного выхода болельщиков, погибло около 66 человек². В 1989 на стадионе «Хиллсборо» году по этой же причине трагедия унесла жизни 96 болельщиков³. Давки можно было бы избежать при должном обеспечении общественного порядка сотрудниками полиции и охраны. Это далеко не все события которые вошли в историю спортивных мероприятий под эгидой «трагедия» в силу недоучета требований в обеспечению общественного порядка.

Причинно-следственной связью в подобного рода случаях, когда спортивные мероприятия имеют своими результатами человеческие жертвы и материальные потери, является в определенной мере недостаточное внимание, уделяемое вопросам обеспечения внешней и внутренней безопасности, что в целом подразумевает недоучет фактора общественного порядка.

Таким образом, современная административная наука, как отечественная, так и зарубежная стоит перед необходимостью разработки конкретных норм обеспечения безопасности спортивно-массовых мероприятий. На сегодняшний день политическая и правовая сферы предлагают широкое многообразие норм. Их систематизация и совершенствование во многом осложняются тем обстоятельством, что фундаментальные принципы, лежащие в их основе, прояснены не в полной мере. К числу таких основополагающих понятий относится категория общественного порядка.

В рамках научного осмысления институт охраны общественного порядка стал рассматриваться учёными административистами в качестве одной, из общего числа закреплённых за соответствующими субъектами, задач, когда термин «общественный порядок» перешел с литературного (теоретического) уровня на практический, и плотно вошел в законодательную базу. Вопросы

² Топ-10: самые масштабные трагедии в мире спорта [Электронный ресурс]. URL: <https://toprating.in.ua/top10-sportivnih-tragediy/> (дата обращения: 13.04.2018).

³ Трагедия «Хиллсборо». Справедливость 27 лет спустя [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sovsport.ru/football/articles/900856-tragedija-hillsboro-spravedlivost-27-let-spustja> (дата обращения: 13.04.2018).

обеспечения общественного порядка регламентировались или затрагивались фрагментарно широким спектром нормативных правовых документов. Из числа действующих стоит отметить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в частности глава 20, Федеральный закон от 02 апреля 2014 года № 44 – ФЗ « Об участии граждан в охране общественного порядка», Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст.14-16 Настоящего закона отражают вопросы общественного порядка), Указ Президента «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 и Кубка конфедераций FIFA 2017» от 09 мая 2017 № 202 и другие .

История административного права приводит примеры широкой представленности категории общественного порядка в ряде нормативных документов. При этом зачастую в синонимичном значении наблюдаются разнообразные комбинации: социальный, государственный, политический, контрреволюционный, социалистический, общественный порядок .

Всё вышесказанное создаёт впечатление полноценной разработки данной категории, однако же, пристальный анализ позволяет подвергнуть эту позицию обоснованному сомнению. До настоящего времени в законодательстве не сформулировано единого определения, что же следует понимать под понятием «общественный порядок». Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в разделе об общих положениях в ст. 1.2 отражает одну из задач административного законодательства, которая звучит как, «...охрана общественного порядка и общественной безопасности...», однако примечания, что же следует понимать, под общественным порядком в данном разделе нет. Исследовав структуру Настоящего кодекса, можно констатировать из наименования двадцатой главы, следующую характеристику, что основным объектом содержащихся в ней правонарушений, является общественный порядок. Однако же, ни одна статья данного раздела также не имеет соответствующего примечания. Только из частных комментариев юристов к статье 20.1 КоАП РФ можно узнать, что следует понимать под общественным порядком. Подобное состояние дел нельзя назвать адекватным и, как представляется, в определённом случае именно в результате во многом «размытого» понимания данной категории, которое возникает из-за норм отсылочного характера мы, и сталкиваемся с целым рядом проблем правоприменительной практики поддержания общественного порядка при проведении массовых спортивных мероприятий.

Стоит также отметить, что, анализируя правоприменительную практику, мы сталкиваемся с тем обстоятельством, что количество издаваемых нормативно-правовых актов не приводит к адекватному положению дел в сфере общественного порядка, в силу прежде всего того обстоятельства, что количество правовых норм в этом случае превалирует над количеством заинтересованных в их соблюдении личностей, в действительности такой процесс может неукоснительно привести к дисбалансу соотношения права и общественной

жизни. Подтверждением этого выступает сохраняющееся значительное количество фактов нарушения общественного порядка при проведении спортивных мероприятий. Нормы права в данной сфере остаются внешними для личности человека, не приводят к мировоззренческой трансформации и формированию высокого уровня правосознания, отказу от противоправного поведения не под угрозой наказания, а в силу признания авторитета и значения правовой нормы обеспечения общественного порядка самой по себе. В этом смысле мы наблюдаем проблему, о которой еще в начале XX века говорил выдающийся правовед Николай Михайлович Коркунов, отмечавший, что реальный темп общественной жизни не может совпадать с действующим правом, а главное «значение и его сила лишь, в том, что оно осознаётся отдельными личностями, как должный порядок общественных отношений» [1, с. 22].

В этом отношении целесообразно будет обратиться к опыту советского законодательства, осуществив ретроспективный экскурс к понятию «общественный порядок» начала 80-х годов XX века. В этот период общественный (социалистический) порядок понимался как система общественных отношений, которые возникают как результат деятельности по реализации требований социалистической законности, выражающейся в точном и неуклонном соблюдении советских законов не только со стороны всех граждан, но и должностных лиц [2, с. 3]. В годы существования СССР такая обязанность, как поддержание общественного порядка была закреплена конституционными нормами за каждым гражданином страны. Она предопределяла активные действия со стороны граждан, заключающиеся во «всемерном содействии охране общественного порядка» (Глава 7 ст. 65)⁴. Сами граждане довольно активно принимали участие в вопросах урегулирования многих общественных процессов. Охрана социалистического общественного порядка обеспечивалась всем строем повсеместно. Это позволяло не ограничиваться введением правовой нормы, но апеллировать к правосознанию граждан и активно влиять на его формирование. Именно через призму правового воспитания планировалось достижение такой цели, как: формирование развитого социалистического правосознания личности и её готовности осуществлять правомерные активные действия. Идеиная глубина правосознания заключалась не только в знании граждан о существующих мерах административной ответственности, но главным образом это добросовестное исполнение норм существующих законов.

Наиболее широким спектром полномочий в сфере обеспечения такого порядка наделялась советская милиция. К правоохранительным органам предъявлялись серьезные требования при оптимизации и совершенствовании работы в данном направлении. Параллельно с обеспечением общественного порядка реализовывался целый ряд социальных функций. Особое место было уделено воспитательной функции административно-правового обеспечения общественного порядка.

⁴ Конституция СССР в редакции от 07 октября 1977 года [Электронный ресурс] : URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/

В соответствии с этим при подготовке и проведении летних Олимпийских игр 1980 года особое внимание уделялось высокой культуре и уровню воспитания советского народа. Приоритетным компонентом системы общественного порядка выступало обращение к активной гражданской позиции. Из числа граждан создавались добровольно-народные дружины (далее – ДНД), которые на время проведения Олимпийских игр были преобразованы в олимпийские комсомольские оперативные отряды и осуществляли содействие сотрудникам милиции в несении дежурств в местах особого значения (АЗС, вблизи предприятий стратегического значения и т.п.)⁵.

Проводя сравнительный анализ, механизма обеспечения общественного порядка в период проведения крупных массовых спортивных мероприятий советского периода и периода современной России, мы наблюдаем значительную трансформацию данного института, заключающуюся в отказе от включения в него в качестве обязательного компонента активной гражданской позиции применительно к спортивным мероприятиям. Сегодня мы уже не наблюдаем конституционно закреплённых обязанностей за гражданами по поддержанию общественного порядка. Данная обязанность применительно к спортивным мероприятиям приоритетно закрепляется за сотрудниками полиции, а не за гражданами. Обеспечение общественного порядка и общественной безопасности является одним из векторов в практической деятельности полиции, как в обычных условиях несения службы, так и в усиленных.

Таким образом, проведенный сравнительный анализ трактовки общественного порядка применительно к спортивно-массовым мероприятиям в советскую эпоху и в современной России, позволяет нам сформулировать значимый вывод, заключающийся по нашему мнению, в том, что современная система обеспечения общественного порядка при проведении массовых мероприятий в недостаточной мере учитывает потенциал активной гражданской позиции в данной сфере со стороны самих граждан. Представляется обоснованным использовать колоссальный практический опыт богатой спортивной истории СССР в целях оптимизации мероприятий по обеспечению общественного порядка при проведении крупных массовых спортивных мероприятий в современной Российской Федерации. Заимствование некоторых положений советской Конституции, в части гражданской обязанности по поддержанию порядка, не означает, что это приведёт к регрессу при разработке новой системы, обеспечивающей общественный порядок и общественную безопасность. Закрепление данной обязанности за гражданами, станет основой для формирования правосознания, что позитивно отразится на общем состоянии безопасности и высоком уровне общественного порядка.

Литература:

1. Селифонов А.А. Общественный порядок: опыт исследования: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2011. 130 с.

⁵ МВД и КГБ на защите Олимпиады-80 [Электронный ресурс] : URL: <http://www.diary.ru/~15061981/p203599349.htm?oam>

2. Щёлоков Н.А. Вопросы укрепления правопорядка и законности в условиях развитого социализма // Вопросы философии. 1978. № 11.

Literature:

1. Selifonov A. A. *Public order: research experience: monograph.* SPb.: Publishing house of St. Petersburg University of MIA of Russia, 2011. 130 pages.

2. Shelokov N.A. *The issues of strengthening the rule of law in the conditions of developed socialism // problems of philosophy.* 1978. No. 11.