

Литература

1. Научный макет новой Конституции России / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. М., 2011.
2. Миронов А. Конституция Российской Федерации 1993 года: смыслово-логический анализ. СПб., 2005.
3. Овчинников А.И. Этнокультурная экспертиза в правотворческой политике // Философия права. 2011. № 1.
4. Баранов П.П., Овчинников А.И. Правовая этнология – современное самостоятельное направление в отечественной юридической науке // Философия права. 2002. № 2.
5. См.. напр.: Овчинников А.И., Кравченко А.Г., Мамычев А.Ю., Тащян А.А. Этнократические аспекты реализации права наций на самоопределение в современной России. Ростов-на-Дону, 2008.
6. Овчинников А.И. Базовые ценности и конституционное развитие России // Философия права. 2011. № 5.

УДК 347.9

Тимошенко И. В.

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ЗАПРЕТ НА ПОСЕЩЕНИЕ ОФИЦИАЛЬНЫХ СПОРТИВНЫХ СОРЕВНОВАНИЙ В ОБЩЕЙ СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ

Содержательно статья представляет собой анализ юридической природы и специфики административного запрета на посещение официальных спортивных соревнований как элемента российской системы административных наказаний. Предлагается вариант совершенствования законодательства с целью устранения формально-логической невыдержанности его терминологии.

The article is firstly a survey of the legal nature and specifics of administrative prohibition of visiting the official sports competitions as a part of the system of administrative penalties. The way of legislation improvement in order to eliminate the formal logic unevenness of the terminology is being proposed.

Ключевые слова: административное наказание, административный запрет, система наказаний, административная ответственность.

Key words: an administrative penalty, administrative prohibition, the penal system, administrative responsibility.

С 20 января 2014 года, буквально накануне XXII Олимпийский зимних игр и Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, в России стал применяться новый вид административного наказания – административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, установленный Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ [1], согласно которому в КоАП РФ был добавлен ряд статей, закрепляющих общие правила назначения (ст. 3.14 КоАП РФ) и исполнения данного вида административного наказания (ст. 32.14 КоАП РФ), а также виды административных правонарушений, влекущих за собой административный запрет на

посещение официальных спортивных соревнований в качестве административного наказания. Таким образом, система применяемых в Российской Федерации административных наказаний стала выглядеть следующим образом:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 5) административный арест;

- 6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 7) дисквалификация;
- 8) административное приостановление деятельности;
- 9) обязательные работы;
- 10) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Необходимость введения в действующее российской законодательство специальных норм о мерах государственного принуждения (в том числе и мерах административной ответственности), направленных на предотвращение беспорядков, устраиваемых некоторыми болельщиками на спортивных мероприятиях, возникла давно. Начиная с 2009 года в прессе «то тут, то там» периодически возникали разговоры о необходимости разработки отдельного «закона о болельщиках» (прежде всего – о футбольных), предусматривающего, в том числе специальные (по примеру большинства европейских стран) жесткие меры административной ответственности за нарушение общественного порядка именно на официальных спортивных мероприятиях. Особую остроту вопрос этот приобрел после Чемпионата Европы по футболу 2012 года «Евро-2012», проходившем в Польше и на Украине. Именно тогда поведение российских фанатов заставило Правительство РФ не только всерьез задуматься над проблемой, но и взяться за подготовку соответствующего законопроекта об ответственности зрителей на официальных спортивных мероприятиях. Поэтому введение в действие «в преддверии» Зимних олимпийских игр в городе Сочи административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в качестве меры административного наказания за совершение соответствующих административных правонарушений представляется весьма актуальным, тем более что, как говорится, «не за горами» и Чемпионат мира по футболу 2018 года, финальный турнир которого пройдет в 11-ти городах России. И к этому времени, как представляется, новый вид административного наказания действительно начнет исполнять свою превентивную функцию, обозначенную в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ в качестве цели любого административного наказания – предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Определения понятия «административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований» законодатель не приводит, поэтому для уяснения сущности содержания данного вида административного наказания необходимо опираться на уже относительно давно устоявшиеся в теории административного права подходы к определению понятия «административный запрет» и его содержанию.

Запреты в административном праве являются относительно самостоятельным и довольно сложным правовым явлением, с помощью которого на нормативном (прежде всего – законодательном) уровне очерчивается круг недопустимых антиобщественных действий, а также определяются границы правомерного и неправомерного поведения. С помощью запретов создается (на уровне правотворчества) и реализуется (на уровне правоприменения) юридическая возможность, с одной стороны, не допустить нарушения их адресатами установленных государством общеобязательных правил поведения, а с другой стороны – гарантировать возможность полноценного использования своих субъективных прав и свобод остальными участниками общественных отношений.

Административно-правовой запрет – это наиболее жесткий способ правового регулирования общественных отношений. К этому способу правового регулирования общественных отношений законодатель обращается в случаях, когда возникает необходимость оградить общество от нежелательного поведения субъектов, являющихся адресатами административно-правовых запретов. С помощью правового запрета определяются также и виды деятельности, которые запрещены [2, с. 102 – 123]. По своему содержанию запреты бывают всеобщими и специальными: первые подлежат соблюдению при любых условиях, а вторые рассчитаны на конкретные ситуации и подлежат соблюдению в строго определенных условиях [3, с. 16]. Подразделяют правовые запреты также на абсолютные и относительные [4, с. 62] и по ряду других классификационных критериев [5, с. 137], которые в совокупности позволяют определить сущность и специфику административно-правового запрета как вида административного наказания – новеллы российского административного и административно-деликтного права.

У большинства ученых-административистов, занимавшихся на протяжении последних 20 – 30 лет проблемами изучения административно-правовых

запретов, безусловно, свое видение специфики понятия и общей природы правового запрета, однако все они, так или иначе, сводят определение данного элемента обеспечения правопорядка к обусловленной социальной необходимостью форме и мере государственно-властного общеобязательного веления, которые имеют своей целью предотвратить нежелательное поведение в сфере управленческих общественных отношений – поведения, которое может причинить ущерб государственным, общественным или личным интересам [6].

Не оспаривая в целом указанный подход к определению административно-правового запрета через целевое назначение данного способа регулятивно-правового воздействия на поведение людей и определяя национальные интересы как совокупность сбалансированных жизненно важных интересов личности, общества и государства, можно попытаться сформулировать понятие административного запрета как вида административного наказания с учетом положений ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ о том, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения.

Сущность 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 [7, с. 75].

Цель административного наказания, как уже отмечено, упомянута в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ и заключается она в предупреждении совершения новых правонарушений как самим правонарушителем (частная превенция), так и другими лицами (общая превенция). Достигается эта цель путем возложения на лицо негативных последствий совершенного им административного правонарушения (а именно – административного наказания, закрепленного в санкции статьи закона, устанавливающей административную ответственность). Предполагается, что, претерпевая эти негативные последствия, лицо воспитывается, т. е. изменяет свое отношение к противоправному поведению, которое послужило причиной возложения на него административного наказания. Таким образом, цель административного наказания – это превенция, само административное наказание – это сущность административной ответ-

ственности, а воспитание правонарушителя (равно как и иных лиц) в духе уважения и соблюдения закона – это процесс достижения цели наказания и ответственности в целом.

Основанием административного наказания является исключительно совершение лицом административного правонарушения со всеми его признаками и элементами юридического состава. Иных оснований для применения административных наказаний нет. И это четко прослеживается из положений ст. 3.1 КоАП РФ. Соответственно, административное наказание может применяться только к лицу, признанному в рамках ст. 2.2 КоАП РФ виновным в совершении административного правонарушения, и заключается в предусмотренном законом порядке ограничении прав и свобод физического лица либо правомочий юридического лица – правонарушителя.

Порядок применения административных наказаний четко прописан в КоАП РФ и несоблюдение этого порядка (точнее – его существенные нарушения, т. е. нарушения, которые не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело по существу, как это сказано в нормах ст. 30.7 и 30.17 КоАП РФ) является основанием для пересмотра применения административного наказания, а то и для прекращения данного производства вовсе (в случае, в частности, истечения сроков давности привлечения к административной ответственности).

Касаемо субъектов применения административных наказаний ситуация аналогична: их четкий перечень определен на федеральном уровне нормами раздела III КоАП РФ, а на региональном уровне – нормами соответствующих законов субъектов Российской Федерации и применение административного наказания неуполномоченным на это субъектом также в силу положений ст. 30.7 КоАП РФ является основанием для его отмены.

Ретроспективный анализ российского (ранее – советского) законодательства об административной ответственности свидетельствует о явной тенденции к увеличению и разнообразию видов административных наказаний, совокупность которых формирует их соответствующую систему. Так, в частности, если в 20-х годах прошлого столетия существовало всего три вида административных наказаний (лишение свободы сроком до двух недель, назначение на принудительные работы без лишения свободы сроком до одного месяца и штраф), то уже к 1984 году, (когда был принят КоАП РСФСР), их было уже семь. С принятием в декабре 2001 года КоАП РФ число административных наказаний воз-

росло до восьми, а теперь (по прошествии еще 13 лет) их, как уже отмечено выше, стало уже десять.

Теперь проанализируем юридическую природу (специфику) административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в общей системе административных наказаний через существующий в юридической литературе подход к их классификации по следующим критериям:

1) по способу установления; здесь принято выделять административные наказания, устанавливаемые только на уровне Российской Федерации (применительно к затронутой нами проблематике административный запрет на посещение официальных спортивных соревнований в соответствии с ч. 3 ст. 3.2 КоАП РФ является именно таковым), и административные наказания, устанавливаемые как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Российской Федерации (таковыми, в частности, являются только предупреждение и административный штраф);

2) по субъектам административной ответственности; здесь принято выделять административные наказания, применяемые исключительно к физическим лицам (применительно к затронутой нами проблематике административный запрет на посещение официальных спортивных соревнований в соответствии с ч. 1 ст. 3.14 КоАП РФ является именно таковым) и административные наказания, применяемые как к физическим, так и к юридическим лицам (таковыми в, частности, являются предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного наказания и административное приостановление деятельности*);

3) по субъектам административной юрисдикции (или иначе – исходя из процессуальных особенностей назначения); здесь принято выделять административные наказания, применяемые исключительно в судебном порядке, т. е. судьями как субъектами административной юрисдикции (применительно к затронутой нами проблематике административный запрет на посещение официальных спортивных соревнований в соответствии с ч. 1 ст. 3.14 КоАП РФ является именно таковым), и административные наказания, применяемые как в судебном, так и во внесудебном порядке (таковыми являются, соответственно, предупреждение, административный штраф и с учетом некоторых оговоренных в законе

*В отношении физических лиц данный вид административного наказания применяется только в случае, если они обладают статусом индивидуального предпринимателя.

условиях – также административное приостановление деятельности);

4) по соотношению административных наказаний между собой; здесь (прежде всего – на законодательном уровне) принято выделять основные административные наказания (то есть те, которые не могут быть назначены в дополнение к другим) и административные наказания, которые могут быть как основными, так и дополнительными (применительно к затронутой нами проблематике административный запрет на посещение официальных спортивных соревнований в соответствии с ч. 2 ст. 3.3 КоАП РФ является именно таковым; при этом анализ положений ст. 20.31 КоАП РФ – единственной на сегодняшний день статьи закона, санкции которой предусматривают административное наказание в виде административного запрета на посещение официальных спортивных соревнований, показывает, что применяется этот вид наказания пока что исключительно в качестве дополнительного);

5) по способу воздействия на правонарушителя; здесь принято выделять административные наказания морального характера (таковым является, в частности, предупреждение), административные наказания имущественного характера (применительно к нашей тематике таковыми являются административный штраф и конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения) и административные наказания личностного (для юридических лиц – организационного) характера, т. е. направленные на ограничение прав – субъективных прав личности (применительно к затронутой нами проблематике административный запрет на посещение официальных спортивных соревнований является именно таковым) или деятельности юридического лица.

Для определения понятия административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения как вида административного наказания следует учитывать среди прочего и положение ч. 1 ст. 3.1 К.АП РФ о том, что оно носит временный характер и устанавливается только за нарушение правил поведения зрителей при проведении именно «официальных» спортивных соревнований. При этом понятия «зрители» и «место проведения официального спортивного соревнования» определены нормами статьи 2 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» [8] в редакции упомянутого выше Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ:

- «зрители» – это физические лица, находящиеся в месте проведения официального спортивного соревнования, не являющиеся его участниками и иным образом не задействованные в проведении такого соревнования, в том числе в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении такого соревнования;

- «место проведения официального спортивного соревнования» – это объект спорта, а также территории, специально подготовленные для проведения официального спортивного соревнования, в том числе участки автомобильных дорог, площадей, улиц, водных объектов. Места проведения официальных спортивных соревнований должны иметь необходимую инфраструктуру, системы видеонаблюдения, позволяющие осуществлять идентификацию физических лиц во время их нахождения в указанных местах, и техническое оборудование в соответствии с правилами обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований, утверждаемыми Правительством РФ. Место проведения официальных спортивных соревнований, не отвечающее указанным правилам, не может использоваться для проведения таких соревнований.

Объекты спорта Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (п. 7 ст. 2) определяет как «объекты недвижимого имущества или комплексы недвижимого имущества, специально предназначенные для проведения физкультурных мероприятий и (или) спортивных мероприятий, в том числе спортивные сооружения», а вот какие спортивные соревнования следует считать официальными закон, к сожалению, не определяет. Однако определение этого понятия, хотя и не на законодательном уровне, но все-таки существует. Ведомственные акты Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ (Минспорттуризма России) определяют официальные соревнования как соревнования, включенные в Единый календарный план всероссийских и спортивных международных мероприятий, календарный план всероссийских обществ, ведомств по согласованию с федерациями по видам спорта, а также в перечень дополнительных соревнований, определяемых Комиссией по ЕВСК. При этом ЕВСК (Единая всероссийская спортивная классификация) – это нормативный документ, определяющий порядок присвоения и подтверждения спортивных званий и разрядов в Российской Федерации. Положение

о ЕВСК утверждено Приказом Минспорттуризма России от 21 ноября 2008 г. № 48 [9].

Представляется все же, что критерии отнесения тех или иных спортивных соревнований к категории официальных должны быть определены на уровне закона.

Правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований утверждены Постановлением Правительства РФ от 16 декабря 2013 г. № 1156 [10] и, так же как и нормы КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность за нарушение правил поведения зрителей на таких соревнованиях, вступили в силу с 20 января 2014 года. Данные Правила устанавливают порядок поведения зрителей, их права и обязанности, а также запреты, распространяемые на зрителей при проведении официальных спортивных соревнований.

С учетом всего вышеизложенного, а также с учетом анализа положений главы 3 КоАП РФ, а также глав 20, 29 и 32 КоАП РФ и соответствующей юридической литературы, можно дать следующее определение и общую характеристику административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения как вида административного наказания.

Итак, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований – это мера ответственности за совершение административного правонарушения (вид административного наказания личностного характера), устанавливаемая на федеральном уровне в качестве основного либо дополнительного наказания за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований и заключающаяся во временном (на срок от шести месяцев до семи лет) запрете гражданину на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения на основании вынесенного судьей и врученного гражданину (либо пересылкой по почте) постановления (его копии) о назначении данного административного наказания. Постановление об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения должно быть исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности. Нарушение административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения влечет наложение административного штрафа в размере от двадцати тысяч до двадцати

пяти тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток. Учет лиц, которым назначено административное наказание в виде запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, возлагается на органы внутренних дел в целях обеспечения исполнения постановления о назначении данного вида административного наказания.

Правоприменительная практика по применению административного наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований пока отсутствует. Какова она будет и каковы требующие своего устранения «изъяны» действующего законодательства об административной ответственности, будут выявлены этой правоприменительной практикой – пока не известно, как говорится, «жизнь покажет». Однако уже сейчас можно с большой долей уверенности предположить, что законодатель не совсем удачно детерминировал само анализируемое административное наказание. По мнению автора, его следовало бы обозначить как «административный запрет на посещение официальных спортивных соревнований», а указания на места проведения таких соревнований и на запрет на посещение мест их проведения именно в дни проведения таких соревнований «скрыт» уже в самой формулировке диспозиции ч. 1 ст. 3.14 КоАП РФ, сформулировав ее примерно следующим образом: «Административный запрет на посещение официальных спортивных соревнований заключается во временном запрете гражданину на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения и устанавливается за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований». Такая формулировка, по мнению автора, способствовала бы достижению так называемого принципа «чистоты правовых категорий» и отвечала бы таким критериям юридической техники, как корректность оформления текстов нормативно-правовых актов и эффективность их смысловой конструкции. В этой связи хотелось бы закончить словами известного румынского теоретика права и специалиста в области законодательной техники А. Нашица о том, что четкость и точность закона «должны достигаться экономным образом, без обращения к ненужным деталям, так, чтобы си-

стема действующего права могла располагать всеми необходимыми средствами, но в то же время не страдала от «инфляции» средств и определений, которая затрудняла бы возможность ориентироваться в них, сводила на нет или по крайней мере ограничивала способность системы права к нормальному функционированию» [11, с. 142].

Литература

1. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30 (Ч. I). Ст. 4025.
2. Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. М., 2004.
3. Иоффе О.С. Юридические нормы и человеческие поступки // Актуальные вопросы советского гражданского права. М., 1964.
4. Султыгов М.М. Запрет как метод правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1996.
5. Попова А.А. Запреты в современном российском праве // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Тольятти, 2007.
6. Трегубова Е.В. Административно-правовой запрет: понятие, цель, признаки в механизме противодействия коррупции // <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=1180>
7. Тимошенко И.В. Административная ответственность: Учебное пособие. М., 2004.
8. Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (в редакции от 23 июля 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.
9. Приказ Минспортуризма России от 21 ноября 2008 г. «Об утверждении Положения о Единой всероссийской спортивной классификации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 7.
10. Постановление Правительства РФ от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 51. Ст. 6866.
11. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974.