

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт
Магистратура

УДК 342.9

Исаков Владислав Сергеевич

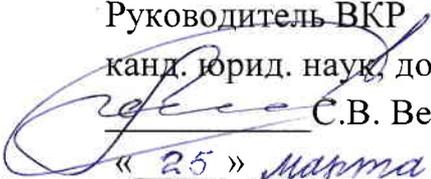
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ЗАПРЕТ НА ПОСЕЩЕНИЕ МЕСТ ПРОВЕДЕНИЯ
ОФИЦИАЛЬНЫХ СПОРТИВНЫХ СОРЕВНОВАНИЙ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И
ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание степени магистра
по направлению подготовки
40.04.01 – «Юриспруденция»

Руководитель ВКР

канд. юрид. наук, доцент

 С.В. Ведяшкин

« 25 » марта 2021 г.

Автор работы

 В.С. Исаков

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Магистратура

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Исакову Владиславу Сергеевичу

Тема выпускной (квалификационной) работы: Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований: теоретический и практический аспекты

Утверждена _____

Руководитель работы: Ведяшкин Сергей Викторович, канд. юрид. наук, доцент

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы

с «16» сентября 2019 г. по «01» октября 2019 г.

2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «02» октября 2019 г. по «29» декабря 2019 г.

3). Сбор и анализ практического материала с «01» февраля 2020 г. по «30» сентября 2020 г.

4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы

с «01» октября 2020 г. по «30» ноября 2020 г.

5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы

с «11» января 2021 г. по «28» февраля 2021 г.

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель _____


Ведяшкин С.В.

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению _____


Исаков В.С.

АННОТАЦИЯ

магистерской диссертации

на тему: «Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований: теоретический и практический аспекты»

В рамках данной работы было рассмотрено административное наказание в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований. Магистерская диссертация посвящена анализу нормативно-правовой базы, регулирующей наказание в виде административного запрета на посещение спортивных соревнований, изучению зарубежного опыта противодействия противоправному поведению спортивных болельщиков, установлению процедурных аспектов исполнения наказания в виде административного запрета на посещение спортивных соревнований.

Объем работы составил 81 страница, было использовано 80 источников.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере реализации наказания в виде административного запрета на посещение спортивных соревнований

Предметом исследования является совокупность административно-правовых норм, устанавливающие юридическую природу и порядок применения наказания в виде административного запрета на посещение официальных спортивных соревнований.

Цель исследования состоит в выявлении теоретических и практических проблем реализации, а также порядка назначения наказания в виде административного запрета на посещение официальных спортивных соревнований.

Для достижения поставленных в настоящей работе целей и задач применялись всеобщий диалектико-материалистический метод познания и основанные на нём общий и специальный методы, а также специальные юридические методы – сравнительно-правовой и структурно-правовой методы.

Структура работы определена поставленными целями и задачами и включает в себя введение, три главы, объединяющие 6 параграфов, заключение и список использованных источников и литературы.

Первая глава магистерской диссертации состоит из двух параграфов и посвящена общей характеристике наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований. В данной главе рассматриваются вопросы, касающиеся юридической природы административно-правовых запретов, а так же проведён сравнительный анализ административного запрета на посещение спортивных мероприятий с иными видами административных наказаний.

Вторая глава диссертации посвящена комплексному изучению «Закона о болельщиках», нарушение которого влечёт применение наказания в виде административного запрета на посещение спортивных мероприятий. Данная глава состоит из двух параграфов. В первом параграфе исследуются проблемы дифференциации административной ответственности за нарушение Правил поведения зрителей, которые являются составной частью «Закона о болельщиках». Устанавливается соразмерность применяемых мер административной ответственности степени общественной опасности различных нарушений «Закона о болельщиках». Второй параграф посвящён установлению объективных и субъективных элементов состава противоправного деяния, связанного с несоблюдением «Закона о болельщиках» на официальных спортивных соревнованиях и закреплённого в ст. 20.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Осуществлено сравнение конструкции составов административных правонарушений, касающихся Правил поведения зрителей, с иными административными правонарушениями, посягающими на общественный порядок.

В третьей главе магистерской диссертации рассматриваются вопросы назначения и контроля за исполнением наказания в виде административного запрета на посещение официальных спортивных соревнований. Данная глава

состоит из двух параграфов. В первом параграфе на основе судебной практики и научной литературы предлагается авторский взгляд на дискуссионные вопросы механизма идентификации лиц, которым назначен административный запрет на посещение спортивных соревнований. Указывается на недостатки существующей процедуры проверки зрителей на наличие ограничения доступа на спортивные объекты. Проводится глубокий анализ различных точек зрения о необходимости изменения порядка оформления документов, предоставляющих право на посещение спортивных соревнований, в целях поиска наиболее оптимальной модели идентификации личности болельщика при посещении им спортивных мероприятий. Второй параграф посвящён практическим и теоретическим проблемам назначения административного запрета на посещение спортивных мероприятий несовершеннолетним зрителям. Поднимается вопрос о перераспределении полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях между комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав и судами общей юрисдикции.

В работе приводятся примеры из правоприменительной практики, а также мнения исследователей в области административного права.

В заключении представлены краткие выводы по теме исследования.

Автор магистерской диссертации



Исаков В.С.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
1 Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в системе административных наказаний	6
1.1 Сущностная характеристика административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований как меры административного принуждения	6
1.2 Соотношение административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований с иными видами административных наказаний	17
2 Нарушение «Закона о болельщиках» как основание для применения административного запрета на посещение официальных спортивных соревнований	26
2.1 Дифференциация административной ответственности за нарушение Правил поведения зрителей	26
2.2 Основные положения статьи 20.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях	36
3 Проблемы правового регулирования административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований и пути их решения.....	46
3.1 Идентификация лиц, которым назначен административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований	46
3.2 Назначение административного запрета на посещение спортивных соревнований несовершеннолетним зрителям: проблемы теории и практики	58
Заключение	66
Список использованных источников и литературы.....	69

ВВЕДЕНИЕ

Одной из основных задач государства в области физической культуры и спорта является борьба с противоправным поведением спортивных зрителей. Данная задача приобретает особую значимость в связи с большим объёмом спортивных международных мероприятий, которые проводились в России с 2014 г.: XXII Олимпийские зимние игры 2014 г., Чемпионат мира по хоккею с шайбой 2016 г., Чемпионат мира по футболу 2018 г. и так далее.

Официальные спортивные соревнования отличаются от других массовых мероприятий не только большим скоплением людей на стадионах, но и наличием таких групп зрителей, которые активно поддерживают соперничающие команды. Данными группами фанатов настолько овладевает спортивный азарт, что нередко они агрессивно настроены друг против друга. В итоге создаётся угроза жизни и здоровью спортсменов и других болельщиков, сохранности имущества собственников объектов спорта, общественной безопасности в целом. Практика убедительно показывала, что имеющимися мерами административно-правового принуждения повлиять на поведение зрителей невозможно. Следовательно, необходимо было законодательно разработать комплекс правовых средств, обеспечивающих соблюдение порядка на стадионах и пресекающих создание угрозы безопасности окружающих лиц.

Результатом стало появление нового вида административного наказания – административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Данное наказание получило своё закрепление в ст. 3.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Кроме того, для определения круга общественных отношений, которые защищает данное наказание, Правительством РФ были утверждены «Правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» (далее – Правила поведения зрителей). Санкции за их нарушение установлены в ст. 20.31 КоАП

РФ. Среди объединений спортивных фанатов принятые нормативно-правовые акты получили общее название «Закон о болельщиках».

Цель научной работы: выявление теоретических и практических проблем реализации, а также порядка назначения наказания в виде административного запрета на посещение официальных спортивных соревнований.

В соответствии с целью перед нами поставлены следующие задачи:

- анализ нормативно-правовой базы, регулирующей наказание в виде административного запрета на посещение спортивных соревнований;
- выявление цели административного запрета на посещение спортивных соревнований как отдельного вида административного наказания;
- изучение зарубежного опыта противодействия противоправному поведению спортивных болельщиков;
- сравнительный анализ административного запрета на посещение спортивных мероприятий с иными видами административных наказаний;
- установление процедурных аспектов исполнения наказания в виде административного запрета на посещение спортивных соревнований;
- анализ судебной практики и статистики применения наказания в виде административного запрета на посещение спортивных мероприятий;
- установление элементов состава административного правонарушения, связанного с нарушением «Закона о болельщиках» на официальных спортивных соревнованиях;
- сравнение конструкции составов административных правонарушений, касающихся Правил поведения зрителей, с иными административными правонарушениями, посягающими на общественный порядок;
- определение соразмерности применяемых мер административной ответственности степени общественной опасности различных нарушений «Закона о болельщиках»;
- внесение некоторых предложений по решению вопросов в области реализации наказания в виде административного запрета на посещение спортивно-массовых мероприятий.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере реализации наказания в виде административного запрета на посещение спортивных соревнований.

Предметом исследования является совокупность административно-правовых норм, устанавливающие юридическую природу и порядок применения наказания в виде административного запрета на посещение официальных спортивных соревнований.

В научной литературе имеются попытки теоретического и практического осмысления проблем применения административного запрета на посещение официальных спортивных соревнований. Это нашло отражение в работах Р.А. Брунера, А.А. Аносова, Л.А. Копенкиной, А.А. Смирнова, В.А. Селезнева, Э.Ф. Байсалуевой, К.Н. Курысева, О.Н. Дядькина и других исследователей.

Методологическую основу данной работы составили всеобщий диалектико-материалистический метод познания и основанные на нём общий и специальный методы, а также специальные юридические методы – сравнительно-правовой и структурно-правовой методы.

Научная новизна исследования: автором обосновывается важность неукоснительного порядка исполнения анализируемого наказания и впервые предлагается расширение практики его применения к несовершеннолетним зрителям посредством отнесения к компетенции судов рассмотрение дел об административных правонарушениях, связанных с грубым нарушением Правил поведения зрителей. Кроме того, в работе предпринята попытка комплексного рассмотрения наказания в виде административного запрета на посещение спортивных соревнований путём дифференциации составов административных правонарушений в ст. 20.31 КоАП РФ на основе такого критерия, как степень причинённого вреда охраняемым общественным отношениям, что позволило сделать определённые выводы о допустимости применения рассмотренного наказания в той или иной ситуации.

Структура диссертации состоит из введения; 3 глав, объединяющих 6 параграфов; заключения; списка использованных источников и литературы.

1 Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в системе административных наказаний

1.1 Сущностная характеристика административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований как меры административного принуждения

Согласно ст. 17 Конституции РФ осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. К сожалению, за последние несколько лет участились случаи злоупотребления болельщиками правом на проход в места проведения официальных спортивных соревнований в ущерб интересам остальных зрителей, организаторов спортивно-массовых мероприятий, а также их участников. Участие нашей страны в Европейской конвенции о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий, и, в частности, футбольных матчей от 19.08.1985 не приносило желаемых результатов¹.

Принятие Федерального закона 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» (далее – Федеральный закон от 23.07.2013 № 192-ФЗ) преследовало цель закрепления такого вида административного наказания, которое позволит предотвратить регулярные срывы спортивно-массовых мероприятий. Итогом стало появление ст. 3.14 КоАП РФ, в которой законодателем установлено новое наказание – административный запрет на посещение мест проведения официальных

¹ Европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий, и, в частности, футбольных матчей: принята 19 авг. 1985 г., ратифицирована постановлением Совета Министров Союза Советских Социалистических Республик от 28 дек. 1990 г. № 1351 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2021. Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

спортивных соревнований в дни их проведения (далее – административный запрет)¹.

В соответствии с ч. 1 ст. 3.14 КоАП РФ административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения заключается во временном запрете гражданину на посещение таких мест в дни проведения официальных спортивных соревнований и устанавливается за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований². Приведённое законодателем определение наказания довольно расплывчатое, что не позволяет раскрыть понятие и сущность административного запрета на посещение спортивных соревнований более конкретно.

Для правильного уяснения понятия данного административного наказания необходимо проанализировать содержание существующей в административном праве категории «административный запрет».

Запреты как требования воздержаться от совершения определённых действий известны с древнейших времён как эффективный регулятор поведения людей. При помощи правовых запретов государство в лице своих органов определяет меру своего вмешательства в регулирование общественных отношений, процесс реализации субъективных прав и свобод человека и гражданина. Изначально запреты были широко распространены в религиозной сфере, но с появлением института государства многие из них приобрели юридическую обязательность и стали самостоятельным регулятором различных сфер общественной жизни³.

Сфера государственного управления всегда характеризовалась повышенными требованиями к поведению человека с целью учёта публичных

¹ 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 июля 2013 г. № 192-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 30 (ч. 1). Ст. 4025.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ Едкова Т. А. Обсуждение доктрины запретов в административном праве // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 137-138.

интересов. В этой связи установление административно-правовых запретов является объективной реакцией государства в тех случаях, когда нарушение пределов дозволенного создаёт опасность для общества. При этом необходимо понимать, что подобного рода запреты не имеют цели ограничения прав и законных интересов людей. При помощи системы запретов государство снижает степень возникновения противоправных явлений¹.

Правовое регулирование запретов носит комплексный характер и осуществляется нормами различных отраслей российского права, в том числе и международного права. Вместе с тем именно в управленческой сфере запреты приобретают характер «административных», поскольку они предупреждают совершение противоправных поступков, которые могут причинить вред интересам общества и государства². Кроме того, данные запреты подкреплены механизмом государственно-властного принуждения, результатом которого является применение мер юридической ответственности. В условиях правового государства, основой которого является концепция разделения властей, административные запреты выступают способом осуществления исполнительной власти.

В настоящее время в теории административного права отсутствует единый подход к определению понятия «административный запрет». Более того, в первоначальных трудах, посвящённых данной проблеме, учёные уделяли внимание содержанию понятия «правовой запрет» безотносительно к какой-либо отрасли права.

Так, С.С. Алексеев рассматривал правовой запрет в качестве механизма правового регулирования, создаваемого государством для определения границ дозволенного и недозволенного поведения в наиболее значимых общественных отношениях³. С точки зрения Т.Н. Радько, сущность правовых запретов проявляется в том, что они выступают в качестве категорического осуждения

¹ Труфанов М. Е. Запрет в системе административно-правового регулирования // Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета. 2005. № 1. С. 124.

² Буравлев Ю. М. Административно-правовые запреты и ограничения – необходимые условия эффективности государственной службы // Юридическая наука. 2014. № 1. С. 93.

³ Алексеев С. С. Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. 1973. № 5. С. 43.

органами государственной власти возможного правонарушения, а также помогают разработать значительное количество моделей поведения, препятствующих в достижении публичных целей¹.

В последующем категория «административно-правовой запрет» привлекает всё большее внимание учёных и специалистов, занимающихся общими проблемами теории административного права. Появляются научные работы, в которых активно обсуждается смысл и содержание данной категории. Данное явление неслучайно, поскольку с момента выделения административного права в самостоятельную отрасль права, формирования собственного понятийного аппарата и законодательной базы, возникла объективная потребность в анализе функций запрещающих норм и их роли в сфере государственного управления.

Одним из первых научных трудов, касающихся административного запрета, является кандидатская диссертация Ю.Н. Слепченко на тему «Запреты в административном праве». По мнению автора, под административно-правовым запретом необходимо понимать «обусловленные социальной необходимостью формы и методы государственно-властного обязательного веления, которые предупреждают об опасности совершения неправомерных действий и имеют своей целью предотвратить нежелательное поведение в сфере управленческих общественных отношений, которое может причинить ущерб государственным, общественным или личным интересам»².

Механизм реализации запрета в административно-правовой сфере исследуется и в работах Е.В. Трегубовой. Автор указывает, что административно-правовые запреты являются необходимым средством правового регулирования в тех сферах, где наблюдаются случаи нарушения предписанных норм. Посредством запретов государство уделяет внимание не отдельным случаям нарушения режима законности, а массовому

¹ Радько Т. Н. О роли запретов в правовом регулировании // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. Волгоград, 1969. Вып. 1. С. 87.

² Слепченко Ю. Н. Запреты в административном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С. 6.

делинквентному поведению, которое несёт угрозу нормальной жизнедеятельности общества и государства. В связи с этим административно-правовые запреты выполняют охранительную функцию, защищая общественные отношения от проявлений негативного поведения. По окончании своих рассуждений Е.В. Трегубова делает вывод о том, что «административно-правовой запрет представляет собой составную часть механизма административно-правового регулирования, которая направлена на защиту публичных интересов с помощью закрепления установленной в административно-правовом акте информации об обязанностях воздержаться от совершения деяний, представляющих общественную опасность, под угрозой применения мер государственного принуждения»¹.

А.П. Шергин полагает, что административный запрет непосредственно связан с охраной общественных отношений в публично-правовой сфере, а также является составным элементом различных административно-правовых режимов. Это обусловлено тем, что административный запрет имеет своей целью защиту публичных интересов, а его несоблюдение влечёт применение мер государственного принуждения в форме административных наказаний и иных санкций². С точки зрения А.П. Шергина, при установлении любого административного запрета необходимо определить объективную потребность в его существовании, что очень важно для эффективной реализации запретительных норм³.

Исходя из вышеуказанных позиций относительно содержания административно-правового запрета, можно выделить следующие его характерные признаки:

1) Нормативность – отличие административного запрета от остальных видов социальных запретов заключается в том, что он всегда устанавливается посредством правовых норм. В этой связи внешней формой выражения

¹ Трегубова Е. В. Административный механизм реализации правового запрета: понятие, признаки, система (часть 1) // Административное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 83.

² Шергин А. П. Запреты в административном праве // Юридическая техника. 2018. № 12. С. 654.

³ Там же. С. 656.

административного запрета как императивного способа регулирования общественных отношений являются запрещающие нормы, указывающие на воздержание от определённых действий;

2) Обеспеченность применением мер государственного принуждения – административный запрет является эффективным средством воздействия на участников общественных отношений только при наличии потенциальной угрозы использования мер административного принуждения. В случае нарушения административно-правового запрета для виновного наступают неблагоприятные последствия в виде юридической ответственности, например, наложение административного наказания;

3) Определённость – административный запрет связан с возможностью применения конкретной меры государственного принуждения. Наиболее отчётливо это проявляется в санкциях норм законодательства об административных правонарушениях. Любой участник общественных отношений знает, какой ему полагается объём правоограничений в случае нарушения административного запрета.

На сегодняшний день административные запреты получили своё нормативное закрепление в различных административно-правовых сферах: деятельность органов внутренних дел, система государственной службы, обеспечение здоровья и благополучия населения¹. Например, в рамках административного надзора лицо, освобождённое из мест лишения свободы, обязано соблюдать запреты на пребывание в определённых местах, на выезд за пределы установленной территории². Не стала исключением и сфера обеспечения общественного порядка при проведении официальных спортивно-массовых мероприятий, в которой административный запрет приобрёл статус специального административного наказания.

¹ Загонова Д. А. Административно-правовой запрет в области обеспечения здоровья и благополучия населения: понятие, классификация и признаки // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3 (26). С. 84.

² Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы : федер. закон от 06 апр. 2011 г. № 64-ФЗ : (ред. от 01 окт. 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 15. – Ст. 2037.

Перейдём к определению сущности административного запрета на посещение спортивных соревнований. При установлении сущности того или иного правового явления необходимо руководствоваться несколькими критериями, что повысит степень объективности полученных результатов. По мнению И.В. Тимошенко, «сущность любого административного наказания определяется его целями, основаниями, а также порядком и субъектами применения. Именно по этим критериям следует отличать административные наказания (меры административной ответственности) от иных мер административного принуждения, в частности, от административно-предупредительных и административно-пресекательных мер административного принуждения»¹. В целом, соглашаясь с позицией И.В. Тимошенко, считаем необходимым добавить ещё один критерий определения сущности наказания – порядок его исполнения.

В соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами². Из приведённой нормы можно сделать вывод, в первую очередь, о превентивной функции административного наказания. Цель административного запрета заключается в предотвращении нарушения общественного порядка при проведении официальных спортивных соревнований. Достигается эта цель путём возложения на правонарушителя неблагоприятных последствий в форме временного ограничения прохода в места проведения спортивных мероприятий. Претерпевая указанные последствия, спортивный болельщик должен изменить своё отношение к существующим Правилам поведения зрителей, чтобы восстановить своё право доступа на спортивные объекты.

¹ Тимошенко И. В. Административный запрет на посещение официальных спортивных соревнований в общей системе административных наказаний // Северо-Кавказский юридический вестник 2014. № 1. С. 106.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Основанием для применения наказания в виде административного запрета является совершение лицом административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.31 КоАП РФ: «нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований». Данный вывод логично вытекает из ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, в соответствии с которой административное наказание является мерой ответственности за совершение административного правонарушения¹. Других оснований для назначения зрителю административного запрета не существует. Однако необходимо помнить, что обязательным условием применения любого административного наказания является установление всех признаков административного правонарушения. В том случае, когда будет отсутствовать хотя бы один элемент юридического состава правонарушения, закреплённого в ст. 20.31 КоАП РФ, лицо не будет подлежать административной ответственности.

Порядок применения административного запрета детально регламентирован в КоАП РФ. Административный запрет может применяться как в качестве основного, так и дополнительного наказания за правонарушение, предусмотренное ст. 20.31 КоАП РФ. Данное наказание применяется к специальному субъекту – лицу, нарушившему Правила поведения зрителей во время проведения спортивных соревнований. Иными словами, негативные последствия рассматриваемого вида административного наказания будет претерпевать зритель. Любопытно отметить, что КоАП РФ в отдельных случаях устанавливает различный порядок применения административного запрета в зависимости от гражданства зрителя, нарушившего общественный порядок в месте проведения спортивного мероприятия. Согласно ч. 4 и ч. 5 ст. 20.31 КоАП РФ за повторные и грубые нарушения Правил поведения зрителей соответственно иностранные граждане и лица без гражданства могут быть подвергнуты наказанию в виде административного штрафа либо административного ареста с последующим выдворением за пределы РФ.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Административный запрет данным лицам не назначается. Впоследствии согласно пп. 2 ч. 1 ст. 27 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» иностранный зритель лишается возможности въезда на территорию РФ в целях посещения спортивных соревнований¹. Однако в отдельных случаях согласно ч. 3.6 ст. 4.1 КоАП РФ административный запрет к указанной категории зрителей может быть применён, но уже взамен административного выдворения за пределы РФ².

Что касается субъектов применения административного запрета, то здесь их задействовано несколько. В первую очередь, это контролёры-распорядители, которыми в соответствии с п. 3.4 ст. 2 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ являются физические лица, имеющие удостоверение контролёра-распорядителя и привлекаемые на договорной основе для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официального спортивного соревнования. Указанные лица наделены правом принятия мер по пресечению правонарушений со стороны зрителей. Однако для правильной квалификации противоправных деяний контролёры-распорядители обязаны пройти специальную подготовку в порядке, установленном Министерством спорта РФ³. В случае обнаружения контролёрами-распорядителями признаков административного правонарушения по ст. 20.31 КоАП РФ они обращаются к сотрудникам полиции⁴. Далее согласно п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица органов внутренних дел составляют протокол об административном правонарушении,

¹ О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : федер. закон от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ : (ред. от 08 дек. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ Порядок прохождения специальной подготовки физическими лицами, желающими осуществлять деятельность в качестве контролёров-распорядителей : утв. приказом М-ва спорта Рос. Федерации от 13 апр. 2017 г. № 346 : (ред. от 11 апр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2021. Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁴ О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федер. закон от 04 дек. 2007 г. № 329-ФЗ : (ред. от 30 дек. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

предусмотренном ст. 20.31 КоАП РФ. Назначается рассматриваемое административное наказание в силу ч. 1 ст. 3.14 КоАП РФ судьёй единолично¹.

Порядок исполнения наказания в виде административного запрета интересен тем, что его исполнение зависит от лица, привлечённого к административной ответственности. Зритель, нарушивший общественный порядок во время проведения спортивного мероприятия, обязан на определённый срок (от 6 месяцев до 7 лет) воздержаться от посещения мест проведения официальных соревнований². Административный запрет подлежит исполнению виновным лицом применительно к официальным спортивным соревнованиям, которыми в соответствии с п. 9 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ являются спортивные мероприятия, включенные в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, а также в календарные планы физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий субъектов РФ, муниципальных образований³.

Стоит обратить отдельное внимание на опыт зарубежных стран по реализации административного запрета на посещение официальных спортивных соревнований. Компетентные органы государственной власти иностранных государств также заинтересованы в обеспечении правопорядка при проведении публичных мероприятий на спортивных объектах. Более того, именно за границей возникла тенденция к сосредоточению усилий правоохранительных органов за контролем поведения болельщиков. Поэтому административный запрет, введённый в отечественную отрасль публичного права, не новый вид наказания с точки зрения зарубежного законодательства.

Так, согласно закону Великобритании от 1989 г. «О футбольных болельщиках» суды вправе выносить запрещающее распоряжение в отношении

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Там же.

³ О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федер. закон от 04 дек. 2007 г. № 329-ФЗ : (ред. от 30 дек. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

лиц, виновных в массовых беспорядках, на вход в спортивные объекты с целью посещения футбольных матчей как на территории, так и за пределами Англии и Уэльса¹. В Бразилии в соответствии с Федеральным законом от 05.06.2012 № 12.663 «О Кубке конфедераций по футболу под эгидой ФИФА 2013 года и Чемпионате мира по футболу ФИФА 2014 года в Бразилии» не соблюдение правил поведения зрителем влечет за собой вынесение такому лицу запрета на доступ на спортивное мероприятие². В Швейцарии на сегодняшний день действует Союзный закон от 21.03.1997 «О принятии мер по поддержанию внутренней безопасности», согласно которому на лицо может быть наложен запрет выезжать за пределы территории Швейцарии на период проведения крупных спортивных соревнований в других странах³.

Анализ иностранного спортивного законодательства позволяет сделать вывод о том, что существующие запреты в зарубежных странах аналогичны по своему функциональному назначению с отечественным административным наказанием. Более того, данные запреты обладают всеми указанными выше признаками, которые позволяют их охарактеризовать как «административно-правовые».

Подводя итог рассуждениям в настоящей главе, можно дать следующее определение административному запрету на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения – это закреплённая в нормах КоАП РФ и установленная мера ответственности за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, заключающаяся во временном запрете зрителю на срок от шести месяцев до семи лет посещать спортивные объекты и иные территории, специально подготовленные для проведения указанных соревнований.

¹ Понкин И. В. Правовое обеспечение противодействия противоправному поведению спортивных болельщиков ; под ред. И. В. Понкина. М., 2014. С. 55.

² Там же. С. 83.

³ Там же. С. 91.

1.2 Соотношение административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований с иными видами административных наказаний

Административный запрет в системе административных наказаний является относительно новым видом наказания, который имеет достаточно узкую специфику его применения. Появление административного запрета во многом было обусловлено неспособностью достижения в полной мере целей административной ответственности другими наказаниями: административным штрафом и административным арестом. Необходимо было разработать иные правовые механизмы предотвращения и пресечения хулиганского поведения зрителей во время, а также непосредственно до и после спортивных мероприятий.

В связи с вступлением в законную силу Федерального закона от 23.07.2013 № 192-ФЗ система применяемых в РФ административных наказаний согласно ст. 3.2 КоАП РФ стала выглядеть иначе: административный запрет расположился в конце списка под п. 11 после наказания в виде обязательных работ.

Необходимо отметить, что при перечислении в ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ видов административных наказаний понятие «система» не употребляется. По мнению Н.В. Макарейко, данный факт является существенным упущением законодателя, поскольку в ст. 3.2 КоАП РФ «речь идёт не о разрозненных видах административных наказаний, а об исчерпывающей системе административных наказаний»¹. И.В. Максимов полагает, что для построения правильной системы административных наказаний необходимо расположить существующие виды наказаний от менее строгого к более строгому². Противоположную позицию занимает И.В. Тимошенко, который отрицает возможность построения системы

¹ Макарейко Н. В. Реализация системы административных наказаний в экономической сфере // Бизнес в законе. 2006. № 1-2. С. 162.

² Максимов И. В. Система административных наказаний по законодательству Российской Федерации ; под ред. Н.М. Кониной. Саратов, 2004. С. 21.

административных наказаний по данному принципу, так как в КоАП РФ закреплены различные субъекты административной ответственности. Кроме степени строгости наказания существуют и другие критерии, по которым можно систематизировать виды административных наказаний¹.

Для того, чтобы провести сравнительный анализ административного запрета с другими видами административных наказаний, необходимо использовать общепринятую в юридической литературе классификацию наказаний по следующим критериям:

1) Субъект административной ответственности. Выделяются административные наказания, которые применяются только к физическим лицам: наряду с обязательными работами, лишением специального права, административным арестом, административным выдворением за пределы РФ и дисквалификацией в данную категорию входит и административный запрет. Остальные административные наказания могут назначаться как физическим, так и юридическим лицам: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного наказания и административное приостановление деятельности²;

2) Процессуальный порядок применения. Согласно положениям КоАП РФ существуют наказания, применяемые только в судебном порядке: наряду с обязательными работами, лишением специального права, административным арестом, дисквалификацией и конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения в данную категорию входит административный запрет. Предупреждение, административный штраф, административное приостановление деятельности и административное выдворение за пределы РФ могут назначаться как в судебном, так и внесудебном порядке³;

¹ Тимошенко И. В. Административный арест в общей системе административных наказаний // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2015. № 2. С. 44.

² Россинский Б. В. Административное право : учеб. М., 2009. С. 632.

³ Административное право России : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В. Я. Кикоть [и др.] ; под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Килияханова. М., 2012. С. 436.

3) Способ установления. По этому классификационному критерию административные наказания делятся на устанавливаемые согласно ч. 3 ст. 3.2 КоАП РФ исключительно на уровне РФ, в их число входит административный запрет, и на административные наказания, которые могут устанавливаться как на уровне РФ, так и на региональном уровне. К последним относятся предупреждение и административный штраф¹;

4) Порядок назначения или соотношение административных наказаний между собой. В рассматриваемом критерии классификации административных наказаний выделяют основные наказания и дополнительные наказания. Согласно ч. 1 ст. 3.3 КоАП РФ предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления транспортным средством соответствующего вида, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности и обязательные работы могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний. В свою очередь, административный запрет наряду с конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишением специального права в виде права управления транспортным средством соответствующего вида и административным выдворением за пределы РФ может применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания².

5) Характер ограничительного воздействия. По указанному критерию выделяют административные наказания морально-правового воздействия, к которым относится предупреждение. Кроме того, существуют административные наказания имущественного характера, которые предполагают изъятие имущества нарушителя с последующим его обращением в доход государства: административный штраф и конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения. Наконец, в зависимости от субъекта административной ответственности выделяют

¹ Россинский Б. В. Административное право : учеб. М., 2009. С. 632.

² Там же. С. 633.

наказания организационного или личного характера. В последнем случае характерно ограничение субъективных прав личности и (или) возложение новых юридических обязанностей. Прежде всего это касается лишения специального права, административного ареста, дисквалификации, административного выдворения за пределы РФ и административного запрета¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что административный запрет по отношению к иным видам административных наказаний является самостоятельной мерой ответственности, имеющей собственный порядок нормативного закрепления и процессуального применения, а также особый правоограничительный характер.

Стоит отметить, что вышеприведённая классификация административных наказаний не является исчерпывающей. Она является наиболее распространённой в юридической литературе и проверенной временем. Если более подробно углубиться в анализ системы административных наказаний, то можно выделить дополнительные признаки, по которым устанавливаются различия и сходства мер административной ответственности.

Во-первых, по сравнению с другими видами административных наказаний административный запрет может применяться исключительно за совершение одного правонарушения, которое предусмотрено ст. 20.31 КоАП РФ. Ни одно из других административных наказаний не обладает такой узкой сферой применения. Как ранее уже указывалось, административный запрет назначается за нарушение Правил поведения зрителей. В этой связи нормы ст. 20.31 КоАП РФ носят бланкетный характер. Любое отступление от запретов, сформулированных в п. 5 Правил поведения зрителей (нахождение в состоянии опьянения, оскорбление других лиц, торговля входными билетами и т.д.), будет

¹ Тимошенко И. В. Административный арест в общей системе административных наказаний // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2015. № 2. С. 45.

образовывать состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 или ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ (без признака повторности)¹.

Во-вторых, санкция административного запрета наряду с лишением специального права, административным арестом, дисквалификацией, административным приостановлением деятельности и обязательными работами выражена в виде конкретного периода времени, в течение которого нарушитель подвергается определённым ограничениям. В данном случае также можно подчеркнуть отдельные особенности административного запрета. Если срок исполнения наказания в виде обязательных работ исчисляется в часах, в виде административного ареста и административного приостановления деятельности – в сутках, то наказание в виде административного запрета вместе с лишением специального права и дисквалификацией может исчисляться в месяцах и годах. Кроме того, в отличие от административного приостановления деятельности для административного запрета, как и для остальных административных наказаний, не характерно досрочное прекращение исполнения наказания².

Законодательство отдельных зарубежных стран допускает возможность досрочного освобождения спортивного зрителя от исполнения наказания. В соответствии с Законом Великобритании «О футбольных болельщиках» суд может прекратить действие запрещающего распоряжения до момента его окончания, если нарушитель отбыл не менее двух третей от общего срока назначенного наказания. Дополнительно судом учитывается характер совершённого правонарушения, а также дальнейшее поведение болельщика после вынесения запрещающего распоряжения³.

Также стоит обратить внимание на то, что по сравнению с иными видами наказаний в рамках рассматриваемого критерия административный

¹ Правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 16 дек. 2013 г. № 1156 : (ред. от 30 янв. 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 51. Ст. 6866.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ Понкин И. В. Правовое обеспечение противодействия противоправному поведению спортивных болельщиков ; под ред. И. В. Понкина. М., 2014. С. 57.

запрет обладает самым максимальным размером санкции – 7 лет. Полагаем, что подобный законодательный подход к установлению верхней границы санкции административного запрета можно объяснить чрезвычайной важностью общественных отношений в сфере организации и проведения спортивно-массовых мероприятий¹.

В-третьих, административно-деликтное законодательство устанавливает ответственность за уклонение от исполнения наказания в виде административного запрета, что также характерно и для административного штрафа, административного ареста, административного выдворения за пределы РФ и обязательных работ. Это означает, что наряду с перечисленными наказаниями исполнение административного запрета сопровождается осуществлением виновным лицом определённых действий или воздержанием от их совершения. Другими словами на нарушителя возлагается юридическая обязанность, невыполнение которой образует дополнительный состав административного правонарушения, характеризующегося повышенной степенью общественной опасности. Так, согласно ч. 5 ст. 20.25 КоАП РФ нарушение административного запрета влечет применение наказания в виде административного штрафа в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административного ареста на срок от десяти до пятнадцати суток, что значительно строже санкций ст. 20.31 КоАП РФ².

Для пресечения случаев уклонения от исполнения административного запрета необходимо осуществление идентификации болельщиков автоматизированным способом. Согласно проекту Приказа Министерства спорта РФ в этих целях планируется создание единой информационной системы идентификации зрителей, которая будет привязана ко всем спортивным объектам, где идентификация личности является обязательной. Каждый зритель должен в данной информационной системе для создания

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Там же.

учётной записи пройти регистрацию. Если в отношении болельщика будет вынесено постановление о наложении административного запрета, то данная информация заносится в информационную систему, что в дальнейшем воспрепятствует доступу на спортивно-массовое мероприятие¹.

В-четвёртых, КоАП РФ не предусматривает отдельных категорий нарушителей, в отношении которых не может быть вынесено наказание в виде административного запрета. Данная особенность административного запрета характерна для предупреждения, дисквалификации и административного приостановления деятельности. Анализируя положения ст. 3.14 и ст. 20.31 КоАП РФ можно сделать вывод, что административный запрет является универсальным наказанием, которое применяется ко всем категориям физических лиц: гражданам РФ, иностранным гражданам и лицам без гражданства. Исключение составляют лишь случаи, когда зарубежный зритель допустил повторное или грубое нарушение Правил поведения зрителей. Однако суд, учитывая отдельные жизненные обстоятельства нарушителя, в соответствии с ч. 3.6 ст. 4.1 КоАП РФ может назначить ему наказание в виде административного запрета и за вышеуказанные правонарушения².

В-пятых, применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении не предполагает сокращение срока действия административного запрета. Если согласно ч. 3 ст. 3.9 КоАП РФ срок административного задержания включается в срок административного ареста, а в соответствии с ч. 5 ст. 29.6 КоАП РФ срок временного запрета деятельности засчитывается в срок административного приостановления деятельности, то в случае нарушения общественного порядка на спортивных соревнованиях зрителю на данный зачёт сроков рассчитывать не стоит³.

¹ Об утверждении порядка проведения обязательной идентификации личности зрителей официальных спортивных соревнований : проект приказа М-ва спорта Рос. Федерации : (по состоянию на 2 марта 2017 г.) – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та. – Док. опубл. не был.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ Там же.

В-шестых, в отличие от административного ареста, лишения специального права, принудительного выдворения за пределы РФ и административного штрафа административный запрет не предусматривает возможность отсрочки исполнения постановления о назначении данного наказания. Полагаем, что отсутствие в перечне наказаний, закреплённом в ч. 1 ст. 31.5 КоАП РФ, административного запрета говорит о невозможности возникновения объективных препятствий в процессе исполнения анализируемого вида наказания¹.

Наконец, административный запрет в отдельных случаях может быть применён взамен другого административного наказания. В отличие от других административных наказаний данная особенность характерна только для предупреждения и административного штрафа. Так, согласно ч. 1 ст. 4.1.1 КоАП РФ если за впервые совершенное специальным субъектом административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного или муниципального контроля, отсутствует в санкции статьи КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях наказание в виде предупреждения, то при наличии смягчающих обстоятельств наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение. Что касается административного штрафа, то данное наказание согласно ч. 3.1 ст. 4.1 КоАП РФ назначается вместо лишения права управления транспортными средствами и административного ареста в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ. Административный запрет в соответствии с ч. 3.6 ст. 4.1 КоАП РФ может быть назначен иностранным гражданам и лицам без гражданства только в том случае, если суд, учитывая всевозможные уважительные обстоятельства, придёт к выводу, что административное выдворение за пределы РФ является чрезмерным ограничением права иностранного гражданина или лица без гражданства на

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

уважение частной жизни и несоизмерно целям административного наказания¹. Отсюда следует, что административный запрет наряду с предупреждением и административным штрафом обладает признаком системности, поскольку в КоАП РФ закреплена возможность назначать данные административные наказания за такие составы правонарушений, которые по степени общественной опасности должны влечь за собой применение более строгого наказания. Достаточно чётко прослеживается связь между указанными тремя видами административных наказаний и наказаниями, которые они заменяют в ходе производства по делу об административном правонарушении.

Таким образом, административный запрет по сравнению с иными видами административных наказаний обладает как общими, так и специальными признаками, характерными исключительно для данной меры административной ответственности. При этом нельзя сделать вывод о том, что административный запрет как относительно новая мера ответственности является самым строгим или самым мягким административным наказанием. В зависимости от тяжести совершённого административного правонарушения и других фактических обстоятельств карательная функция административного запрета может иметь различное содержание.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

2 Нарушение «Закона о болельщиках» как основание для применения административного запрета на посещение официальных спортивных соревнований

2.1 Дифференциация административной ответственности за нарушение Правил поведения зрителей

В процессе формирования законодательства в области соблюдения зрителями порядка при проведении спортивных соревнований изначально были разработаны и приняты следующие составы административных правонарушений, отличающиеся друг от друга по степени общественной опасности:

а) нарушение Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований (ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ) – влечёт наложение административного штрафа или обязательные работы с наложением административного запрета от 6 месяцев до 3 лет либо без такового.

б) повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ, или совершение указанного правонарушения, повлёкшее за собой приостановление либо прекращение официального спортивного соревнования (ч. 2 ст. 20.31 КоАП РФ) – влечёт наложение административного штрафа или административный арест с наложением административного запрета от 6 месяцев до 7 лет либо без такового¹.

И.В. Понкин указывал на содержательно размытые формулировки, используемые законодателем при описании объективной стороны состава административного правонарушения в ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ². Кроме того, предложенное законодателем разделение административных правонарушений

¹ 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 июля 2013 г. № 192-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 30 (ч. 1). Ст. 4025.

² Понкин И. В. Правовое обеспечение противодействия противоправному поведению спортивных болельщиков ; под ред. И. В. Понкина. М., 2014. С. 48.

по степени их общественной опасности также получило критику в научной литературе. В.А. Селезнев отмечал, что применение административного запрета за любое нарушение Правил поведения зрителей является достаточно строгим административным наказанием. По мнению автора, принимаемые меры административной ответственности должны быть соразмерны степени значимости защищаемых интересов. В этой связи ужесточение административной ответственности будет логичным лишь при совершении грубых нарушений Правил поведения зрителей. Однако в Правилах поведения зрителей не указано, нарушение каких именно запретов можно расценивать как грубое, что позволяло бы определить вид и размер наказания в соответствии с установленными фактическими обстоятельствами. Отсутствие более конкретной дифференциации административных правонарушений в ст. 20.31 КоАП РФ по степени их общественной опасности препятствует формированию единообразной правоприменительной практики, так как при назначении административного наказания суды обладают широким усмотрением¹.

Учитывая вышеизложенное, В.А. Селезнев предлагал выделить в 5. Правил поведения зрителей следующие запреты, нарушение которых необходимо квалифицировать как грубое нарушение Правил поведения зрителей:

- осуществление действий, создающие угрозу собственной безопасности, жизни, здоровью, а также безопасности, жизни, здоровью иных лиц (пп. «б» п. 5);

- бросание предметов в других зрителей, участников соревнований и иных лиц (пп. «в» п. 5);

- пронос в место проведения официального спортивного соревнования и использование оружия, других предметов, которые могут быть использованы в качестве оружия; огнеопасных и пиротехнических веществ или изделий (за исключением спичек, карманных зажигалок), которые могут быть

¹ Селезнев В. А. Вопросы административной ответственности за нарушение общественного порядка на официальных спортивных соревнованиях // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. 2016. № 4. С. 238.

использованы для изготовления пиротехнических изделий или дымов; устройства и изделия, в том числе самодельного изготовления, не являющихся пиротехникой, применяющихся для разбрасывания, распыления различных материалов и веществ (пп. «м» п. 5)¹.

Административный запрет, согласно точки зрения В.А. Селезнева, должен применяться только за грубые нарушения Правил поведения зрителей, под которыми понимаются нарушения, приведшие к возникновению непосредственной угрозы жизни или здоровью людей. Данное предложение обуславливало внесение изменений в ст. 3.14 и ст. 20.31 КоАП РФ².

Предложенная В.А. Селезневым дифференциация административной ответственности за нарушения Правил поведения зрителей имеет право на существование. Однако автор не указал, как с учётом поправок будет выглядеть конструкция составов административных правонарушений в ст. 20.31 КоАП РФ. Кроме того, приведённый перечень грубых нарушений Правил поведения зрителей основан на субъективном мнении автора и не подкреплён примерами из правоприменительной практики, а также статистикой совершения противоправных деяний на спортивных объектах.

Тем не менее, активное обсуждение учёными и практическими работниками плюсов и минусов новой ст. 20.31 КоАП РФ послужило причиной внесения в неё изменений, благодаря которым составы административных правонарушений стали выглядеть следующим образом:

- нарушение Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ (ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ);
- повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ (ч. 2 и ч. 4 ст. 20.31 КоАП РФ);

¹ Селезнев В. А. Административная ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 53.

² Там же. С. 53-54.

- грубое нарушение Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 3 и ч. 5. ст. 20.31 КоАП РФ)¹.

Рассмотрим каждый из составов административных правонарушений более подробно. Для подкрепления выводов нами были использованы данные из списка лиц, которым по состоянию на 5 сентября 2018 г. было запрещено посещение спортивных мероприятий (далее – список лиц) по причине назначения наказания в виде административного запрета. Список лиц, актуальный по состоянию именно на эту дату, нами был выбран неслучайно, так как из-за проведения Кубка конфедераций по футболу-2017 и Чемпионата мира по футболу-2018 в России период 2017-2018 г.г. охарактеризовался массовым привлечением к ответственности по ст. 20.31 КоАП РФ.

1) нарушение Правил поведения зрителей, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ.

Согласно ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ устанавливается ответственность за незначительное нарушение Правил поведения зрителей, которое кроме административного штрафа или обязательных работ может влечь назначение дополнительного наказания в виде административного запрета на срок от 6 месяцев до 3 лет². Э.Ф. Байсалуева отмечает, что в ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ отсутствует дифференциация наказания в зависимости от «первичного» нарушения запрета³. Действительно, вызывают удивление отдельные запреты в п. 5 Правил поведения зрителей, нарушение которых согласно ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ может привести к лишению возможности посещать спортивные мероприятия до 3 лет: использование прохладительных напитков в стеклянных

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования отдельных вопросов обеспечения правопорядка при проведении официальных спортивных соревнований : федер. закон от 17 апр. 2017 г. № 78-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2460.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ Байсалуева Э. Ф. Проблемы реализации административной ответственности за нарушение правил поведения при проведении спортивных мероприятий // Вестник Владимирского юридического института. 2019. № 1. С. 42-43.

бутылках, а также в пластиковых бутылках объемом более 0,5 литра (абз. 8 пп. «м» п. 5); скрывание своего лица какой-либо спортивной атрибутикой (пп. «д» п. 5); проход на спортивный объект с животными и птицами (пп. «к» п. 5)¹. Логично предположить, что нарушение указанных положений не требует исправления посредством назначения административного запрета в виду их незначительной общественной опасности.

Однако на практике данному факту не придаётся особое значение. Так, Д.В. Иванова, находясь на футбольном матче, скрывала своё лицо шарфом, на что обратили внимание сотрудники полиции. В судебном заседании Д.В. Иванова признала вину в нарушении пп. «д» п. 5 Правил поведения зрителей, но пояснила, что укутывала своё лицо шарфом от холода, а не в целях затруднения установления личности. Тем не менее, Д.В. Иванова была признана виновной в совершении правонарушения по ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ и ей назначили наказание в виде административного запрета сроком на 2 года².

Несмотря на то, что в ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ административный запрет установлен в качестве дополнительного вида наказания, закономерно встаёт вопрос о соразмерности степени тяжести между действиями по скрыванию собственного лица и, например, бросанием в людей или участников соревнований различных предметов (пп. «в» п. 5 Правил поведения зрителей). Кроме того, анализ списка лиц по состоянию на 5 сентября 2018 г. позволил сделать вывод о незначительной опасности для порядка проведения спортивного соревнования нарушение положений пп. «и», «к» и «л» п. 5 Правил поведения зрителей, поскольку сведения о наложении административного запрета с апреля 2017 г. по август 2018 г. за указанные деяния отсутствуют. Квалификацию по ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ получили

¹ Правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 16 дек. 2013 г. № 1156 : (ред. от 30 янв. 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 51. Ст. 6866.

² Постановление о назначении административного наказания Центрального районного суда г. Тулы от 28 октября 2017 г. по делу № 5-407/2017 // Центральный районный суд г. Тулы. [Б. м.], 2006-2020. URL: https://centralny-tula.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=10295367&delo_id=1500001&new=&text_number=1 (дата обращения: 07.12.2020).

следующие запреты, содержащиеся в п. 5 Правил поведения зрителей: пп. «а», «г», «д», «е», «з», «н»¹. Считаем такую квалификацию верной, поскольку перечисленные запреты сконструированы в качестве формальных составов правонарушений, не создающих угрозу для нормального хода проведения спортивного соревнования, а также для жизни и здоровья окружающих лиц. Однако необходимо дифференцировать наказания в ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ: установить, какие нарушения Правил поведения зрителей наказываются только административным штрафом или обязательными работами, а какие – с применением дополнительного наказания в виде административного запрета. Данное предложение объясняется различной степенью общественной опасности нарушений запретов в п. 5 Правил поведения зрителей, подпадающих под действие ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ.

2) повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ.

Согласно ч. 2 и ч. 4 ст. 20.31 КоАП РФ устанавливается ответственность за повторное нарушение Правил поведения зрителей, которое кроме административного штрафа или административного ареста для граждан РФ может влечь назначение дополнительного наказания в виде административного запрета на срок от 6 месяцев до 7 лет, а для иностранных зрителей – в виде обязательного административного выдворения за пределы РФ². Должностному лицу при оформлении протокола по делу об административном правонарушении необходимо правильно устанавливать признак «повторности» в случае выявления нарушения Правил поведения зрителей. Необходимо отметить, что если зритель, который ранее был привлечён к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ посредством назначения наказания в виде административного запрета, будет снова обнаружен на спортивном

¹ Список лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения (актуально на 5 сентября 2018 г.) // Министерство внутренних дел Российской Федерации. [Б. м.], 2020. URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/1385334> (дата обращения: 11.09.2018).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

объекте, то его действия не будут квалифицироваться по ч. 2 ст. 20.31 КоАП РФ. В этом случае должно возбуждаться производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 5 ст. 20.25 КоАП РФ: уклонение от исполнения административного запрета.

Президиум Верховного Суда РФ в 2018 г. дал краткое разъяснение по вопросу квалификации повторного нарушения Правил поведения зрителей: зритель подлежит привлечению к ответственности по ч. 2 ст. 20.31 КоАП РФ только в случае совершения им административного правонарушения в период, когда лицо согласно ст. 4.6 КоАП РФ считается подвергнутым административному наказанию¹. По нашему мнению, приведённое толкование признака «повторности» является спорным, так как оно ставит в неравное положение лиц, привлечённых к административной ответственности. Если зрителю по ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ было назначено только наказание в виде административного штрафа, то по общему правилу максимальный срок административной наказанности будет составлять 1 год и 2 месяца. В случае применения к болельщику дополнительного наказания в виде административного запрета уже минимальный срок административной наказанности будет дольше: 1 год и 6 месяцев, – что в случае очередного нарушения Правил поведения зрителей порождает для лица риск привлечения к ответственности по ч. 2 ст. 20.31 КоАП РФ, в то время как действия другого лица по истечении 1 года и 2 месяцев будут по-прежнему квалифицироваться по ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ, хотя зритель совершает аналогичное правонарушение².

Мы допускаем тезис о том, что увеличенный срок административной наказанности, используемый для установления признака «повторности»,

¹ Справка по материалам проведённого в связи с подготовкой к предстоящему чемпионату мира по футболу FIFA 2018 года обобщения судебной практики по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований»: утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации от 06 июня 2018 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Судебная практика. М., 2021. Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

оправдывается более высокой степенью общественной опасности противоправного деяния, требующего назначения более строгого основного наказания и (или) дополнительного административного наказания. Однако суд наделён широким усмотрением при выборе наказания за административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ. Исправить данную ситуацию может предложенная нами дифференциация административной ответственности в ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ за нарушение тех или иных запретов п. 5 Правил поведения зрителей.

3) грубое нарушение Правил поведения зрителей, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

Согласно ч. 3 и ч. 5 ст. 20.31 КоАП РФ устанавливается ответственность за грубое нарушение Правил поведения зрителей, которое кроме административного штрафа или административного ареста для граждан РФ может влечь назначение дополнительного наказания в виде административного запрета на срок от 1 года до 7 лет, а для иностранных зрителей – в виде обязательного административного выдворения за пределы РФ¹.

В примечании к ст. 20.31 КоАП РФ указано, какие противоправные действия расцениваются как грубое нарушение Правил поведения зрителей. Если п. 2 примечания в целом не вызывает больших сомнений (так как нарушение, приведшее к изменению хода спортивного мероприятия вплоть до его прекращения, действительно представляет собой серьёзную угрозу), то п. 1 – осуществление действий, создающих угрозу собственной безопасности, жизни, здоровью, а также безопасности, жизни, здоровью иных лиц – не позволяет сразу квалифицировать нарушение того или иного запрета в п. 5 Правил поведения зрителей как «грубое»². В данной ситуации суду придётся выбирать один из двух вариантов: толковать п. 1 примечания в узком понимании (аналогично пп. «б» п. 5 Правил поведения зрителей, поскольку

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Там же.

содержание норм абсолютно одинаково) или же расширить смысл применяемой нормы, то есть свести, например, к пп. «м» п. 5 Правил поведения зрителей, где идёт речь о проносе и использовании на спортивном объекте оружия, огнеопасных веществ и т.п.¹.

К.Н. Курысев и О.Н. Дядькин полагают, что «описанные последствия в примечании к ст. 20.31 КоАП РФ имеют оценочный характер для правоприменителя, что осложняет процедуру квалификации деяния»². Аналогичного мнения придерживается и А.Г. Коротких, согласно которому отсутствие в Правилах поведения зрителей конкретного указания на запреты, нарушение которых является «грубым», создаёт трудности при выборе мер административной ответственности³. Недостаток норм, раскрывающих содержание грубых нарушений в ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ, не приводит к единообразию судебной практики в части правовой квалификации нарушения того или иного запрета в п. 5 Правил поведения зрителей.

Данное обстоятельство можно проследить на изложенном в пп. «ж» запрете на проникновение в место проведения официального спортивного соревнования или на территорию, к нему прилегающую, нарушение которого квалифицируется по-разному. В первом случае нарушитель выбежал на футбольное поле, что стало причиной приостановления матча на 2 минуты. В судебном заседании данные действия были квалифицированы по ч. 3 ст. 20.21 КоАП РФ как грубое нарушение Правил поведения зрителей, что повлекло наложение административного запрета сроком на 3 года⁴. В другой ситуации зритель тоже проник на игровое поле во время футбольного матча, но его

¹ Правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 16 дек. 2013 г. № 1156 : (ред. от 30 янв. 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 51. Ст. 6866.

² Курысев К. Н. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения: административно-правовые и организационные аспекты // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2018. № 2 (47). С. 87.

³ Коротких А. Г. Охрана общественного порядка в период проведения спортивных мероприятий: проблемы административно-правового регулирования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. 2020. № 1. С. 196.

⁴ Постановление о назначении административного наказания Хамовнического районного суда г. Москвы от 16 июля 2018 г. по делу № 5-455/2018 // Официальный портал судов общей юрисдикции г. Москвы. [Б. м.], 2010-2020. URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/hamovnicheskij/cases/docs/content/6ab40cc6-17ed-4672-9d56-aa1beaf90a68> (дата обращения: 08.12.2020).

действия судом были квалифицированы по ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ, а длительность административного запрета составила 6 месяцев¹.

По нашему мнению, необходимо уточнить содержание примечания к ст. 20.31 КоАП РФ, установив, нарушения каких именно запретов в п. 5 Правил поведения зрителей будут считаться «грубыми». В ходе изучения списка лиц по состоянию на 5 сентября 2018 г. нами были выявлены следующие запреты для спортивных зрителей, нарушение которых в основном квалифицировалось по ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ: пп. «б» п. 5 Правил поведения зрителей (ч. 1 – 5 человек, ч. 3 – 65 человек), пп. «ж» п. 5 Правил поведения зрителей (ч. 1 – 28 человек, ч. 3 – 6 человек), пп. «м» п. 5 Правил поведения зрителей (ч. 1 – 29 человек, ч. 3 – 143 человека)². Полагаем, что нарушение именно данных запретов должно составлять объективную сторону административного правонарушения в ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ, поскольку они обладают повышенной степенью общественной опасности. В их число стоит отнести и пп. «в» п. 5 Правил поведения зрителей, поскольку бросание предметов в направлении болельщиков и спортсменов создаёт непосредственную угрозу их безопасности, а также жизни и здоровью. Остальные запреты, перечисленные в Правилах поведения зрителей, будут квалифицироваться по ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ только при наступлении последствий, указанных в примечании к ст. 20.31 КоАП РФ.

Таким образом, несмотря на новую редакцию ст. 20.31 КоАП РФ в теории и на практике по-прежнему возникают вопросы по поводу правильной квалификации нарушений, совершаемых зрителями на спортивных объектах. В связи с недостаточной дифференциацией правонарушений по степени их общественной опасности решение вопросов о применении административного наказания по ст. 20.31 КоАП РФ, в большей степени, возлагается на суды, что не приводит к единообразию правоприменительной практики. Содержание

¹ Постановление о назначении административного наказания Преображенского районного суда г. Москвы от 11 мая 2018 г. по делу № 5-444/2018 // Официальный портал судов общей юрисдикции г. Москвы. [Б. м.], 2010-2020. URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/preobrazhenskij/cases/docs/content/29b1f9ed-33c1-451c-84dd-0d29fbee0413> (дата обращения: 08.12.2020).

² Список лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения (актуально на 5 сентября 2018 г.) // Министерство внутренних дел Российской Федерации. [Б. м.], 2020. URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/1385334> (дата обращения: 06.12.2020).

составов административных правонарушений в ст. 20.31 КоАП РФ должно быть более конкретным во избежание выбора таких мер ответственности, которые по своему характеру несоразмерны противоправному деянию.

2.2 Основные положения статьи 20.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Вступление 20 января 2014 г. в законную силу Федерального закона от 23.07.2013 № 192-ФЗ обусловило формирование условий, необходимых для надлежащего обеспечения безопасности зрителей и общественного порядка во время проведения официальных спортивных соревнований. Данный нормативно-правовой акт, получивший среди широкого круга общественности название «Закон о болельщиках», ужесточил административную ответственность зрителей за совершение противоправных действий на спортивных объектах.

Прежде всего изменения коснулись КоАП РФ, в котором появился новый состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 20.31: нарушение Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований¹. Рассмотрим данное правонарушение более подробно.

Родовым объектом рассматриваемого административного правонарушения выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. По мнению К.Н. Курысева и О.Н. Дядькина, непосредственным объектом являются общественные отношения, складывающиеся во время проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения². Однако

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Курысев К. Н. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения: административно-правовые и организационные аспекты // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2018. № 2 (47). С. 86.

используемая авторами формулировка не позволяет детально определить непосредственный объект, на который посягает нарушитель. Полагаем, что непосредственным объектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.31 КоАП РФ, является нормальные подготовка, организация и проведение официального спортивного соревнования в безопасных условиях для зрителей, спортсменов, организаторов спортивно-массовых мероприятий и иных лиц, привлекаемых организаторами в качестве вспомогательного персонала.

Объективную сторону рассматриваемого правонарушения образуют противоправные действия (бездействия), которые сводятся к нарушению Правил поведения зрителей¹. Поскольку диспозиция ст. 20.31 носит бланкетный характер, то необходимо обратиться к содержанию Правил поведения зрителей. Данный документ устанавливает не только права и обязанности зрителей, но и запреты для них при проведении спортивных соревнований. Перечислим некоторые из них:

- нахождение в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность (пп. «а» п. 5);
- осуществление действий, создающих угрозу собственной безопасности, жизни, здоровью, а также безопасности, жизни, здоровью иных лиц (пп. «б» п. 5);
- бросание предметов в других зрителей, участников соревнований и иных лиц (пп. «в» п. 5)²;
- оскорбление окружающих и совершение иных действий, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию либо направленных на возбуждение ненависти или вражды, а также на унижение достоинства человека или группы лиц (пп. «г» п. 5);

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 16 дек. 2013 г. № 1156 : (ред. от 30 янв. 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 51. Ст. 6866.

- сокрытие своего лица, в том числе использование масок, а также средств маскировки и иных предметов, специально предназначенных для затруднения установления личности (пп. «д» п. 5);

- проникновение в место проведения спортивного соревнования или на территорию, к нему прилегающую(пп. «ж» п. 5);

- пронос в место проведения официального спортивного соревнования и использование оружия любого типа, колющихся или режущих предметов, огнеопасных и пиротехнических веществ или изделий, которые могут быть использованы для изготовления пиротехнических изделий или дымов, алкогольных напитков, а также наркотических и токсических веществ или стимуляторов, прохладительных напитков в стеклянной или жестяной таре, а также в пластиковой таре объемом более 0,5 литра (пп. «м» п. 5)¹;

В целом, нарушение перечисленных запретов и образует объективную сторону анализируемого административного правонарушения. Однако необходимо учитывать факультативные признаки объективной стороны состава правонарушения: время и место совершения административного правонарушения. Местом нарушения Правил поведения зрителей является место проведения официального спортивного соревнования, которое согласно п. 4.1 ст. 2 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ представляет собой объект спорта, а также территории, специально подготовленные для проведения официального спортивного соревнования, включая природные, природно-антропогенные и антропогенные объекты, воздушное пространство над ними². В соответствии с п. 7 ст. 2 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ объект спорта – объект недвижимого имущества или комплекс недвижимого имущества, специально предназначенного для проведения физкультурных мероприятий и (или) спортивных мероприятий, в том числе

¹ Правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 16 дек. 2013 г. № 1156 : (ред. от 30 янв. 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 51. Ст. 6866.

² О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федер. закон от 04 дек. 2007 г. № 329-ФЗ : (ред. от 30 дек. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

спортивные сооружения ¹ . Таким образом, местом совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.31 КоАП РФ, будут не только футбольные и хоккейные стадионы, волейбольные площадки, теннисные корты, прочие спортивные сооружения, но и участки автомобильных дорог, улиц, водных объектов, а также прилегающие к ним территории, по периметру которых организован контрольно-пропускной режим для обеспечения безопасности находящихся в них лиц.

Время совершения административного правонарушения напрямую связано с местом его совершения. Это означает, что нарушить Правила поведения зрителей можно только во время официальных спортивных соревнованиях, проводимых на объектах спорта. Для установления содержания понятия «официальное спортивное соревнование» необходимо обратиться к положениям Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ и последовательно проанализировать несколько терминов. Согласно п. 18 ст. 2 данного закона спортивное соревнование – состязание (матч) среди спортсменов или команд спортсменов по различным видам спорта (спортивным дисциплинам) в целях выявления лучшего участника состязания (матча), проводимое по утвержденному его организатором положению (регламенту). При этом в соответствии с п. 19 ст. 2 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ спортивные соревнования являются частью спортивных мероприятий. Далее, исходя из положений п. 9 ст. 2 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ, официальные спортивные мероприятия – спортивные мероприятия, включенные в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных спортивных мероприятий, календарные планы спортивных мероприятий субъектов РФ, муниципальных образований². В качестве примера таких спортивных мероприятий можно привести чемпионаты и первенства

¹ О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федер. закон от 04 дек. 2007 г. № 329-ФЗ : (ред. от 30 дек. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

² Там же.

России или субъектов РФ, различные спартакиады¹. Порядок включения официальных спортивных мероприятий в календарные планы устанавливается Министерством спорта РФ². Таким образом, для придания спортивным соревнованиям официального статуса требуется их нахождение в календарных планах спортивных мероприятий соответствующего территориального уровня.

По нашему мнению, предложенное законодателем определение понятия «официальные спортивные соревнования» довольно громоздкое, так как не даёт правоприменителю сделать однозначный вывод о месте совершения административного правонарушения. Аналогичной точки зрения придерживается и Р. А. Брунер, который считает необходимым уточнить данное понятие³. Дополнительным требованием для официального спортивного соревнования является его проведение только по тем видам спорта, которые включены во Всероссийский реестр видов спорта⁴. Если зритель совершил противоправное деяние на объекте спорта во время проведения неофициального спортивного соревнования или иного мероприятия, то его действия (бездействие) квалифицироваться по ст. 20.31 КоАП РФ не будут. М.Ю. Филь и Э.Ф. Байсалужева полагают, что в этом случае зритель подлежит привлечению к административной ответственности по иным статьям КоАП РФ, предусматривающим ответственность за схожие по содержанию нарушения⁵.

¹ Перечень официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, подлежащих обязательному ежегодному включению в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий : утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 24 нояб. 2015 г. № 2390-р : (ред. от 23 дек. 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 48 (Ч. II). Ст. 6881.

² Порядок включения физкультурных и спортивных мероприятий в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий : утв. приказом М-ва спорта Рос. Федерации от 30 нояб. 2017 г. № 1034 : (ред. от 26 июля 2019 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2021. Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

³ Брунер Р. А. Правовое регулирование применения наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения // Современное право. 2017. № 1. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁴ Об определении видов спорта, при проведении официальных спортивных соревнований по которым применяются требования по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований : приказ М-ва спорта Рос. Федерации от 02 июня 2014 г. № 428 // Российская газета. 2014. 25 июля.

⁵ Байсалужева Э. Ф. Проблемы реализации административной ответственности за нарушение правил поведения при проведении спортивных мероприятий // Вестник Владимирского юридического института. 2019. № 1. С. 42.; Филь М. Ю. Особенности применения статьи 20.31 КоАП РФ, предусматривающей

Отдельно стоит упомянуть про противоправные последствия как основной элемент объективной стороны административного правонарушения. По конструкции объективной стороны ч. 1, ч. 2 и ч. 4 ст. 20.31 КоАП РФ являются формальными составами правонарушений, так как административная ответственность наступает при нарушении Правил поведения зрителей независимо от момента возникновения противоправных последствий. Что касается ч. 3 и 5 ст. 20.31 КоАП РФ, то в них момент окончания правонарушения и возникновения административной ответственности связан с наступлением определённых противоправных последствий:

- возникновение угрозы собственной безопасности, жизни, здоровью, а также безопасности, жизни, здоровью иных лиц, находящихся в месте проведения официального спортивного соревнования или на прилегающей к нему территории;

- приостановление либо прекращение спортивного соревнования¹.

Субъектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.31 КоАП РФ, является физическое лицо, для которого необходимыми условиями являются вменяемость и достижение 16-летнего возраста на момент совершения противоправного деяния. Кроме того, субъект должен обладать специальным статусом зрителя, который согласно п. 3.3 ст. 2 Федерального закона № 329 находится в месте проведения официального спортивного соревнования, не является его участником и иным образом не задействован в проведении такого соревнования, в том числе в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности в момент проведения спортивного соревнования². При этом обращает на себя внимание дифференциация зрителей по признаку их гражданской принадлежности: в соответствии с ч. 1 ст. 20.31

ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : [сб.]. СПб, 2018. С. 456.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федер. закон от 04 дек. 2007 г. № 329-ФЗ : (ред. от 30 дек. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

КоАП РФ субъектами административного правонарушения могут быть как граждане РФ, так и иностранные граждане и лица без гражданства; в соответствии с ч. 2 и ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ – только граждане РФ; в соответствии с ч. 4 и ч. 5 ст. 20.31 КоАП РФ – только иностранные граждане и лица без гражданства, что обусловлено возможностью применения к ним наказания в виде административного выдворения за пределы РФ¹.

С субъективной стороны административное правонарушение, предусмотренное ст. 20.31 КоАП РФ, в большинстве случаев совершается умышленно, но не исключается и неосторожная форма вины².

В научной литературе авторы по-разному оценивают конструкцию нового состава административного правонарушения. С.А. Ищенко полагает, что принятие Правил поведения зрителей является важным шагом законодателя на пути к обеспечению общественной безопасности на спортивных объектах. Сформулированные в Правилах поведения зрителей требования, нарушение которых образует объективную сторону административного правонарушения по ст. 20.31 КоАП РФ, являются элементарными и выполнимыми для любого болельщика³. Аналогичного мнения придерживаются Р.А. Брунер и А.А. Аносов, согласно которому принятые материальные нормы обладают высоким уровнем юридической техники⁴.

Другие авторы полагают, что состав административного правонарушения в ст. 20.31 КоАП РФ характеризуется рядом недостатков. Дело в том, что содержание отдельных запретов в п. 5 Правил поведения зрителей, отступление от которых влечёт административную ответственность по ст. 20.31 КоАП РФ, практически аналогично объективной стороне других административных

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Курысев К. Н. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения: административно-правовые и организационные аспекты // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2018. № 2 (47). С. 87.

³ Ищенко С. А. Вопросы ответственности при применении постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» // Вестник Красноярского университета МВД России. 2016. № 1 (31). С. 135, 137.

⁴ Брунер Р. А. Административный запрет на посещение спортивно-массовых мероприятий // Современное право. 2017. № 6. С. 33.

правонарушений против общественного порядка. Так, в соответствии с пп. «а» п. 5 Правил поведения зрителей запрещается находиться в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. Наряду с этим административная ответственность за появление в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, установлена ст. 20.21 КоАП РФ. Другим примером сходства составов административных правонарушений будет нарушение установленного в пп. «г» п. 5 Правил поведения зрителей запрета оскорблять других лиц. Однако административная ответственность за оскорбление уже установлена в ч. 1 ст. 5.61 КоАП РФ и ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ, где данное деяние охватывается объективной стороной мелкого хулиганства. Наконец, согласно пп. «м» п. 5 Правил поведения зрителей запрещается проносить и использовать на спортивных соревнованиях алкогольные напитки, наркотические и токсические вещества, что в противном случае образует состав правонарушения, предусмотренного ст. 20.31 КоАП РФ. При этом административная ответственность за потребление данных продуктов в общественных местах уже предусмотрена ст. 20.20 КоАП РФ¹.

В этой связи А.Г. Коротких негативно оценивает бланкетный характер диспозиции ст. 20.31 КоАП РФ и считает целесообразным исключить из п. 5 Правил поведения зрителей пп. «а» и пп. «г», а также частично изменить пп. «м», убрав из него упоминание о запрете на использование алкогольных напитков, наркотических и токсических веществ в пределах территории спортивного объекта. Отказ от внесения изменений в Правила поведения зрителей может повлечь трудности в единообразном применении действующего административно-деликтного законодательства².

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.; Правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 16 дек. 2013 г. № 1156 : (ред. от 30 янв. 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 51. Ст. 6866.

² Коротких А. Г. Охрана общественного порядка в период проведения спортивных мероприятий: проблемы административно-правового регулирования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. 2020. № 1. С. 197-198.

Другой автор, В.А. Селезнев, не считает серьёзной проблемой схожесть отдельных запретов в п. 5 Правил поведения зрителей с содержанием диспозиций некоторых статей главы 20 КоАП РФ. По его мнению, основные ошибки были допущены законодателем при формировании Правил поведения зрителей. В качестве примера автор приводит пп. «м» п. 5 Правил поведения. Согласно нему зрителям запрещается проносить и использовать в местах проведения спортивных соревнований алкогольные напитки, наркотические и токсические вещества или стимуляторы. Такой подход к формулированию запрета позволяет сделать вывод о том, что потребление перечисленных продуктов влечёт применение одинаковых мер административной ответственности по ст. 20.31 КоАП РФ. Однако аналогичная по содержанию ст. 20.20 КоАП РФ предусматривает дифференциацию административной ответственности в зависимости от употребления того или иного продукта: в соответствии с ч. 1 данной статьи распитие алкогольной продукции в общественном месте влечёт наложение административного штрафа, а потребление наркотических средств или психотропных веществ согласно ч. 2 влечёт наложение более высокого административного штрафа или применение административного ареста. Указанная дифференциация представляется верной, поскольку согласно законодательству РФ потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача строго запрещено, в то время как в отношении алкогольной продукции такого запрета нет¹.

Дополнительно В.А. Селезнев указывает на отсутствие в п. 5 Правилах поведения зрителей запрета на курение табака и потребление никотинсодержащей продукции на спортивных объектах. Если пп. «а», «г» и «м» п. 5 Правил поведения зрителей были нарушены на спортивных объектах, на которых не проводились официальные спортивные соревнования, то ответственность наступает не по ст. 20.31, а по ст. ст. 20.1, 20.20, 20.21 КоАП РФ. В то же время курение табака и потребление никотинсодержащей

¹ Селезнев В. А. Вопросы административной ответственности за нарушение общественного порядка на официальных спортивных соревнованиях // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. 2016. № 4. С. 237.

продукции влечёт административную ответственность только по ч. 1 ст. 6.24 КоАП РФ независимо от статуса проводимого спортивного соревнования, поскольку запрет на осуществление данных действий распространяется на территории и помещения, предназначенные для оказания услуг в области физической культуры и спорта. При этом автор отмечает противоречие между Федеральным законом от 04.12.2007 № 329-ФЗ и п. 1 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» в части определения объектов спорта, на которых запрещено курение табака¹.

По нашему мнению, отказ законодателя от включения запрета на курение табака и потребление никотинсодержащей продукции в п. 5 Правил поведения зрителей является ошибочным, так как вместо привлечения согласно ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ к повышенной административной ответственности в виде штрафа от 3000 до 10 000 рублей или обязательных работ с наложением административного запрета либо без такого на болельщика возлагается лишь обязанность по уплате административного штрафа от 500 до 1500 рублей. Курение табака во время спортивного соревнования может создать пожароопасную ситуацию, угрожающую жизни и здоровью окружающих лиц.

Таким образом, административное правонарушение, предусмотренное ст. 20.31 КоАП РФ, обладает совокупностью как общих, так и специальных объективных и субъективных признаков, характерных только для данного правонарушения. Несмотря на определённую схожесть объективной стороны рассмотренного административного правонарушения с иными видами административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, оно заслуживает отдельного закрепления в особенной части КоАП РФ в целях обеспечения соблюдения зрителями установленных для них запретов.

¹ Селезнев В. А. Административная ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 52.

3 Проблемы правового регулирования административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований и пути их решения

3.1 Идентификация лиц, которым назначен административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований

В соответствии с ч. 1 ст. 32.14 КоАП РФ административный запрет исполняется лицом, подвергнутым данному наказанию. Следовательно, эффективность реализации административного запрета во многом зависит от личности нарушителя. Отсюда вытекает главная проблема административного запрета – наличие действенного механизма контроля за его исполнением. КоАП РФ в ч. 2 ст. 32.14 устанавливает для органов внутренних дел лишь обязанность вести учёт лиц, подвергнутых анализируемому административному наказанию¹. По мнению А.З. Арсланбековой и К.Н. Габитова, отсутствие у сотрудников полиции полномочий по обеспечению исполнения административного запрета существенно понижает степень эффективности данного наказания². Что касается учёта нарушителей, то он заключается в составлении списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Ведение списка лиц осуществляется в порядке, установленном ст. 32.14 КоАП РФ и внутренними документами Министерства внутренних дел РФ³. Создание каких-либо специализированных органов и введение пошаговой процедуры для контроля за исполнением административного запрета КоАП РФ не предусмотрено в отличии, например,

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Арсланбекова А. З. Проблемы применения административного наказания в виде запрета на посещение мест официальных спортивных соревнований в дни их проведения // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3. Общественные науки. 2018. Т. 33. Вып. 3. С. 126.

³ Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения : приказ М-ва внутренних дел Рос. Федерации от 14 янв. 2014 № 14 : (ред. от 14 окт. 2016 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2021. Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

от меры пресечения в виде запрета определённых действий, указанной в ст. 105.1 Уголовно-процессуального кодекса РФ и включающей в себя ограничение на посещение определённых мероприятий, под которыми могут подразумеваться и спортивные соревнования¹.

Лицо может быть признано добросовестно соблюдающим административный запрет только в том случае, если оно не пытается проникнуть на спортивный объект, на котором проводятся официальные спортивные соревнования. Однако нельзя исключать вероятность того, что нарушитель не будет вовремя обнаружен и ему удастся пройти на стадион.

Во избежание таких ситуаций установлен следующий алгоритм по обнаружению лиц, в отношении которых действует административный запрет. Согласно ч. 1.7 ст. 20 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ организаторы спортивных соревнований в срок до тридцати дней до дня начала проведения соревнований уведомляют органы внутренних дел о месте и дате их проведения. Далее Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ в ч. 1.5 ст. 20 предписывает для организаторов соревнований, при посещении которых необходима процедура удостоверения личности, примерно за 3 часа до начала соревнований изучить список зрителей, которым ограничено право доступа на спортивные объекты². Данный список выложен на сайте Министерства внутренних дел³. Необходимо отметить, что до июля 2016 г. доступ к списку лиц был ограниченным. Для получения списка лиц в электронном виде организаторы соревнований должны были не позднее 20 календарных дней до дня

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (Часть 1). Ст. 4921.; Порядок осуществления контроля за нахождением подозреваемых или обвиняемых в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением возложенных судом запретов подозреваемыми или обвиняемыми, в отношении которых в качестве меры пресечения избран запрет определённых действий, домашний арест или залог : утв. приказами М-ва юстиции Рос. Федерации, М-ва внутренних дел Рос. Федерации, Следственного комитета Рос. Федерации, Федер. службы безопасности Рос. Федерации от 31 авг. 2020 г. № 189/603/87/371 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2021. Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федер. закон от 04 дек. 2007 г. № 329-ФЗ : (ред. от 30 дек. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

³ Список лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения // Министерство внутренних дел Российской Федерации. [Б. м.], 2019. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/bannedfans> (дата обращения: 26.12.2019).

начала соревнований направить в Министерство спорта РФ соответствующее заявление и иные документы¹. Наконец, согласно пп. 6 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» сотрудники органов внутренних дел обязаны оказывать содействие организаторам спортивных мероприятий в обеспечении общественного порядка на этих мероприятиях². Данное содействие заключается в том числе и в организации на спортивных объектах проверки граждан по документам, удостоверяющим личность, на предмет наличия у них наказания в виде административного запрета.

Из приведённых положений нормативных актов следует, что механизм идентификации лиц, внесённых на основании постановления суда в так называемый «чёрный список», основан исключительно на визуальном контроле. Однако при организации пропускного режима на спортивных объектах выявить лицо, в отношении которого применено наказание в виде административного запрета, не всегда возможно³. Так, 21 февраля 2019 г. на футбольный матч между командами «Зенит» – «Фенербахче», проводимый в рамках турнира Лиги Европы УЕФА, смогло проникнуть лицо, имеющее ранее наложенный административный запрет на срок в 2 года. Нарушителя удалось обнаружить во многом благодаря тому, что он проник в зону, не обозначенную во входном билете⁴. Подобные случаи подчёркивают, что административно наказанных лиц удаётся выявить на территории объекта спорта либо случайно, либо в тот момент, когда ими было совершено очередное правонарушение.

Для усиления ответственности тех болельщиков, которые нарушают

¹ Порядок предоставления организаторам официальных спортивных соревнований списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения : утв. приказом М-ва спорта Рос. Федерации от 22 апр. 2014 г. № 256 // Российская газета. 2014. 4 июля. Утратил силу.

² О полиции : федер. закон от 07 февр. 2011 г. № 3-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

³ Семенистый А. В. О некоторых аспектах исполнения постановлений об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегод. всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года : в 3 ч. Ч. II. / сост. Ю. Е. Автрутин, А. И. Каплунов. СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. С. 211.

⁴ Постановление о назначении административного наказания Петроградского районного суда г. Санкт-Петербурга от 22 февраля 2019 г. по делу № 5-175/19 // Петроградский районный суд г. Санкт-Петербурга. [Б. м.], 2006-2020. URL: https://pgr--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=261830964&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 10.01.2020).

предписания административного запрета, в 2013 году внесены изменения в ст. 20.25 КоАП РФ. Часть 5 ст. 20.25 КоАП РФ ввела санкции в виде административного штрафа и административного ареста для злостно уклоняющихся от исполнения наказания, закреплённого в ст. 3.14 КоАП РФ¹.

Однако проблема незаконного проникновения наказанных лиц на территории спортивных объектов так и не была решена. Учёные неоднократно отмечали, что административный запрет оказывает слабое воздействие на нарушителей². Для подтверждения данного тезиса приведём статистику по ч. 5 ст. 20.25 КоАП РФ в одном из судов общей юрисдикции, расположенных на территории г. Москвы. Так, с момента появления в КоАП РФ нового вида административного наказания и по сегодняшний день в Преображенском районном суде г. Москвы рассмотрено 25 дел по ч. 5 ст. 20.25 КоАП РФ, из которых в 2019 г. рассмотрены 20 дел³. Очевидна тенденция увеличения числа случаев нарушения зрителями административного запрета, но это только официальные данные. Сколько же всего на самом деле лиц из «чёрного списка», выложенного на сайте Министерства внутренних дел РФ, незаконно проникают на объекты спорта, неизвестно.

Можно выделить следующие проблемы, которые не позволяют своевременно и непосредственно перед входом на спортивный объект отследить лиц, подвергнутых административному запрету:

– **существующий механизм идентификации зрителей при входе на спортивный объект не является эффективным.** Организатору спортивного

¹ 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 июля 2013 г. № 192-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 30 (ч. 1). Ст. 4025.

² Речкин В. Ю. Проблемы практического применения запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований // Юридическая наука и практика: взгляд молодых учёных : сб. статей междунар. науч.-практ. конф. Уфа, 25 апр. 2018 г. Уфа : ОМЕГА САЙНС, 2018. С. 176.

³ Поиск по судебным делам Преображенского районного суда г. Москвы // Официальный портал судов общей юрисдикции г. Москвы. [Б. м.], 2010-2020. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/preobrazhenskij/search?formType=fullForm&courtAlias=preobrazhenskij&uid=&instance=1&processType=3&letterNumber=&caseNumber=&participant=&codex=%D1%81%D1%82.+20.25&judge=&publishingState=&documentType=&documentText=&year=&caseDateFrom=&caseDateTo=&caseFinalDateFrom=&caseFinalDateTo=&caseLegalForceDateFrom=&caseLegalForceDateTo=&docsDateFrom=&docsDateTo=&documentStatus=> (дата обращения: 10.01.2020).

соревнования будет трудно за несколько часов изучить данные всех лиц, которые подверглись административному запрету. По состоянию на 26 декабря 2019 г. данная запретительная мера установлена 488-ми лицам¹. Думается, что за отведённый законодателем промежуток времени для анализа списка организатор спортивного соревнования не сможет оперативно и тщательно ознакомиться с большим объёмом материала. Сотрудники полиции, контролёры-распорядители будут вынуждены выявлять лиц, которым запрещён доступ на спортивные объекты, путём простого сличения данных из вышеприведённого списка и документа, удостоверяющего личность. Однако подобная процедура может растянуться на несколько часов и болельщики не успеют попасть на спортивный объект к началу соревнования, что повлияет на посещаемость;

– **отсутствие в базе данных фотографий лиц, которым запрещено посещение спортивных мероприятий.** Организаторы соревнований лишены возможности отследить проникновение на стадионы лиц, умышленно нарушающих наложенный на них административный запрет, и по причине отсутствия фотографий указанных лиц в «чёрном списке», который согласно ч. 2 ст. 32.14 КоАП РФ ведут органы внутренних дел². Данную проблему обозначили К.Н. Курьесев и О.Н. Дядькин. По мнению указанных авторов, невозможна корректная работа систем видеонаблюдения, позволяющих осуществлять идентификацию физических лиц во время их нахождения на территории спортивного объекта, в силу того, что не осуществляется дополнительное фотографирование лиц, в отношении которых применено наказание в виде административного запрета³;

¹ Список лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения // Министерство внутренних дел Российской Федерации. [Б. м.], 2019. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/bannedfans> (дата обращения: 26.12.2019).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ Курьесев К. Н. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения: административно-правовые и организационные аспекты // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2018. № 2 (47). С. 87-88.

– **отсутствие требования обязательной идентификации личности зрителей на всех спортивных мероприятиях.** Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ в ч. 2.1 и п. 2 ч. 17 ст. 20 устанавливает для организаторов спортивных соревнований обязанность проверять наличие у зрителей документов, удостоверяющих личность, при входе на спортивный объект, где проводятся такие официальные спортивные соревнования, для которых согласно решениям Правительства РФ идентификация личности зрителя является обязательной. При проведении других соревнований, на которые не распространяются требования обязательной идентификации личности, организаторы вместе с собственниками и пользователями объектов спорта оставляют решение вопроса о проведении идентификации зрителей на своё усмотрение¹. Получается, что если для конкретных спортивно-массовых событий идентификация личности не предусмотрена, то лицо, имеющее административный запрет, может беспрепятственно проникнуть на спортивный объект. В итоге «чёрный список» нарушителей остаётся неостребованным, что искажает сущность введённого административного наказания.

Для решения указанных проблем необходимо разработать действенный механизм идентификации лиц, в отношении которых применено наказание в виде административного запрета. Использование лишь информации из списка лиц будет не совсем эффективным вариантом. Тем более положения ст. 32.14 КоАП РФ, касающиеся размещения сведений о зрителях в открытом доступе, противоречат п. 3.1 ст. 6 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», в силу которого обработка персональных данных может осуществляться без согласия субъекта персональных данных, если это необходимо для исполнения судебного акта². Однако по ч. 1 ст. 32.14 КоАП РФ постановление об административном запрете самостоятельно исполняется

¹ О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федер. закон от 04 дек. 2007 г. № 329-ФЗ : (ред. от 30 дек. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

² О персональных данных : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ : (ред. от 30 дек. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (Часть I). Ст. 3451.

лицом, привлечённым к ответственности¹. В этой связи возможен постепенный отказ законодателя от публичного размещения информации о болельщиках, нарушивших общественный порядок на спортивных соревнованиях.

На сегодняшний день авторы научных работ выдвигают следующие предложения по идентификации личности зрителя:

– **электронный паспорт гражданина РФ**. Данная идея принадлежит Б.Э. Шавалееву. По его мнению, с введением электронного паспорта гражданина РФ отслеживание лиц, на которых наложен административный запрет, станет возможным. При входе на спортивный объект зрителям нужно будет приложить электронный паспорт к считывающим устройствам, которые в автоматизированном режиме смогут за короткий промежуток времени обработать персональные данные зрителя и принять решение о разрешении доступа или отказе в доступе на спортивный объект. Б.Э. Шавалеев полагает, что указанный метод идентификации зрителей будет наиболее эффективным по сравнению с существующим способом выявления лиц, которым запрещено посещение спортивных соревнований².

– **обязательное фотографирование лиц, в отношении которых применён административный запрет**. Авторами данного предложения являются К.Н. Курысев и О.Н. Дядькин. Они полагают, что на сегодняшний момент уже созданы все технические условия для обнаружения зрителей, в отношении которых применён административный запрет. Прежде всего это касается вменения собственникам и пользователям объектов спорта обязанности по установлению систем видеонаблюдения, позволяющих осуществлять идентификацию физических лиц во время их нахождения на объектах спорта. Однако есть правовые ограничения для надлежащей работы указанных видеосистем, которые связаны с отнесением фотографии зрителя к его персональным данным. Следовательно, для получения фотографий в целях

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Шавалеев Б. Э. Исполнение административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения // Административное право и процесс. 2017. № 7. С. 82.

идентификации личности посредством систем видеонаблюдения необходимо согласие болельщика на обработку его персональных данных. Данную проблему К.Н. Курысев и О.Н. Дядькин предлагают решить путём обязательного фотографирования лиц, у которых временно ограничено право на посещение спортивных соревнований, а также присваивания системам видеонаблюдения и спортивным объектам статуса информационной системы персональных данных и оператора персональных данных соответственно¹.

По нашему мнению, предложенный способ решения проблемы незаконного проникновения лиц на спортивные объекты может стать достаточно эффективным. Однако использование данного метода идентификации зрителей возможно только в самом месте проведения соревнования, в то время как основная задача административного запрета заключается в запрещении входа на спортивный объект. Системы видеонаблюдения позволят отследить на стадионе нежелательных зрителей, но не смогут воспрепятствовать их нахождению на территории объекта спорта. Кроме того, как указывают П. В. Каленский и Л. В. Федоренко, инфраструктура отечественных объектов спорта характеризуется низкой степенью технической оснащённости².

– создание специальных подразделений полиции, которые будут на постоянной основе осуществлять контроль за общественным порядком во время проведения спортивных соревнований. Автором данного предложения является Е.А. Пулов. В своей работе Е.А. Пулов предлагает сформировать спортивную полицию как особое подразделение органов внутренних дел, которая будет заниматься идентификацией зрителей и

¹ Курысев К. Н. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения: административно-правовые и организационные аспекты // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2018. № 2 (47). С. 88.

² Каленский П. В. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения: анализ и оценка эффективности // Право и экономика: междисциплинарные подходы в науке и образовании. IV Московский юридический форум. XII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конф. : в 4 ч. Ч. 4. М. : РГ-Пресс, 2017. С. 281.

пресекать проникновение на спортивные объекты тех лиц, в отношении которых применён административный запрет¹.

Полагаем, что данное предложение не повысит уровень безопасности на спортивных соревнованиях. Из федерального бюджета будет потрачено на создание нового подразделения полиции немало денежных средств, которые можно было бы расходовать на обеспечение техническими средствами досмотра действующих сотрудников полиции.

Одним из вариантов отслеживания зрителей, имеющих ограничение на посещение объектов спорта, могло бы стать использование электронных браслетов, персональных трекеров и устройств аудиовизуального контроля. На сегодняшний день указанные приборы применяются к тем лицам, которым назначена мера пресечения в виде домашнего ареста и (или) запрета определённых действий². Однако наиболее действенным механизмом идентификации лиц, подвергнутых административному запрету, будет использование при входе на спортивный объект универсального паспорта болельщика. Авторами этой инициативы являются А.В. Буянова и А.Ю. Палуб³.

Стоит отметить, что паспорт болельщика уже был успешно использован во время проведения на территории России Кубка Конфедераций по футболу в 2017 г. и Чемпионата мира по футболу в 2018 г.⁴ Данный паспорт болельщика назывался персонифицированной картой зрителя (Fan-ID), который представлял из себя бумажный или электронный документ, выдаваемый для

¹ Пулов Е. А. Обсуждение вопросов совершенствования российского законодательства в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований // Спорт: экономика, право, управление. 2013. № 1. С. 23.

² Порядок применения аудиовизуальных, электронных и иных технических средств контроля, которые могут использоваться в целях осуществления контроля за нахождением подозреваемого или обвиняемого в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста, а также за соблюдением возложенных судом запретов подозреваемым или обвиняемым, в отношении которого в виде меры пресечения избран запрет определённых действий, домашний арест или залог : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 18 февр. 2013 г. № 134 : (ред. от 15 нояб. 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 8. Ст. 838.

³ Буянова А. В. Единый паспорт болельщика // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 5. С. 104.

⁴ О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года, чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 07 июня 2013 г. № 108-ФЗ : (ред. от 17 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 23. Ст. 2866.

доступа зрителей на территории соответствующих стадионов в дни проведения футбольных матчей¹. Для прохода на стадион зрителю необходимо было просканировать с помощью считывателя системы контроля доступа бланк персонифицированной карты зрителя².

Уже известно, что паспорт болельщика будет использоваться во время проведения Чемпионата Европы по футболу в 2021 г. в г. Санкт-Петербурге. Однако вопрос продолжения использования подобного документа и на других спортивных соревнованиях в РФ остаётся до конца не решённым, так как депутаты Государственной Думы РФ пока не могут прийти к единому мнению³.

Россия – не первая страна, которая использовала паспорт болельщика на крупных международных турнирах и планирует его сохранить на соревнования внутреннего первенства. Подобная система идентификации зрителей была введена намного раньше в Италии и Турции, где проблема противоправного поведения фанатов была намного острее, нежели в других странах. С 2010 г. в Италии для посещения футбольных матчей ввели персональную карту зрителя «Tessera del tifoso», которая обязательна для получения в тех случаях, когда футбольный клуб, который поддерживает болельщик, выезжает на соревнования за пределы своего города или страны. Что касается Турции, то с 2014 г. на национальном футбольном первенстве используется «Passolig Card» – обычная банковская карта. Оформление «Passolig Card» обязательно для всех футбольных матчей⁴. В Бразилии также планируется использование

¹ Форма и порядок учёта персонифицированных карт зрителей : утв. приказом М-ва связи и массовых коммуникаций Рос. Федерации от 20 янв. 2017 г. № 13 : (ред. от 07 окт. 2020 г.) // Российская газета. 2017. 17 февр.; Порядок выдачи персонифицированных карт зрителей : утв. приказом М-ва связи и массовых коммуникаций Рос. Федерации от 25 окт. 2016 г. № 506 : (ред. от 02 окт. 2019 г.) // Российская газета. 2016. 05 дек.

² Порядок использования и особенности применения персонифицированных карт зрителей : утв. приказом М-ва связи и массовых коммуникаций Рос. Федерации от 03 авг. 2017 г. № 406 : (ред. от 02 окт. 2019 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2021. Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

³ Круглый стол Комитета по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи на тему «Система идентификации личности зрителей на спортивных соревнованиях (паспорт болельщика (FAN ID))» // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2020. URL: <http://duma.gov.ru/multimedia/photo/31688/> (дата обращения: 07.01.2020).

⁴ Горбатенко К. До России Fan ID внедряли в Турции и Италии. Фанаты сначала протестовали, а затем смирились // DailyStorm. [Б. м.], 2020. URL: <https://dailystorm.ru/obschestvo/do-rossii-fan-id-vnedryali-v-turcii-i-italii-fanaty-snachala-protestovali-a-zatem-smirilis> (дата обращения: 04.01.2020).

электронной системы считывания удостоверения личности, на котором будут зашифрованы персональные данные спортивного зрителя¹.

По нашему мнению, механизм идентификации личности зрителя по паспорту болельщика должен основываться на том, что лицам, имеющим административный запрет, этот документ выдаваться не будет. Если болельщик во время соревнования нарушит Правила поведения зрителей, то исполнению данным лицом административного запрета предшествует аннулирование паспорта болельщика, что не позволит ему снова пройти на спортивный объект.

Однако в целях идентификации личности зрителя по паспорту болельщика все спортивные объекты должны быть оснащены специальным техническим оборудованием. В противном случае нарушителю не составит труда проникнуть на спортивное соревнование. Для предотвращения данных ситуаций законодатель в пп. «а» п. 17 Правил обеспечения безопасности обязывает собственников и пользователей объектов спорта осуществлять техническое оборудование и оснащение мест проведения официальных соревнований². Это касается систем контроля и управления доступом (далее – СКУД), которые являются техническим средством охраны спортивного объекта и осуществляют контроль и учёт доступа граждан. Составные элементы СКУД – это преграждающее устройство и устройство, считывающее информацию с прикладываемого предмета³. Количество СКУД на каждом спортивном объекте должно зависеть от его максимальной вместимости.

В целях избегания утечки персональных данных владельца паспорта болельщика по причине его кражи или потери необходимо на лицевой и оборотной стороне документа разместить минимум сведений, которых будет

¹ Понкин И. В. Зарубежное законодательство об идентификации личности спортивных болельщиков // Lex Russica. 2018. № 10 (143). С. 108.

² Правила обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 18 апр. 2014 г. № 353 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2194.

³ Требования к отдельным объектам инфраструктуры мест проведения официальных спортивных соревнований и техническому оснащению стадионов для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности : утв. приказом М-ва внутренних дел Рос. Федерации от 17 нояб. 2015 г. № 1092 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2021. Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

достаточно для установления личности при проверке паспорта болельщика на предмет принадлежности его владельцу. При этом оформление паспорта болельщика осуществляется безвозмездно. Все расходы касательно создания и обслуживания паспортов болельщика, функционирования электронных баз данных подлежат пропорциональному распределению между Министерством спорта РФ и собственниками или пользователями спортивных объектов.

Однако закономерно возникает вопрос: «Насколько целесообразно осуществление финансовых вложений в создание единой системы идентификации зрителей для того, чтобы группа лиц из «чёрного списка» в количестве 500-1000 человек не имела возможности на всей территории России попасть на любое официальное спортивное мероприятие?»

Именно поэтому необходимо применять систему обязательной идентификации зрителей только на тех соревнованиях, где наиболее распространены случаи нарушения общественного порядка. В этой связи, опираясь на результаты наших исследований, считаем необходимым использовать паспорт болельщика на соревнованиях международного, всероссийского, межрегионального уровня проведения по следующим видам спорта: баскетбол, волейбол, регби, футбол и хоккей, а также спортивные единоборства¹. Вопросы формы, порядка выдачи, применения универсального паспорта болельщика должны быть решены в ходе совместной работы Министерства спорта РФ и Министерства внутренних дел РФ путём принятия соответствующих нормативно-правовых актов.

Таким образом, предложенный механизм идентификации личности зрителей посредством паспорта болельщика позволит не допустить на спортивные объекты лиц, которым назначено наказание в виде административного запрета, а также обеспечит общественный порядок при проведении спортивных соревнований.

¹ Исаков В. С. Значение понятия «официальные спортивные соревнования» для применения наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения // Вестник Евразийской академии административных наук. 2018. № 3 (4). С. 34.

3.2 Назначение административного запрета на посещение спортивных соревнований несовершеннолетним зрителям: проблемы теории и практики

Анализ положений ст. 3.14 и ст. 20.31 КоАП РФ позволил выделить следующие категории лиц, в отношении которых может быть применено наказание в виде административного запрета:

- 1) Российские болельщики, достигшие возраста 18 лет;
- 2) Несовершеннолетние зрители в возрасте от 16 до 18 лет, являющиеся гражданами РФ;
- 3) Иностранцы граждане и лица без гражданства.

Особый интерес представляет назначение административного запрета второй категории нарушителей, о чём далее будет идти речь.

Несовершеннолетние лица могут посещать спортивные соревнования как самостоятельно, так и со своими родителями или иными законными представителями. Особую опасность представляют случаи нахождения несовершеннолетних на спортивных объектах без присмотра со стороны взрослых. Отсутствие родителей рядом с детьми приводит к тому, что подростки умышленно или неосознанно нарушают общественный порядок на спортивных соревнованиях. Подобное поведение несовершеннолетних может спровоцировать конфликт с другими зрителями, которые делают им замечание, либо поставить под угрозу дальнейшее проведение спортивно-массового мероприятия.

Если указанные действия повлекли нарушение Правил поведения зрителей, то несовершеннолетнее лицо будет привлечено к административной ответственности по ст. 20.31 КоАП РФ. Однако возникает вопрос: «Можно ли применить в отношении подростка, достигшего возраста административной ответственности, наказание в виде административного запрета»? Первым на данную проблему обратил внимание С.А. Духанин. По его мнению, несовершеннолетние лица не могут быть подвергнуты административному

запрету, так как согласно ст. 3.14 КоАП РФ данный вид наказания назначается только судом. В этом случае материалы дела будет рассматривать комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДН), которая не обладает полномочиями по применению административного запрета. С.А. Духанин полагает, что это является существенной проблемой, которую можно решить путём наделения КДН правом на применение анализируемого наказания. При этом автор оговорился, что целесообразность предложенного изменения во многом зависит от статистики привлечения несовершеннолетних зрителей по ст. 20.31 КоАП РФ и иных факторов¹.

По нашему мнению, данная поправка относительно компетенции КДН не являются обоснованной по следующим причинам. Во-первых, классификация административных наказаний представлена в главе 3 КоАП РФ таким образом, что одни наказания влекут ограничение прав субъекта административной ответственности, а другие – не затрагивают личность нарушителя. К числу первых наказаний относится административный запрет, который предполагает временное ограничение права на посещение спортивных соревнований, что и обусловило назначение данного наказания исключительно в судебном порядке². Только суд посредством выносимых наказаний может легально «ущемлять в правах» личность, что нашло отражение в ряде положений Конституции РФ: ч. 2 ст. 20 – право на жизнь, ч. 2 ст. 22 – право на свободу и личную неприкосновенность, ч. 3 ст. 35 – право частной собственности и так далее. Предоставление КДН возможности применять административный запрет в отношении несовершеннолетних лиц будет расцениваться как противоречие Конституции РФ.

Во-вторых, согласно п. 1 ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ допускается передача материалов дела судье, обладающему правом назначения административного

¹ Духанин С. А. Применение к несовершеннолетнему административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 8А. С. 215-216.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

наказания иного вида¹. Следовательно, если КДН в ходе рассмотрения дела о правонарушении по ст. 20.31 КоАП РФ придёт к выводу о необходимости применения административного запрета к несовершеннолетнему зрителю, то материалы дела будут переданы в районный суд. Как мы видим, на законодательном уровне уже решён вопрос о возможности применения административных наказаний, которые относятся к компетенции судов, в тех случаях, когда дело об административном правонарушении рассматривается органом или должностным лицом. Вместе с тем это не устранило определённые трудности в назначении административного запрета.

Проблема заключается в противоречивой юрисдикционной деятельности по привлечению несовершеннолетних зрителей к ответственности по ст. 20.31 КоАП РФ с применением анализируемого вида наказания. В соответствии с пп. «ж» п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5) КДН рассматривает дела об административных правонарушениях, совершённых лицами от 16 до 18 лет. Подведомственность КДН распространяется и на такие дела, которые рассматривают исключительно судьи (ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ): например, дела, предусмотренные ст. 20.31 КоАП РФ².

Однако на практике КДН не всегда занимаются рассмотрением дел о нарушении несовершеннолетними лицами Правил поведения зрителей. В одних случаях материалы дела по ст. 20.31 КоАП РФ поступают и рассматриваются в КДН. Например, в 2018 г. КДН г. Владивостока признала несовершеннолетнего болельщика футбольной команды «Луч-Энергия» виновным в совершении

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 : (ред. от 19 дек. 2013 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

административного правонарушения по ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ¹. В других случаях несмотря на положения КоАП РФ и разъяснения Пленума Верховного Суда РФ административные материалы по ст. 20.31 поступают непосредственно в суд, лишая КДН не только возможности рассмотреть дело, относящееся к их ведению, но и решить вопрос о целесообразности применения административного запрета.

Так, Первомайский районный суд г. Кирова 28 августа 2017 г. применил наказание в виде административного запрета на срок 1.5 года в отношении двух несовершеннолетних лиц, а Октябрьский районный суд г. Саранска 06 августа 2019 г. назначил несовершеннолетнему зрителю наказание в виде административного запрета длительностью в 2 года. По информации, полученной нами от сотрудников КДН по месту функционирования указанных выше судов, материалы дела по ст. 20.31 КоАП РФ в комиссии на рассмотрение не поступали. Оснований не доверять данной информации нет, поскольку в содержании постановления о назначении административного наказания, вынесенное Октябрьским районным судом г. Саранска, не отражён факт предварительного рассмотрения материалов дела КДН, а судебное заседание проходило в день составления протокола об административном правонарушении. Что касается Первомайского районного суда г. Кирова, то на его официальном сайте нет сведений о передаче материалов дела на рассмотрение КДН². Кстати, было достаточно странным обнаружить на сайте

¹ Несовершеннолетнего фаната «Луча-Энергии» оштрафовали за поведение на матче // VL.ru. [Б. м, б. г.]. URL: <https://www.newsvl.ru/vlad/2018/03/29/168876/> (дата обращения: 05.02.2020).

² Постановление о назначении административного наказания Первомайского районного суда г. Кирова от 28 августа 2017 г. по делу № 5-631/2017 // Первомайский районный суд г. Кирова. [Б. м.], 2006-2020. URL: https://pervomaysky-kir.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=61267814&case_uid=690cd82e-4a93-4662-8861-f128a36f43a4&delo_id=150000 (дата обращения: 10.02.2020); Постановление о назначении административного наказания Первомайского районного суда г. Кирова от 28 августа 2017 г. по делу № 5-644/2017 // Первомайский районный суд г. Кирова. [Б. м.], 2006-2020. URL: https://pervomaysky-kir.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=61268631&case_uid=59e7ef00-b618-49a4-b506-46989531dcca&delo_id=1500001 (дата обращения: 12.02.2020); Постановление о назначении административного наказания Октябрьского районного суда г. Саранска от 06 августа 2019 г. по делу № 5-396/2019 // Октябрьский районный суд г. Саранска Республики Мордовия. [Б. м.], 2006-2020. URL: https://oktyabrsky-mor.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_uid=dc7e59d-d8ad-44a2-98bc-a27171d8d627&_deloId=1500001&_caseType=0&_new=0&srv_num=1&_hideJudge=0 (дата обращения: 10.02.2020).

Октябрьского районного суда г. Саранска полный текст судебного постановления, так как согласно п. 2 ч. 5 Федерального закона от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» не подлежат размещению в сети «Интернет» тексты судебных актов, вынесенных по делам, затрагивающим права и законные интересы несовершеннолетних¹.

Можно сделать вывод о том, что на практике допускаются нарушения процессуальных норм КоАП РФ. Сотрудники полиции, уполномоченные составлять протоколы по ст. 20.31 КоАП РФ, ошибочно направляют материалы дела вместо КДН в судебные органы. Суды, в свою очередь, на стадии подготовки дела к рассмотрению не выносят определений о передаче материалов дела по подведомственности, что противоречит п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ и п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5. Вместе с тем, даже при надлежащем соблюдении процессуальных норм сотрудниками полиции и судьями у КДН могут возникнуть сложности в ходе рассмотрения дел, касающихся нарушения несовершеннолетними лицами Правил поведения зрителей. Ранее мы указывали, что в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ при положительном решении КДН вопроса о назначении несовершеннолетнему зрителю наказания в виде административного запрета материалы дела передаются в суд. Однако Пленум Верховного Суда РФ в пп. «ж» п. 3 своего постановления от 24.03.2005 № 5 указал, что КДН для применения в отношении несовершеннолетнего лица наказания, отнесённого к исключительной компетенции судей, может передавать на рассмотрение судьи только такие дела об административных правонарушениях, которые перечислены в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ². Поскольку в данном перечне нет категории дел, предусмотренных ст. 20.31 КоАП РФ, возникает вопрос:

¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федер. закон от 22 дек. 2008 г. № 262-ФЗ : (ред. от 08 дек. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (Часть I). Ст. 6217.

² О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 : (ред. от 19 дек. 2013 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

«Означают ли разъяснения Пленума Верховного Суда РФ невозможность передачи КДН материалов дела в районный суд для применения административного запрета»? Очевидна конкуренция между общей нормой (п. 1 ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ) и специальной нормой (ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ), где приоритет в ходе правоприменительной деятельности отдаётся последней.

Полагаем, что КДН должны обладать правом на передачу материалов дела по ст. 20.31 КоАП РФ в суд для ограничения несовершеннолетним лицам доступа на спортивные объекты. Сегодня практика свидетельствует о низком числе применения анализируемого наказания к несовершеннолетним зрителям. По состоянию на 25 января 2020 г. в «чёрном списке» находится только одно лицо, не достигшее совершеннолетия к моменту вынесения постановления о назначении административного запрета¹. Данная статистика, как мы предполагаем, объясняется наличием в КоАП РФ таких правовых норм, которые активно могут применять КДН в интересах несовершеннолетних лиц. Прежде всего это касается п. 9 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ, согласно которому несовершеннолетний возраст является обстоятельством, смягчающим административную ответственность². Так, при рассмотрении дела о нарушении несовершеннолетним Правил поведения зрителей КДН г. Владивостока пришла к выводу, что за выбегание на футбольное поле нет необходимости наказывать посредством административного запрета, и назначила административный штраф в размере 3000 рублей³. В отдельных случаях КДН и вовсе может освободить от ответственности несовершеннолетнего зрителя, ограничившись применением мер воспитательного воздействия (ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ)⁴.

¹ Список лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения // Министерство внутренних дел Российской Федерации. [Б. м.], 2019. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/bannedfans> (дата обращения: 26.12.2019).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ Несовершеннолетнего фаната «Луча-Энергии» оштрафовали за поведение на матче // VL.ru. [Б. м, б. г.]. URL: <https://www.newsvl.ru/vlad/2018/03/29/168876/> (дата обращения: 05.02.2020).

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Полагаем, что административный штраф и профилактические меры в отдельных случаях не всегда способны предотвращать совершение новых правонарушений несовершеннолетними лицами. Меры воспитательного воздействия не обладают ограничительным характером, а административный штраф в случае отсутствия какого-либо дохода у подростка будет взыскиваться с его родителей, что не заставит несовершеннолетнего зрителя изменить своё поведение в лучшую сторону. Отказ КДН от применения административного запрета в пользу иных мер воздействия является не совсем оправданным, поскольку Уголовный кодекс РФ (далее – УК РФ) допускает возможность ограничения права несовершеннолетних лиц на посещение массовых мероприятий. Речь идёт о запрете посещения определённых мест, который в соответствии со ст. 90 УК РФ является принудительной мерой воспитательного воздействия и применяется судом в случае совершения несовершеннолетним лицом преступления небольшой или средней тяжести¹. Если совершение акта вандализма или хулиганских действий несовершеннолетним фанатом во время спортивного соревнования в лучшем случае может повлечь ограничение ему доступа на стадионы, а в худшем – уголовную ответственность, то при рассмотрении дела по ст. 20.31 КоАП РФ сотрудники КДН обязаны обсудить необходимость назначения наказания в виде административного запрета.

Таким образом, КДН необходимо активнее использовать возможности административного запрета. Это позволит КДН, как центральному органу системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в полной мере реализовать свои превентивные функции². Нет объективных причин освобождения несовершеннолетних лиц от применения административного запрета, поскольку данное наказание, в отличие от административного ареста, не несёт для них излишних моральных и физических страданий, которые могут повлиять на здоровье и психику ребёнка.

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ : (ред. от 24 апр. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

Поэтому не совсем целесообразно КДН ждать 1 или 2 года, когда подросток будет подвергаться административному запрету, если уже сейчас можно назначить данное наказание во избежание повторного нарушения общественного порядка на спортивных соревнованиях. В отличие от штрафа административный запрет способен достигать данную цель.

Кроме того, оставление на усмотрение КДН решения вопроса о возможности назначения административного запрета при рассмотрении дел о грубом нарушении Правил поведения зрителей (ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ) не отвечает задачам КоАП РФ. Данный состав административного правонарушения обладает повышенной степенью общественной опасности, что и предопределило указание в санкции на обязательное применение административного запрета. В силу невозможности самостоятельного назначения административного запрета несовершеннолетнему зрителю КДН будет вынуждена ограничиться лишь административным штрафом, о недостатках которого мы указывали выше.

Для расширения практики применения административного запрета к несовершеннолетним зрителям необходимо отнести к исключительной компетенции судов рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ. В результате ч. 1 ст. 23.2 КоАП РФ будет следующего содержания: «Районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершённых несовершеннолетними, за исключением дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 20.31 КоАП РФ, а также дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.35, 5.36, 6.10, 6.2, 20.22 настоящего Кодекса». Также ст. 4.1 КоАП РФ, касающуюся общих правил назначения наказания, стоит дополнить нормой об обязательном обсуждении КДН вопроса о необходимости применения к несовершеннолетнему лицу наказания в виде административного запрета за совершение правонарушений, предусмотренных ч. 1 и ч. 2 ст. 20.31 КоАП РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение теоретических источников и действующего законодательства РФ позволило сделать следующие выводы.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований регулируется комплексом нормативно-правовых актов, которые придают исследуемому административному наказанию строго регламентированный характер: закрепляют основания и порядок применения административного запрета, устанавливают процедуру исполнения административного наказания.

Изучение наказания в виде административного запрета на посещение спортивных мероприятий невозможно в отрыве от категории «административно-правовой запрет», которая является первичной по отношению к рассматриваемому виду наказания. Административные запреты играют важную роль в регулировании общественных отношений, поскольку они используются как средство преодоления нарушений правил дозволенного поведения в сфере осуществления публичной власти.

Основная цель административного запрета как отдельного вида наказания заключается в предотвращении нарушения общественного порядка при проведении официальных спортивных соревнований. По окончании исполнения административного запрета у нарушителя должно сформироваться уважительное отношение к правилам поведения на спортивных объектах.

Проведённый сравнительный анализ административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий с иными видами административных наказаний показал, что исследуемое административное наказание является установленной на федеральном уровне мерой ответственности личностного характера, применяемой в судебном порядке к физическим лицам как в качестве основного, так и дополнительного наказания. Административный запрет обладает и другими дополнительными

признаками, которые характеризуют данное наказание как самостоятельную меру административной ответственности.

В научной литературе конструкция состава административного правонарушения, связанного с уклонением от соблюдения Правил поведения зрителей, получила неоднозначную оценку. Это связано с тем, что содержание административного правонарушения в ст. 20.31 КоАП РФ во многом повторяет объективную сторону других административных правонарушений, посягающих на общественный порядок. По нашему мнению, введение новых мер административной ответственности за нарушения «Закона о болельщиках» отвечает текущим потребностям общества и государства в части безопасного проведения спортивно-массовых мероприятий.

По замыслу законодателя, изложенные составы административных правонарушений в ст. 20.31 КоАП РФ предполагают последовательное усиление мер ответственности за нарушение Правил поведения зрителей. Однако в научной литературе указывается на недостаточную дифференциацию составов нарушений «Закона о болельщиках». Объективная сторона административных правонарушений в ст. 20.31 КоАП РФ сформулирована таким образом, что оценка степени тяжести нарушения того или иного запрета в п. 5 Правил поведения зрителей остаётся на усмотрение правоприменителя. Полагаем, что разделение административных правонарушений в ст. 20.31 КоАП РФ по степени их общественной опасности должно осуществляться именно с учётом возможности применения и длительности наказания в виде административного запрета.

Осуществление контроля над исполнением нового вида административного наказания осложняется в силу предложенной процедуры визуального отслеживания нарушителей. Болельщики, на которых наложен административный запрет, всё равно проникают в места проведения официальных спортивных мероприятий. В зарубежных странах для противодействия агрессивным болельщикам применяются способы установления личности зрителя, основанные на использовании электронных баз

данных. Напротив, российское законодательство содержит ряд правовых ограничений, которые не позволяют улучшить работу систем идентификации зрителей и порядок их проверки на наличие административного запрета.

Текущее правовое регулирование порядка назначения административного запрета не учитывает такую категорию нарушителей, как несовершеннолетние зрители. Нарушения порядка производства по делам об административных правонарушениях и пробелы в нормативном регулировании не позволяют сформировать единообразную практику привлечения к ответственности несовершеннолетних лиц. Следовательно, необходимо расширение практики ограничения несовершеннолетним зрителям права доступа на спортивные объекты.

Сформулированные предложения по решению вопросов в области реализации наказания в виде административного запрета позволят предотвратить случаи повторного нарушения общественного порядка на спортивных объектах и одновременно оказать влияние на культуру поведения спортивного зрителя.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием от 12 дек. 1993 г. : (с изм. от 01 июля 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий, и, в частности, футбольных матчей: принята 19 авг. 1985 г., ратифицирована постановлением Совета Министров Союза Советских Социалистических Республик от 28 дек. 1990 г. № 1351 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2021. – Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 52 (Часть 1). – Ст. 4921.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
6. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : федеральный закон от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ : (ред. от 08 дек. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.
7. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ : (ред. от 24 апр. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.

8. О персональных данных : федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ : (ред. от 30 дек. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (Часть I). – Ст. 3451.

9. О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федеральный закон от 04 дек. 2007 г. № 329-ФЗ : (ред. от 30 дек. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 50. – Ст. 6242.

10. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федеральный закон от 22 дек. 2008 г. № 262-ФЗ : (ред. от 08 дек. 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (Часть I). – Ст. 6217.

11. О полиции : федеральный закон от 07 февр. 2011 г. № 3-ФЗ : (ред. от 24 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

12. Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы : федеральный закон от 06 апр. 2011 г. № 64-ФЗ : (ред. от 01 окт. 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 15. – Ст. 2037.

13. О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года, чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 07 июня 2013 г. № 108-ФЗ : (ред. от 17 февр. 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 23. – Ст. 2866.

14. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований : федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 30 (Часть 1). – Ст. 4025.

15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования отдельных

вопросов обеспечения правопорядка при проведении официальных спортивных соревнований : федеральный закон от 17 апр. 2017 г. № 78-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 17. – Ст. 2460.

16. Порядок применения аудиовизуальных, электронных и иных технических средств контроля, которые могут использоваться в целях осуществления контроля за нахождением подозреваемого или обвиняемого в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста, а также за соблюдением возложенных судом запретов подозреваемым или обвиняемым, в отношении которого в виде меры пресечения избран запрет определённых действий, домашний арест или залог : утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февр. 2013 г. № 134 : (ред. от 15 нояб. 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 8. – Ст. 838.

17. Правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований : утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 дек. 2013 г. № 1156 : (ред. от 30 янв. 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 51. – Ст. 6866.

18. Правила обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований : утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апр. 2014 г. № 353 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 18 (Часть IV). – Ст. 2194.

19. Перечень официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, подлежащих обязательному ежегодному включению в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий : утверждён распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 нояб. 2015 г. № 2390-р : (ред. от 23 дек. 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 48 (Часть II). – Ст. 6881.

20. Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных

соревнований в дни их проведения : приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 14 янв. 2014 № 14 : (ред. от 14 окт. 2016 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2021. – Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

21. Об определении видов спорта, при проведении официальных спортивных соревнований по которым применяются требования по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований : приказ Министерства спорта Российской Федерации от 2 июня 2014 г. № 428 // Российская газета. – 2014. – 25 июля.

22. Требования к отдельным объектам инфраструктуры мест проведения официальных спортивных соревнований и техническому оснащению стадионов для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности : утверждены приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 17 нояб. 2015 г. № 1092 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2021. – Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

23. Порядок выдачи персонифицированных карт зрителей : утверждён приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 25 окт. 2016 г. № 506 : (ред. от 02 окт. 2019 г.) // Российская газета. – 2016. – 05 дек.

24. Форма и порядок учёта персонифицированных карт зрителей : утверждены приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 20 янв. 2017 г. № 13 : (ред. от 07 окт. 2020 г.) // Российская газета. – 2017. – 17 февр.

25. Порядок прохождения специальной подготовки физическими лицами, желающими осуществлять деятельность в качестве контролёров-распорядителей : утверждён приказом Министерства спорта Российской Федерации от 13 апр. 2017 г. № 346 : (ред. от 11 апр. 2018 г.) //

КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2021. – Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

26. Порядок использования и особенности применения персонифицированных карт зрителей : утверждены приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 03 авг. 2017 г. № 406 : (ред. от 02 окт. 2019 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2021. – Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

27. Порядок включения физкультурных и спортивных мероприятий в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий : утверждён Приказом Министерства спорта Российской Федерации от 30 нояб. 2017 г. № 1034 : (ред. от 26 июля 2019 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2021. – Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

28. Порядок осуществления контроля за нахождением подозреваемых или обвиняемых в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением возложенных судом запретов подозреваемыми или обвиняемыми, в отношении которых в качестве меры пресечения избран запрет определённых действий, домашний арест или залог : утверждён приказами Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 31 авг. 2020 г. № 189/603/87/371 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2021. – Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

29. Об утверждении порядка проведения обязательной идентификации личности зрителей официальных спортивных соревнований : проект Приказа Министерства спорта Российской Федерации : (по состоянию на 2 марта 2017 г.) – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та. – Документ опубликован не был.

30. Порядок предоставления организаторам официальных спортивных соревнований списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения : утверждён приказом Министерства спорта Российской Федерации от 22 апр. 2014 г. № 256 // Российская газета. – 2014. – 4 июля. – Утратил силу.

31. Поиск по судебным делам Преображенского районного суда г. Москвы // Официальный портал судов общей юрисдикции г. Москвы. – [Б. м.], 2010-2020. – URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/preobrazhenskij/search?formType=fullForm&courtAlias=preobrazhenskij&uid=&instance=1&processType=3&letterNumber=&caseNumber=&participant=&codex=%D1%81%D1%82.+20.25&judge=&publishingState=&documentType=&documentText=&year=&caseDateFrom=&caseDateTo=&caseFinalDateFrom=&caseFinalDateTo=&caseLegalForceDateFrom=&caseLegalForceDateTo=&docsDateFrom=&docsDateTo=&documentStatus=> (дата обращения: 10.01.2020).

32. Постановление о назначении административного наказания Октябрьского районного суда г. Саранска от 06 августа 2019 г. по делу № 5-396/2019 // Октябрьский районный суд г. Саранска Республики Мордовия. – [Б. м.], 2006-2020. – URL: https://oktyabrsky--mor.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_uid=dcb7e59d-d8ad-44a2-98bc-a27171d8d627&_deloId=1500001&_caseType=0&_new=0&srv_num=1&_hideJudge=0 (дата обращения: 10.02.2020).

33. Постановление о назначении административного наказания Первомайского районного суда г. Кирова от 28 августа 2017 г. по делу № 5-631/2017 // Первомайский районный суд г. Кирова. – [Б. м.], 2006-2020. – URL: https://pervomaysky--kir.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=61267814&case_uid=690cd82e-4a93-4662-8861-f128a36f43a4&delo_id=150000 (дата обращения: 10.02.2020).

34. Постановление о назначении административного наказания Первомайского районного суда г. Кирова от 28 августа 2017 г. по делу № 5-644/2017 // Первомайский районный суд г. Кирова. – [Б. м.], 2006-2020. – URL: https://pervomaysky--kir.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=61268631&case_uid=59e7ef00-b618-49a4-b506-46989531dcca&delo_id=1500001 (дата обращения: 12.02.2020).

35. Постановление о назначении административного наказания Петроградского районного суда г. Санкт-Петербурга от 22 февраля 2019 г. по делу № 5-175/19 // Петроградский районный суд г. Санкт-Петербурга. – [Б. м.], 2006-2020. – URL: https://pgr--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=261830964&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 10.01.2020).

36. Постановление о назначении административного наказания Преображенского районного суда г. Москвы от 11 мая 2018 г. по делу № 5-444/2018 // Официальный портал судов общей юрисдикции г. Москвы. – [Б. м.], 2010-2020. – URL: <https://mosgorsud.ru/rs/preobrazhenskij/cases/docs/content/29b1f9ed-33c1-451c-84dd-0d29fbee0413> (дата обращения: 08.12.2020).

37. Постановление о назначении административного наказания Хамовнического районного суда г. Москвы от 16 июля 2018 г. по делу № 5-455/2018 // Официальный портал судов общей юрисдикции г. Москвы. – [Б. м.], 2010-2020. – URL: <https://mosgorsud.ru/rs/hamovnicheskij/cases/docs/content/6ab40cc6-17ed-4672-9d56-aa1beaf90a68> (дата обращения: 08.12.2020).

38. Постановление о назначении административного наказания Центрального районного суда г. Тулы от 28 октября 2017 г. по делу № 5-407/2017 // Центральный районный суд г. Тулы. – [Б. м.], 2006-2020. – URL: <https://centralny-->

tula.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=10295367&delo_id=1500001&new=&text_number=1 (дата обращения: 07.12.2020).

39. Административное право России : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В. Я. Кикоть [и другие] ; под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Килясханова. – 5-е издание, переработанное и дополненное. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 759 с. – (Серия «Dura lex, sed lex»).

40. Алексеев С. С. Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. – 1973. – № 5. – С. 43-51.

41. Арсланбекова А. З. Проблемы применения административного наказания в виде запрета на посещение мест официальных спортивных соревнований в дни их проведения // А. З. Арсланбекова, К. Н. Габитов / Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3. Общественные науки. – 2018. – Том 33. – Выпуск 3. – С. 123-128.

42. Байсалуева Э. Ф. Проблемы реализации административной ответственности за нарушение правил поведения при проведении спортивных мероприятий // Вестник Владимирского юридического института. – 2019. – № 1. – С. 41-45.

43. Брунер Р. А. Административный запрет на посещение спортивно-массовых мероприятий / Р. А. Брунер, А. А. Аносов // Современное право. – 2017. – № 6. – С. 31-34.

44. Брунер Р. А. Правовое регулирование применения наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения // Современное право. – 2017. – № 1. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

45. Буравлев Ю. М. Административно-правовые запреты и ограничения – необходимые условия эффективности государственной службы // Юридическая наука. – 2014. – № 1. – С. 91-94.

46. Буянова А. В. Единый паспорт болельщика / А. В. Буянова, А. Ю. Палуб // Проблемы экономики и юридической практики. – 2017. – № 5. – С. 103-106.

47. Горбатенко К. До России Fan ID внедряли в Турции и Италии. Фанаты сначала протестовали, а затем смирились // DailyStorm. – [Б. м.], 2020. – URL: <https://dailystorm.ru/obschestvo/do-rossii-fan-id-vnedryali-v-turcii-i-italii-fanaty-snachala-protestovali-a-zatem-smirilis> (дата обращения: 04.01.2020).

48. Духанин С. А. Применение к несовершеннолетнему административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований // Вопросы российского и международного права. – 2018. – Том 8. – № 8А. – С. 213-218.

49. Едкова Т. А. Обсуждение доктрины запретов в административном праве // Журнал российского права. – 2013. – № 8. – С. 137-144.

50. Загонова Д. А. Административно-правовой запрет в области обеспечения здоровья и благополучия населения: понятие, классификация и признаки // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2013. – № 3 (26). – С. 84-98.

51. Исаков В. С. Значение понятия «официальные спортивные соревнования» для применения наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2018. – № 3 (4). – С. 30-34.

52. Ищенко С. А. Вопросы ответственности при применении постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» // Вестник Красноярского университета МВД России. – 2016. – № 1 (31). – С. 135-137.

53. Каленский П. В. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения: анализ и оценка эффективности / П. В. Каленский, Л. В. Федоренко // Право и

экономика: междисциплинарные подходы в науке и образовании. IV Московский юридический форум. XII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции : в 4 частях. – Часть 4. – М. : РГ-Пресс, 2017. – С. 278-282.

54. Коротких А. Г. Охрана общественного порядка в период проведения спортивных мероприятий: проблемы административно-правового регулирования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. – 2020. – № 1. – С. 193-198.

55. Круглый стол Комитета по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи на тему «Система идентификации личности зрителей на спортивных соревнованиях (паспорт болельщика (FAN ID))» // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – М., 2020. – URL: <http://duma.gov.ru/multimedia/photo/31688/> (дата обращения: 07.01.2020).

56. Курысев К. Н. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения: административно-правовые и организационные аспекты / К. Н. Курысев, О. Н. Дядькин // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2018. – № 2 (47). – С. 84-90.

57. Макарейко Н. В. Реализация системы административных наказаний в экономической сфере // Бизнес в законе. – 2006. – № 1-2. – С. 162-168.

58. Максимов И. В. Система административных наказаний по законодательству Российской Федерации / И. В. Максимов ; под ред. Н.М. Конины. – Саратов : ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. – 188 с.

59. Несовершеннолетнего фаната «Луча-Энергии» оштрафовали за поведение на матче // VL.ru. – [Б. м, б. г.]. – URL: <https://www.newsVL.ru/vlad/2018/03/29/168876/> (дата обращения: 05.02.2020).

60. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях :

постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 : (ред. от 19 дек. 2013 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2005. – № 6.

61. Понкин И. В. Зарубежное законодательство об идентификации личности спортивных болельщиков / И. В. Понкин, А. И. Редькина // Lex Russica. – 2018. – № 10 (143). – С. 106-115.

62. Понкин И. В. Правовое обеспечение противодействия противоправному поведению спортивных болельщиков / И. В. Понкин, А. А. Соловьёв, А. И. Понкина ; под ред. И. В. Понкина. – М. : Ваш полиграфический партнёр, 2014. – 207 с. – (Серия: «Актуальные проблемы спортивного права»). – Выпуск 22.

63. Пулов Е. А. Обсуждение вопросов совершенствования российского законодательства в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований // Спорт: экономика, право, управление. – 2013. – № 1. – С. 21-23.

64. Радько Т. Н. О роли запретов в правовом регулировании // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. – Волгоград, 1969. – Выпуск 1. – С. 87-98.

65. Речкин В. Ю. Проблемы практического применения запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований / В. Ю. Речкин, И. П. Бакулина // Юридическая наука и практика: взгляд молодых учёных : сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа, 25 апр. 2018 г.. – Уфа : ОМЕГА САЙНС, 2018. – С. 174-179.

66. Россинский Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е издание, пересмотренное и дополненное. – М. : Норма, 2009. – 928 с.

67. Селезнев В. А. Административная ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований // Законодательство и экономика. – 2016. – № 9. – С. 47-54.

68. Селезнев В. А. Вопросы административной ответственности за нарушение общественного порядка на официальных спортивных соревнованиях // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. – 2016. – № 4. – С. 233-241.

69. Семенистый А. В. О некоторых аспектах исполнения постановлений об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года : в 3 частях. – Часть II. / сост. Ю. Е. Автрутин, А. И. Каплунов. – СПб. : Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2015. – С. 206-211.

70. Слепченко Ю. Н. Запреты в административном праве : автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Ю. Н. Слепченко. – Воронеж, 2002. – 233 с.

71. Список лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения // Министерство внутренних дел Российской Федерации. – [Б. м.], 2019. – URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/bannedfans> (дата обращения: 26.12.2019).

72. Список лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения (актуально на 5 сентября 2018 г.) // Министерство внутренних дел Российской Федерации. – [Б. м.], 2020. – URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/1385334> (дата обращения: 06.12.2020).

73. Справка по материалам проведенного в связи с подготовкой к предстоящему чемпионату мира по футболу FIFA 2018 года обобщения судебной практики по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» : утверждена

Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 06 июня 2018 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Судебная практика. – М., 2021. – Режим доступа: локальная сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

74. Тимошенко И. В. Административный арест в общей системе административных наказаний // Вестник Таганрогского института управления и экономики. – 2015. – № 2. – С. 43-47.

75. Тимошенко И. В. Административный запрет на посещение официальных спортивных соревнований в общей системе административных наказаний // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2014. – № 1. – С. 104-109.

76. Трегубова Е. В. Административный механизм реализации правового запрета: понятие, признаки, система (часть 1) // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 5. – С. 76-91.

77. Труфанов М. Е. Запрет в системе административно-правового регулирования // Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета. – 2005. – № 1. – С. 122-124.

78. Филь М. Ю. Особенности применения статьи 20.31 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сборник статей / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. – СПб. : Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2018. – С. 453-457.

79. Шавалеев Б. Э. Исполнение административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения // Административное право и процесс. – 2017. – № 7. – С. 80-82.

80. Шергин А. П. Запреты в административном праве // Юридическая техника. – 2018. – № 12. – С. 654-658.