

В.С. КЛИМЧЕНЯ**О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ОРГАНИЗАЦИИ
И ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ СПОРТИВНЫХ
МЕРОПРИЯТИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

В Республике Беларусь массовые спортивные мероприятия играют важную роль в популяризации физической культуры и спорта, прививают идеи здорового образа жизни и укрепляют дух патриотизма.

В нашей стране ежегодно проводятся тысячи массовых спортивных мероприятий, в том числе республиканского и международного значения, которые собирают значительные массы участников и зрителей. По данным МВД Республики Беларусь, в 2010 г. проведено 30 130 массовых мероприятий, из них спортивных — 3 736, в 2011 г. — 21 436 массовых мероприятий, из них спортивных — 3 889, в 2012 г. — 23 104 массовых мероприятия, в том числе спортивных — 3 471.

Анализ практики обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий за последние 5 лет свидетельствует о тенденции к росту числа чрезвычайных происшествий при их проведении. Так, 9 мая 2009 г. в г. Слониме, 11 июля и 19 ноября 2011 г. в г. Минске, 22 апреля 2012 г. в г. Кобрине при проведении футбольных матчей происходили массовые драки между болельщиками. Для пресечения противоправных действий сотрудниками органов внутренних дел применялась физическая сила и специальные средства.

Данные чрезвычайные происшествия имели широкий общественный резонанс и показали, насколько остро стоит проблема практического обеспечения прав граждан на безопасность при проведении массовых мероприятий.

Исследование отечественного и зарубежного опыта обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий дает понять, что любые массовые мероприятия при определенном стечении негативных обстоятельств могут перерасти в групповые нарушения общественного порядка и массовые беспорядки, которые несут в себе реальную угрозу жизни, здоровью граждан, существенный вред их правам и интересам, а также ущерб личному и государственному имуществу. Массовые мероприятия привлекают внимание лиц и организаций, стремящихся к совершению террористических актов, экстремистских действий, групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков [1, 21—25].

В этой связи особо следует подчеркнуть, что одной из важнейших задач государства является обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, снижение уровня преступности и криминализации общества, в том числе путем создания системы нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере организации и проведения массовых мероприятий, соответствующей международным стандартам организации последних и современным требованиям безопасности.

Вячеслав Сергеевич КЛИМЧЕНЯ, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь, зам. начальника факультета заочного обучения по учебно-методической работе Академии МВД Республики Беларусь.

Анализ законодательства, регулирующего порядок проведения массовых мероприятий в Республике Беларусь показал, что правовую основу организации и проведения массовых мероприятий, деятельности республиканских органов государственного управления по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности составляют нормы международного, конституционного, административного, уголовного права и другие, которые закреплены в Конституции и законах Республики Беларусь, актах Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, министерств и иных республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, что в целом, как отмечается отдельными учеными, соответствует общепринятым международным стандартам [2, 41—50].

Вместе с тем проведенное исследование позволило выявить определенные проблемы правового регулирования в указанной сфере общественных отношений и подтвердило, что в настоящее время существует реальная необходимость в принятии отдельного нормативного правового акта, регулирующего порядок организации и проведения массовых спортивных мероприятий, что вызвано рядом обстоятельств.

Во-первых, закон Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» регулирует порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и иных массовых мероприятий, к которым законодатель относит спортивные, культурно-зрелищные, иные зрелищные и религиозные мероприятия.

Однако по существу данный законодательный акт четко регламентирует порядок организации и проведения только указанных общественно-политических (публичных) мероприятий. Вопросы организации и проведения спортивных мероприятий, проходящих как в специально не предназначенных для этой цели местах под открытым небом, так и на объектах спорта, рассматриваются в законе в самом общем порядке. При этом в нем не отражена специфика организации этих мероприятий, не определены права и обязанности администраций объектов спорта по обеспечению их готовности к проведению мероприятий и безопасности участников и зрителей.

Во-вторых, закон Республики Беларусь «О физической культуре и спорте» определяет правовые и экономические основы развития физкультурно-оздоровительной, спортивно-массовой работы и проведения спортивных мероприятий. В соответствии с ч. 2. ст. 8 данного законодательного акта занятия физической культурой и спортом, в том числе спортивные мероприятия, проводятся согласно Правилам безопасности проведения занятий физической культурой и спортом, утвержденным правительством Республики Беларусь. Однако в указанных правилах не нашли отражение меры по обеспечению общественного порядка и безопасности проведения спортивных соревнований и роль в этом органов внутренних дел, а также правила безопасного поведения зрителей.

В-третьих, в Республике Беларусь приняты две Государственные программы на 2011—2015 годы, направленные на развитие физической культуры и спорта (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24.03. 2011 г. № 372) и развитие футбола (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29.12. 2011 г. № 1760). Очевидно, что развитие спорта в стране, повышение его значимости и популярности у населения невозможно без надлежащей правовой регламентации порядка проведения спортивных мероприятий и обеспечения безопасности участников и зрителей.

В-четвертых, в последние годы в стране проводится большое количество различных спортивных мероприятий, в том числе под эгидой международных спортивных федераций. В 2013 г. в Беларуси проводятся Чемпио-

нат мира по велосипедному спорту на треке и Чемпионат Европы по боксу, в 2014 году — Чемпионат мира по хоккею. Такие крупные международные первенства требуют как подготовки спортивных объектов, так и приведения нормативных правовых актов, регулирующих вопросы проведения спортивных соревнований и касающихся безопасности их проведения в соответствие с международными стандартами.

В-пятых, в настоящее время в стране функционирует 25 836 спортивных сооружений, из них 229 стадионов (на 56 проводятся игры чемпионатов Беларуси среди команд высшей, первой и второй лиг), 10 811 спортивных площадок, 5 025 спортивных залов, 23 крытые арены с искусственным льдом, 46 манежей. Спортивные объекты и сооружения должны соответствовать техническим, санитарным, противопожарным, антитеррористическим нормам безопасности.

В-шестых, зарубежный опыт организации, проведения и обеспечения общественного порядка и общественной безопасности спортивных и иных зрелищных массовых мероприятий свидетельствует о необходимости принятия специальных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы в данной сфере общественных отношений. Основополагающими международными правовыми документами являются: Европейская конвенция Совета Европы № 120 «О предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий и в частности футбольных матчей» (1985) [3] и Рекомендации сторонам касательно принятия организаторами и государственными исполнительными органами мер безопасности во время спортивных мероприятий повышенного риска в залах [4].

Постоянный Комитет Европейской конвенции по жестокости и беспорядкам со стороны зрителей во время спортивных мероприятий и в частности на футбольных матчах рекомендует верховным государственным властям стран принять законы и положения, касающиеся безопасности во время спортивных мероприятий и вокруг них. Так, в п. 8 говорится, что «...государственные исполнительные органы могут и обязаны обеспечить реализацию этих законов и положений, прибегая в частности к использованию сил полиции» [4].

Лидером среди европейских стран по противодействию хулиганству при проведении спортивных мероприятий, обеспечению безопасности участников и зрителей является Великобритания. В этой стране принято около десяти законодательных актов, направленных на регулирование общественных отношений, возникающих при проведении спортивных соревнований, в частности футбольных матчей: Акт о спортивных мероприятиях (контроль потребления алкоголя) (1985), Акт об общественном порядке (1986), Акт о футбольных болельщиках (1989), Акт о правонарушениях на футболе (1991), Акт о футболе (правонарушения и беспорядки) (1999), Акт о беспорядках на футболе (2000). Указанными законодательными актами установлен перечень правонарушений, недопустимых при проведении спортивных мероприятий, в отдельный вид правонарушений выделено понятие «футбольное хулиганство». За совершение правонарушений предусмотрены такие меры наказания, как административный запрет на: посещение футбольных матчей, появление около стадиона, появление в городе, где проводится футбольный матч, и другие, эффективность которых доказана практикой их применения [5, 4—5].

Во Франции вопросы обеспечения безопасности спортивных мероприятий регулируются Спортивным кодексом, который подразделяется на книги, части, главы, разделы (подразделы) и статьи. Порядок организации и проведения спортивных мероприятий, а также обеспечение их безопасности освещается в кн. III «Занятия спортом», ч. III «Спортивные мероприятия», гл. II «Безопасность спортивных мероприятий», статьях L 332-1 — L 332-21 [6].

В Польше действует закон «О безопасности массовых мероприятий» (1997). Отдельные главы этого законодательного акта посвящены обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, созданию системы безопасности участников и зрителей при проведении мероприятий. В законе указаны субъекты обеспечения безопасности, к которым наряду с организаторами массовых мероприятий отнесены соответствующие органы правительственной администрации, местного самоуправления, полиции и противопожарной службы, определен порядок их взаимодействия и ответственность.

В 2012 г. в преддверии чемпионата Европы по футболу в Польше вступили в силу изменения в законы, усиливающие ответственность за преступления и хулиганство во время массовых мероприятий, в том числе на спортивных объектах и других общественных местах [7].

В Российской Федерации в связи предстоящими Олимпийскими играми 2014 г. приняты нормативные правовые акты, направленные на обеспечение безопасности объектов спорта, участников и зрителей, усиление административной ответственности зрителей за нарушение правил поведения при проведении официальных спортивных соревнований.

В настоящее время правительством Российской Федерации внесен на обсуждение в Государственную Думу проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований». Указанный законопроект направлен на внесение изменений в действующие законодательные акты Российской Федерации, касающиеся обеспечения безопасности участников и зрителей при проведении официальных спортивных мероприятий, а также на ужесточение административной ответственности за совершение административных правонарушений при проведении официальных спортивных соревнований [8].

Кроме того, учеными и практиками активно обсуждается разработанный МВД России проект Федерального закона «Об обеспечении безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий в Российской Федерации», который направлен на установление правовых и организационных основ обеспечения личной, общественной и имущественной безопасности при проведении спортивных соревнований, физкультурных, культурно-зрелищных, развлекательных и рекламных мероприятий, проводимых в стационарных или временных сооружениях, а также в других пригодных для этого местах [9].

Суммируя приведенные выше аргументы, считаем необходимым, в целях устранения пробелов в законодательстве Республики Беларусь, касающихся правового регулирования порядка организации и проведения массовых спортивных мероприятий, обеспечения безопасности при проведении в стране спортивных мероприятий, эффективного противодействия совершаемым правонарушениям во время массовых спортивных мероприятий, разработать и принять закон Республики Беларусь «Об обеспечении безопасности массовых спортивных мероприятий в Республике Беларусь».

Анализ многообразия подходов законодателей зарубежных стран к структуре нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере обеспечения безопасности массовых спортивных мероприятий, показывает, что проект закона Республики Беларусь «Об обеспечении безопасности массовых спортивных мероприятий в Республике Беларусь» может состоять из четырех глав: I. Общие положения; II. Субъекты обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий; III. Порядок организации и проведения спортивных мероприятий; IV. Заключительные положения.

При этом в гл. I «Общие положения» необходимо определить сферу действия законодательного акта, основные понятия, касающиеся объектов проведения массовых мероприятий, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, понятия и термины, используемые в международном спортивном праве, а также указать правовую основу и принципы проведения массовых спортивных мероприятий.

В гл. II «Субъекты обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий» полагаем целесообразным определить:

перечень субъектов, участвующих в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий (местные исполнительные и распорядительные органы, органы государственного управления (их территориальные подразделения), администрации объектов спорта, организаторы, представители общности и др.);

компетенцию субъектов, участвующих в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, по вопросам обеспечения безопасности объектов спорта, проведения профилактической работы со спортивными клубами и координации действий спортивных болельщиков с целью недопущения антиобщественного поведения, организации взаимодействия с правоохранительными органами зарубежных стран и др.;

руководство и состав ситуационно-оперативного штаба, его полномочия по организации взаимодействия (координации деятельности) организаторов массовых мероприятий, администраций объектов спорта, органов внутренних дел, органов государственной безопасности, подразделений МЧС, медицинской, санитарно-эпидемиологической и других заинтересованных органов и служб при проведении массовых мероприятий.

В гл. III «Порядок организации и проведения массовых спортивных мероприятий» должен найти отражение порядок:

организации и проведения массовых спортивных мероприятий, основания их проведения, порядок рассмотрения заявления (уведомления) о проведении массового мероприятия, время начала и окончания;

информирования субъектов, участвующих в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности, с указанием места, времени, особенностей организационного и технического обеспечения массовых мероприятий;

подготовки объектов и мест проведения массовых мероприятий, комплексного обследования зданий, сооружений и иных объектов и мест проведения массовых мероприятий в целях определения их соответствия техническим, санитарным, противопожарным, антитеррористическим нормам безопасности.

Считаем обоснованным в данной главе также определить:

права и обязанности участников (зрителей) массовых спортивных мероприятий, правила поведения, перечень запрещенных к проносу предметов и веществ, а также действий со стороны участников (зрителей);

порядок и основания прекращения массовых мероприятий, эвакуации участников и зрителей с территории объектов при возникновении чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и социального характера, угрожающих жизни и здоровью участников (зрителей).

Представляется, что принятие указанного законопроекта будет способствовать:

созданию правовой базы, отвечающей международным стандартам обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий;

установлению юридической ответственности организаторов, участников массовых спортивных мероприятий, зрителей и других лиц, прямо либо косвенно представляющих угрозу общественному порядку и общественной безопасности;

рациональному распределению нагрузки по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности между органами государственного управления и общественными формированиями правоохранительной направленности, службами безопасности объектов в соответствии с их компетенциями;

законодательному закреплению состава и полномочий межведомственной комиссии по обследованию и принятию решения о соответствии зданий, сооружений и иных объектов техническим, санитарным, противопожарным, антитеррористическим нормам безопасности;

созданию основы для формирования специальных подразделений органов внутренних дел, специализирующихся на координации действий спортивных болельщиков с целью недопущения антиобщественного поведения, в том числе во взаимодействии с правоохранительными органами зарубежных стран [10].

Следует отметить и то обстоятельство, что в случае принятия закона Республики Беларусь «Об обеспечении безопасности массовых спортивных мероприятий в Республике Беларусь» для эффективной реализации закрепленных в нем положений, направленных на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий, надлежащей защиты прав и законных интересов граждан необходимо внести изменения и дополнения в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. В частности, целесообразно ввести такое дополнительное обстоятельство, отягчающее административную ответственность, как *«совершение административного правонарушения, посягающего на общественный порядок в ходе проведения собрания, митинга, демонстрации, уличного шествия, пикетирования, религиозного, спортивного, культурно-зрелищного и иного зрелищного массового мероприятия»*, и такой вид административного взыскания, как *«административный запрет посещать места проведения спортивных соревнований в дни проведения официальных спортивных соревнований»*, установить административную ответственность зрителей за нарушение правил поведения при проведении официальных спортивных соревнований и собственников (пользователей) объектов спорта за нарушение правил обеспечения безопасности и воспрепятствование соблюдению этих правил при проведении официальных спортивных соревнований.

Полагаем, что реализация указанных предложений по принятию закона Республики Беларусь «Об обеспечении безопасности массовых спортивных мероприятий в Республике Беларусь», внесению изменений и дополнений в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях будет способствовать совершенствованию правового регулирования порядка организации и проведения массовых спортивных мероприятий в Республике Беларусь, позволит обеспечить надлежащую защиту прав и законных интересов граждан, общественный порядок и общественную безопасность при проведении массовых спортивных мероприятий в соответствии с общепринятыми международными стандартами.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Соловьев, А.А. Актуальные вопросы правового регулирования обеспечения общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий во Франции / А.А. Соловьев // Спорт: экономика, право, управление. — 2010. — № 1.

2. Правовое регулирование организации и проведения массовых мероприятий: опыт России и государств — участников СНГ / В.М. Редкоус и [др.]; под общ. ред. В.М. Редкоуса. — Пятигорск: РИА-КМВ, 2008.

3. О предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий и в частности футбольных матчей (ETS N 120): Европ. конвенция Совета Европы № 120: заключена в г. Страсбурге 19.08. 1985 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2012.

4. Рекомендация сторонам касательно принятия организаторами и государственными исполнительными органами мер безопасности во время спортивных мероприятий повышенного риска в залах (16 июня 1994 г. TR-V (94)13 Страсбург) [Электронный ресурс]. — 2012. — Режим доступа: <http://arhiv.inpravo.ru/data/base513/text513v138i464.htm>. — Дата доступа: 16.11. 2012.

5. Организация охраны общественного порядка при проведении спортивных мероприятий: (на примере Великобритании, Германии и Греции) / МВД России, Гл. информ.-аналит. центр. — М.: ГИАЦ МВД России, 2007.

6. Спортивный кодекс Франции (Законодательная часть): пер. с фр. / предисл.: С.В. Алексеев; вступ. ст.: А.А. Соловьев. — М.: Комис. по спортив. праву Ассоц. юристов России, 2009.

7. К Евро-2012 Польша запустила «антихулиганский» закон [Электронный ресурс]. — 2012. — Режим доступа: <http://intv.ua/news/37321—evro-2012-polsha-zapustila-antihuliganskiy-zakon.html>. — Дата доступа: 17.12. 2012.

8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований (ред., внесенная в ГД ФС РФ): проект Федер. закона № 177585-6 // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — М., 2012.

9. Об обеспечении безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий в Российской Федерации: проект Федер. закона [Электронный ресурс]. — 2012. — Режим доступа: [http://contrast.mvd.ru/userfiles/proekt_federalnogo_zakona\(1\).doc](http://contrast.mvd.ru/userfiles/proekt_federalnogo_zakona(1).doc). — Дата доступа: 24.01. 2013.

10. Об опыте по обеспечению правопорядка и безопасности при проведении футбольных матчей в европейских государствах [Электронный ресурс]. — 2012. — Режим доступа: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=24743>. — Дата доступа: 17.12. 2012.

*Статья поступила
в редакцию 27.12. 2012 г.*

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР БГЭУ представляет

Олехнович, Г.И.

Экономика зарубежных стран: учеб. пособие / Г.И. Олехнович. — Минск: БГЭУ, 2012. — 286 с.

В учебном пособии систематизирован богатейший фактический материал, который раскрывает особенности социально-экономического, политического, цивилизационного развития крупнейших экономических регионов мира и наиболее развитых стран, входящих в их состав. Подробно проанализированы основные экономические модели и тенденции развития стран с переходной экономикой и ряда развивающихся стран.

Для студентов дневной и заочной форм обучения по специальностям «Мировая экономика» и «Международные экономические отношения», а также всех тех, кто интересуется проблемами внешнеэкономической деятельности и мирохозяйственных связей.

□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.
□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□. □□□□□□□□□□.