

К ПРОБЛЕМЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ
ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ОЛИМПИЙСКИХ
И ПАРАЛИМПИЙСКИХ ИГР 2014 ГОДА

ТУТИНАС Е. В.

IMPROVEMENT OF OLYMPIC AND
PARALYMPIC GAMES 2014 SECURITY
ENFORCEMENT REGULATORY SYSTEM

TUTINAS E. V.

The article examines development of legislative acts system, being regulatory basis for security enforcement during Olympic and Paralympic Games organization and hosting.

Исследуются вопросы развития системы законодательных актов, являющихся нормативной основой для регулирования отношений в области обеспечения безопасности в период организации и проведения Олимпийских и Паралимпийских игр.

Keywords: regulatory acts, Olympic and Paralympic Games organization and hosting, security enforcement.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, организация и проведение Олимпийских и Паралимпийских игр, обеспечение безопасности.

УДК 340

В настоящее время, как представляется, существует потребность совершенствования российского законодательства, действующего в сфере организации и проведения международных спортивных соревнований, что позволит, в частности, на высоком уровне обеспечить безопасность Олимпийских и Паралимпийских игр 2014 года. Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» не содержит, к сожалению, достаточную совокупность правовых норм, реализация которых позволила бы сформировать эффективную систему мер по обеспечению их безопасности. А ведь он является базовым нормативно-правовым актом в области организации и проведения международных спортивных соревнований, в том числе олимпийских и паралимпийских игр. Так, в статье 11 Закона («Олимпийское движение России. Олимпийский комитет России») нет даже упоминания проблемы обеспечения безопасности в период организации и проведения олимпийских и паралимпийских игр. Только статья 6 («Полномочия Российской Федерации в области физической культуры и спорта») фиксирует, что одним из полномочий Российской Федерации является обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий на объектах спорта. А к полномочиям субъектов Российской Федерации в области физической культуры и спорта закон относит содействие обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий на территориях субъектов Российской Федерации (ст. 8). Как представляется, данные нормативные положения лишь в самом общем виде определяют механизм обеспечения безопасности международных спортивных соревнований, и их явно недостаточно, когда речь идет об олимпийских и

паралимпийских играх. Это потребовало в принятом Федеральном законе от 1 декабря 2007 года N 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в главу 2 включить статью 10 «Особенности обеспечения безопасности в период проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр».

На наш взгляд, специальные нормы, устанавливающие основные параметры регламентации процесса обеспечения безопасности как олимпийских, паралимпийских, так и иных международных соревнований должны содержаться, прежде всего, в ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Видимо, существует потребность не только внесения соответствующих поправок и изменений в этот закон, но и принятия такого правового акта, как Спортивный кодекс России. Необходимость его разработки уже отмечалась в научных исследованиях [1]. Этот кодекс, как представляется, должен включать специальный раздел, посвященный проблемам обеспечения безопасности международных спортивных соревнований, в том числе олимпийских и паралимпийских игр. Следует также поддержать предложение о необходимости разработки и принятия на федеральном уровне закона «Об олимпийском движении и Олимпийском комитете России» [2].

Сегодня основную нагрузку нормативно-правового регулирования процесса обеспечения безопасности организации и проведения зимних Олимпийских и Паралимпийских игр в городе Сочи выполняют нормы Федерального закона N 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», положения Заявочной книги и Гарантии РФ.

В частности, нормы Закона регулируют отношения, связанные с особенностями обеспечения безопасности в период проведения олимпийских и паралимпийских игр (статья 10).

Президентом Российской Федерации на период проведения олимпийских игр и паралимпийских игр могут быть введены усиленные меры безопасности, включающие установление контролируемых и (или) запретных зон; ограничение на въезд и (или) временное пребывание и проживание граждан; ограничение движения транспортных средств; ограничение полетов летательных аппаратов; ограничение судоходства; усиление охраны общественного порядка и объектов; ограничение на проведение публичных мероприятий, не связанных с олимпийскими играми и паралимпийскими играми; приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества; проведение при проходе (проезде) на контролируемую территорию и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств; ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особенностей оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Однако закон непосредственно регулирует отношения в сфере безопасности только в период проведения самих игр. Согласно ст. 2 Олимпийского закона периодом проведения олимпийских игр и паралимпийских игр является промежуток времени, включающий в себя один месяц до дня начала церемонии открытия олимпийских игр, время проведения олимпийских игр и паралимпийских игр и один месяц после дня окончания церемонии закрытия паралимпийских игр. В соответствии с официальным разъяснением к Правилу 33 Олимпийской Хартии продолжительность соревнований олимпийских игр не должна превышать шестнадцати дней. Таким образом, Федеральный закон N 310-ФЗ регламентирует вопросы обеспечения безопасности в достаточно ограниченный период времени. Указ Президента РФ от

14.05.2010 N 594 «Об обеспечении безопасности при проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи «вводит усиленные меры безопасности при проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи с 7 января по 16 апреля 2014 г. Следовательно, им нормативно установлены временные пределы действия ст. 10 Федерального закона № 310-ФЗ. Закономерно возникает вопрос: «А какие меры безопасности должны осуществляться в период организации олимпийских игр и паралимпийских игр?». Этим периодом, в соответствии со ст.2 Закона, является промежуток времени с 5 июля 2007 г. по 31 декабря 2016 г. В период организации олимпийских игр и паралимпийских игр обеспечение безопасности должно осуществляться в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (ч. 2.1 ст. 10 Федерального закона № 310-ФЗ). Однако подзаконный нормативный акт, устанавливающий такой порядок, пока не принят, что затрудняет решение многих проблем, связанных с обеспечением безопасности в рамках всего периода организации игр.

Указом Президента РФ от 14.05.2010 N 594 создан оперативный штаб по обеспечению безопасности при проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи и принято Положение о нем. В соответствии с Положением оперативный штаб является органом, осуществляющим планирование усиленных мер безопасности при проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи, а также в пределах своей компетенции координацию деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, реализующих такие меры. Штаб до 1 января 2013 г. должен определить конкретные границы территории и акватории, в пределах которых вводятся усиленные меры безопасности, а также, при необходимости, категории граждан, в отношении которых такие меры не применяются и представить в Правительство Российской Федерации предложения о порядке финансирования и материально-технического обеспечения усиленных мер безопасности. К сожалению, в Положении обойден вниманием вопрос о

деятельности штаба во весь период организации игр, то есть до 31 декабря 2016 г., и есть ли такая необходимость. Представляется, что решить его можно путем внесения соответствующих изменений в перечень задач и полномочий оперативного штаба.

В соответствии с официальным разъяснением к Правилу 35 Олимпийской хартии МОК организация, проведение и освещение олимпийских игр ни в коей мере не должны быть заслонены другими мероприятиями, проходящими в городе-организаторе и в его окрестностях, или на других спортивных объектах или аренах. Федеральный закон № 310-ФЗ в статье 10 «Особенности обеспечения безопасности в период проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр» закрепил, как уже было отмечено, положение о том, что Президентом Российской Федерации на период проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр могут вводиться усиленные меры безопасности, включающие в том числе ограничение на проведение публичных мероприятий, не связанных с Олимпийскими и Паралимпийскими играми. Была принята также гарантия РФ (гарантия 3.2) о не проведении в городе или районе Сочи во время Игр никаких других международных или национальных мероприятий. Но эти положения в определенной мере вступают в противоречие со ст. 31 Конституции Российской Федерации. В соответствии с ней граждане РФ имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования. Поэтому следует детально проработать вопрос разрешения данной коллизии и внести необходимые изменения в законодательство.

Вопросы въезда в Российскую Федерацию, пребывания на территории Российской Федерации и выезда из Российской Федерации иностранных граждан в связи с организацией и проведением Олимпийских игр и Паралимпийских игр также связаны с проблемой обеспечения безопасности этих спортивных мероприятий. Они регулируются нормами статьи 11 Федерального закона № 310-ФЗ. В частности, в период проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр иностранные граждане, принимающие участие в организации и проведении

Олимпийских игр и Паралимпийских игр, а также иностранные граждане, являющиеся участниками Олимпийских игр и Паралимпийских игр, осуществляют въезд в Российскую Федерацию, пребывание на территории Российской Федерации и выезд из Российской Федерации без оформления виз на основании действительных документов, удостоверяющих личность и признаваемых Российской Федерацией в этом качестве, и олимпийского удостоверения личности и аккредитации либо паралимпийского удостоверения личности и аккредитации. Таким образом, для этой категории лиц действует безвизовая схема въезда, пребывания и выезда из Российской Федерации.

В статье 12 Федерального закона № 310-ФЗ закреплены нормы, на основе которых иностранные граждане могут осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации в связи с организацией и проведением Олимпийских игр и Паралимпийских игр. Это предполагает принятие адекватных мер обеспечения безопасности их въезда, пребывания в процессе осуществления трудовой деятельности и выезда. При этом следует учитывать, что иностранные граждане, принимающие участие в организации и проведении Олимпийских игр и Паралимпийских игр, а также иностранные граждане, являющиеся участниками Олимпийских игр и Паралимпийских игр, имеющие олимпийские удостоверения личности и аккредитации либо паралимпийские удостоверения личности и аккредитации, вправе осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации без получения разрешений на работу в период организации и проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр. Правительство Российской Федерации вправе установить ускоренный и упрощенный порядок выдачи разрешений на работу иностранным гражданам, заключившим трудовые или гражданско-правовые договоры с Оргкомитетом «Сочи 2014» и прибывшим на территорию Российской Федерации в период организации и проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр.

В процессе обеспечения безопасности в период организации и проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр необходимо также учитывать особенности миграционного учета иностранных

граждан. Они определены в статье 13 Олимпийского закона. В ней зафиксировано, что не подлежат учету по месту пребывания иностранные граждане, принимающие участие в организации и проведении Олимпийских игр и (или) Паралимпийских игр, а также иностранные граждане, являющиеся участниками Олимпийских игр или Паралимпийских игр, имеющие олимпийские удостоверения личности и аккредитации либо паралимпийские удостоверения личности и аккредитации. Сведения, предусмотренные пунктами 1 – 6 части 1 статьи 9 Федерального закона от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», о данных иностранных гражданах формируются Оргкомитетом «Сочи 2014» и представляются в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, не позднее чем за пять дней до предполагаемой даты въезда указанных граждан в Российскую Федерацию.

Для реализации данных положений российского законодательства Министерство внутренних дел должно обеспечить функционирование специализированной «Олимпийской службы», основной задачей которой является осуществление миграционного и таможенного контроля и выдача временных разрешений на работу для лиц, деятельность которых связана с проведением Игр (Гарантия РФ). Кроме того, предполагается открытие «Олимпийской службы» во всех посольствах Российской Федерации по всему миру, а также специализированных пунктов миграционного и таможенного контроля как части «Олимпийской службы» в основных портах прибытия (Сочи, Москва) (Гарантия РФ). На данный момент в структуре МВД РФ функционирует Центр «Олимпиада-2014», однако у него нет полномочий федеральной миграционной и таможенной служб в части выдачи разрешений, только координирующие функции. Поэтому необходимо издание ряда подзаконных актов Правительства РФ по наделению «Олимпийской службы» соответствующими полномочиями. Для осуществления упрощенного порядка миграционного и таможенного контроля для туристов, прибывающих на

Олимпийские и Паралимпийские игры в целях посещения спортивных соревнований, также требуется принятие подзаконных актов Правительства РФ и наделение «Олимпийской службы» необходимыми полномочиями. Кроме того, в соответствии с Гарантией РФ предполагается использовать возможности взб-службы для ускорения процедуры подачи заявки и получения визы по мере необходимости. Данное обязательство ставит вопрос о внесении определенных изменений в законодательство, регулирующего параметры въезда на территорию РФ и выезда иностранных граждан.

Очень важное положение содержится в п.3 Правила 51 Олимпийской Хартии, в соответствии с которым на олимпийских объектах и других местах проведения соревнований запрещается любая политическая, религиозная или расовая пропаганда. Следует продумать систему мер и закрепить их нормативно в правовых актах, отразив все аспекты реализации запрета на любую политическую, религиозную или расовую пропаганду. Это, в частности, предполагает определение мест для выполнения религиозных обрядов участниками, гостями Олимпиады, туристами, жителями города Сочи в период Олимпийских и Паралимпийских игр, необходимость строительства в основной Олимпийской деревне и горной Олимпийской деревне и на других олимпийских объектах мини храмов, молелен для представителей основных религиозных конфессий.

Реализация всех норм Федерального закона № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» будет способствовать обеспечению безопасности Игр. Однако это потребует принятия соответствующих подзаконных актов, закрепляющих правовые механизмы осуществления его предписаний, напрямую не касающихся проблем безопасности. В частности, статья 5.1 ФЗ № 310-ФЗ («Информационное обеспечение организации и проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр») содержит положение о том, что информационное

обеспечение организации и проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Соответствующий нормативно-правовой акт подзаконного уровня до настоящего времени не принят. Информационная безопасность, на наш взгляд, выступает одним из элементов системы обеспечения безопасности организации и проведения Олимпийских и Паралимпийских игр. Система информационной безопасности в период организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи должна представлять собой комплекс правовых, организационных и технических мер, направленных на обеспечение защиты информации от неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации; соблюдение конфиденциальности информации ограниченного доступа; реализацию права на доступ к информации.

Решение проблемы обеспечения безопасности в период организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года связано и с выполнением обязательств, зафиксированных в Гарантиях РФ и Заявочной книге. Так в соответствии с Заявочной книгой Министерство внутренних дел Российской Федерации совместно с Оргкомитетом «Сочи 2014» должны разработать и реализовать комплексную систему безопасности (гл.12.1 т.3 ЗК). Заявочная книга предусматривала формирование Координационного центра по обеспечению безопасности, который будет отвечать за выделение дополнительных федеральных ресурсов для усиления специальных сил безопасности в г. Сочи (гл. 12.7 т.3 ЗК). Следовательно, на повестке дня пока еще остается вопрос о создании координационного центра по обеспечению безопасности. Соответственно необходима и разработка Положения о нем.

Одним из основных мероприятий, которое требует действенного нормативного обеспечения, является развертывание на территории г. Сочи аппаратно-программного комплекса «Безопасный город». Создаваемый правоохранительный сегмент АПК «Безопасный город»

впоследствии должен быть интегрирован в межведомственный единый центр оперативного управления, формируемый для управления силами и средствами обеспечения безопасности Олимпийских и Паралимпийских игр в 2014 году. Построение правоохранительного сегмента системы обеспечения общественной безопасности предполагает комплексный подход к реализации мер организационного, нормотворческого и технического плана, в частности создание комплекса технических средств, решающего задачи мониторинга поступающей информации о текущей обстановке (видеонаблюдение, диспетчерская связь, системы экстренного вызова, охранные и пожарные датчики и т.д.); привязки событий к электронной карте города и реагирование на них; автоматизированного определения типа события, характеризуемого принятым сигналом, сообщением, информацией о чрезвычайных, аварийных или нештатных ситуациях; обеспечения единой централизованной идентификации и аутентификации пользователей и поддержки иерархии доступа с системой приоритетов и полномочий; ведения отчетности о действиях пользователей и состоянии системы в целом; предоставления пользователям системы единого интерфейса управления информационными ресурсами и отображения информации; оперативного архивирования видео-информации; обеспечения возможности восстановления хода событий на основе имеющихся материалов; долговременного архивирования информации для последующего использования, анализа и

проведения криминалистических экспертиз.

В соответствии с Гарантими РФ и Заявочной книгой должно было образовано специализированное Паралимпийское Управление, а также введена должность специального спортивного менеджера по каждому паралимпийскому виду спорта в составе Департамента по проведению соревнований. До настоящего времени соответствующий правовой акт о деятельности Управления, положение о нем не приняты. Все стандарты доступности РФ и международные стандарты доступности, подробное описание которых приводится в Заявочной Книге, должны быть применены в отношении Паралимпийских игр 2014 и в полном объеме интегрированы с учетом проектирования и строительства всех объектов, возводимых для проведения Игр. При этом нужно обеспечить соответствие новой инфраструктуры самым высоким стандартам физической доступности: бетонные пандусы с поручнями, замена входных дверей, оборудование туалетных помещений (с. 19 т.1 ЗК). Кроме того, сама туристская инфраструктура Сочи должна отвечать потребностям людей с ограниченными возможностями и послужить моделью развития для всех других регионов России. Поэтому необходимо разработать правовые акты, в которых следует закрепить нормативы по обеспечению требований доступности и безопасности для паралимпийцев при возведении и эксплуатации олимпийских объектов, а также систему мониторинга по реализации данного обязательства.

Литература

1. См., например: Алексеев С.В. Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта. М., 2007. С. 173.; Чесноков А.Н. Формирование и систематизация законодательства о физической культуре и спорте: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
2. См.: Алексеев С.В. Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта. М., 2007.

Сведения об авторе:

Тутинас Евгения Вячеславовна,
канд. юрид. наук, зав. кафедрой
государственно-правовых дисциплин
СГУТиКД (Сочи).
E-mail: uristika@rambler.ru