

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СИСТЕМ ИДЕНТИФИКАЦИИ ЗРИТЕЛЕЙ НА СПОРТИВНО-МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ

© 2021

В.В. Генералов

Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В статье рассматривается опыт идентификации лиц на спортивно-массовых мероприятиях в зарубежных государствах (Англии, Германии, Испании, Франции, Италии, Турции), на основе которого автор формулирует предложения по совершенствованию российских норм в данной сфере.

Ключевые слова: FAN ID, паспорт болельщика, персонафицированная карта зрителя, спортивно-массовые мероприятия, нейронная сеть.

После проведения в России зимних Олимпийских игр 2014 года, Кубка Конфедераций FIFA 2017 года, Чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, где использовалась система FAN ID (паспорт болельщика), появились инициативы внедрения на матчах Российской премьер-лиги (далее – РПЛ) системы допуска зрителей на спортивно-массовые мероприятия через идентификацию зрителей по персонафицированной карте зрителя (далее – ПКЗ).

Также следует отметить, что распоряжением Правительства РФ «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в РФ на период до 2030 года» в рамках приоритетного направления по формированию комфортной и безопасной среды в сфере физической культуры и спорта предусматривается создание системы идентификации болельщиков и контроля доступа при проведении всероссийских и международных спортивных соревнований¹.

Это не могло не повлиять на введение в марте 2021 г. системы добровольной идентификации болельщиков, осуществляемой с помощью сервиса «Премьер Pass», на матчах РПЛ сезона 2020/21. Однако эта система предусматривает лишь создание учетной записи, через которую можно приобрести и хранить электронный билет, что лишь отчасти напоминает ПКЗ. Данный пилотный проект предусматривает следующие преимущества для болельщиков: приоритетный проход на стадионы через отдельные турникеты, а также специальные предложения от клубов (скидки на покупку билетов и атрибутики)².

Однако введение сервиса «Премьер Pass» – лишь апробация планируемой государственной обязательной идентификации на спортивных соревнованиях с помощью ПКЗ³.

Основной причиной введения ПКЗ считается борьба со зрителями-хулиганами, которые не

**В.В. Генералов**

*Магистрант юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного
университета им. Н.И. Лобачевского*

только подрывают общественную безопасность во время проведения спортивно-массовых мероприятий, но и отпугивают других зрителей от посещения таких мероприятий.

Противники введения ПКЗ на российских соревнованиях настаивают на нецелесообразности таких материальных затрат, а также сложности приобретения билетов, что повлечет за собой падение посещаемости спортивных соревнований.

Следует отметить, что отечественный футбольный чемпионат не имеет такого внушительного количества болельщиков на трибунах, как на матчах ведущих зарубежных чемпионатов (Англии, Германии, Испании, Франции, Италии), также нельзя назвать наших «околофутбол» самыми агрессивными в Европе.

Вопрос идентификации зрителей на спортивно-массовых мероприятиях является актуальным для многих зарубежных стран, опыт которых важно учитывать при обсуждении данного вопроса в России.

Так, в Англии парламент еще в XX веке пытался закрепить в Футбольном акте о зрителях от 16 ноября 1989 года⁴ национальную систему членства, согласно которой болельщик должен был стать членом футбольного клуба, заранее предоставив паспорт и получив на основе его специальный документ. Предполагалось, что без данного документа лицо не сможет посещать выездные матчи команды. Однако данная инициатива в итоге не была реализована, так как власти не смогли воплотить задуманное на практике.

Важной особенностью идентификации зрителей в Английской премьер-лиге является использование многоступенчатой системы продажи билетов. Практически все билеты продаются через официальные сайты клубов, а правом первоочередной покупки билета на матч (без учета владельцев сезонных абонементов) обладают лица, имеющие официальное членство в клубе (*membership*). Так как практически все билеты реализуются через сайты, многие болельщики для покупки билета создают свою учетную запись, в которой содержатся их персональные данные.

Во Французской Республике спортивное законодательство консолидировано в Спортивном кодексе, в котором целая глава посвящена безопасности на спортивных мероприятиях⁵. Норм о идентификации зрителей с помощью систем наподобие FAN ID там нет, однако в статье L332-2-1 закрепляется следующая обязанность для организаторов соревнований: если в помещении, где проходит спортивное мероприятие, установлена система видеонаблюдения, лица, ответственные за ее эксплуатацию, в соответствии с разрешением префектуры и организатор спортивного мероприятия должны предварительно, до начала проведения вышеуказанного мероприятия, проверить правильность работы системы видеонаблюдения. За нарушение обязательства налагается штраф в 15 000 евро.

В Испании также особое внимание уделяется обеспечению спортивных объектов системой видеонаблюдения. Так, в статье 8 Закона Испании от 11 июля 2007 г. № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте» закрепляется обязанность организаторов спортивных мероприятий установки защищенного канала видеонаблюдения всех мест на спортивном объекте, включая при-

легающие районы, где могут возникнуть скопления людей. Кроме того, они должны принимать необходимые меры для обеспечения хорошего состояния сохранности и правильного функционирования данной записи, а также содействовать в регистрации зрителей при допуске их на мероприятие при полном уважении их достоинства и основных прав. В этой же статье закрепляется еще одна обязанность организаторов – сообщать на обороте билетов, а также на вывесках, размещенных на входе и внутри помещений, меры безопасности, установленные на спортивных объектах⁶.

Положения, касающиеся регистрации зрителей при допуске на мероприятия, также раскрываются в следующей статье данного закона, в которой закрепляется обязанность клубов и организаторов спортивных мероприятий вести журнал регистрации сторонников, содержащий общую и идентифицирующую информацию о деятельности клубов, ассоциаций или групп болельщиков, которые оказывают свою поддержку.

В случае необходимости журнал должен быть предоставлен соответствующему правительственному органу, а также в распоряжение Координатора по вопросам безопасности и Государственной комиссии по борьбе с насилием, расизмом, ксенофобией и нетерпимостью в спорте. В части 4 статьи 9 Закона Испании от 11 июля 2007 г. № 19/2007 закрепляется запрет на любую поддержку (предоставление инфраструктуры или любых других ресурсов) сторонникам, не указанным в данном специальном журнале.

Королевский декрет Испании от 26 февраля 2010 г. № 203/2010 «Об утверждении Регламента по недопущению насилия, расизма, экстремизма и нетерпимости в спорте»⁷ более подробно регулирует вопросы ведения вышеупомянутого журнала регистрации сторонников.

В данном акте перечисляются субъекты, в отношении которых ведется журнал; из толкования статьи 21 следует, что данными лицами могут стать любые физические или юридические лица, которые каким-либо образом оказывают поддержку клубу или организаторам.

В статье 22 Королевского декрета Испании дается характеристика самому журналу регистрации сторонников: он должен состоять из серии пронумерованных карточек, заполненных секретарем организации, а каждый лист журнала должен содержать следующую информацию:

– во-первых, имя и фамилию, национальное удостоверение личности, его полный адрес и,

если применимо, индивидуальный номер регистрационной записи;

– во-вторых, наименование зарегистрированного клуба, организации, любительской группы или юридического лица, а также данные его законного представителя или, в случае групп, не обладающих правосубъектностью, лица, представляющего их в отношениях с клубом или спортивным образованием, которые будут включать подробную информацию, указанную выше;

– в-третьих, меры поддержки, предоставляемые клубом или спортивной организацией группе сторонников, которые подлежат регистрации.

Журнал регистрации сторонников может быть изготовлен на любом носителе, позволяющем записывать данные. Если он поддерживается в электронной форме, то к техническим средствам предъявляются специальные требования, указанные в пункте «е» статьи 22 вышеуказанного Королевского декрета Испании. Государственная комиссия по борьбе с насилием, расизмом, ксенофобией и нетерпимостью в спорте предоставляет специальные формы, шаблоны для подготовки и ведения журнала регистрации сторонников в целях нормализации и унификации информации.

На основании вышеизложенного нами делается вывод, что в Испании при отсутствии системы FAN ID существуют достаточно действенные механизмы, направленные на идентификацию как зрителей на спортивно-массовых мероприятиях, так и групп активных болельщиков, получающих клубную поддержку.

В Германии нет специального законодательства, многие нормы, касающиеся проведения спортивных соревнований, разрознены в различных правовых актах. Вопрос проведения спортивно-массовых мероприятий в основном делегирован самим организаторам.

Так, Директива о единообразном применении запрета на посещение стадиона⁸ наделяет именно Немецкий футбольный союз, региональные футбольные федерации и футбольные клубы правомочием наложения на болельщиков стадионного запрета.

Также в сентябре 2020 г., когда санитарно-эпидемиологическая ситуация в стране позволила допускать зрителей на матчи, Немецкий футбольный союз разрешил клубам в индивидуальном порядке согласовывать с региональными органами здравоохранения допуск и количество зрителей на матчах Кубка Германии сезона 2020/21 г.

Система идентификации в Германии осуществляется без наличия специальных разрешительных документов для зрителей.

Одной из первых стран, использовавшей систему Fan ID на внутреннем чемпионате, является Италия. Система под названием «Tessera del tifoso» была введена в сезоне 2010/11 и стала обязательным документом для допуска болельщиков на матчи Серии А. «Tessera del tifoso» объединяла в себе функции ПКЗ и банковской карты, которой можно оплачивать различные покупки и проезд в общественном транспорте.

Недовольство болельщиков, зачастую перерастающее в массовые протесты, повлияло на то, чтобы власти в 2017 г. приняли решение о рекомендательном характере ПКЗ на футбольных матчах чемпионата Италии.

Однако ПКЗ необходимо иметь в случае, если болельщик планирует посетить выездные матчи команды внутри Италии и за рубежом, а также игры, отнесенные к особой категории «с повышенным риском», где вероятны фанатские столкновения.

Таким образом, ПКЗ в Италии трансформировалась в своеобразную карту лояльности клубу, которая, помимо прочего, предоставляет преданным болельщикам ряд привилегий (скидки на билеты и атрибутику, возможность ранней покупки билета и прочих бонусов).

Отдельно следует отметить опыт Турецкой Республики, в которой на законодательном уровне закреплена обязательная электронная форма билетов, хранящихся на специальной индивидуальной карте под названием «Passolig Card», также объединяющей в себе функции Fan ID и банковской карты.

Так, в статье 5 закона Турецкой Республики от 31.03.2011 № 6222 «О предотвращении насилия и беспорядков на спортивных объектах»⁹ закреплено, что билеты на спортивных соревнованиях имеют электронную форму. Допуск на спортивные соревнования осуществляется при наличии электронной карточки зрителя, выданной на конкретного гражданина. Личная информация, которую необходимо получить для создания электронной карты, хранится в центральной базе данных, созданной уполномоченной федерацией. Эта база данных также доступна Министерству финансов и Министерству внутренних дел Республики.

В этой же статье указывается, что на спортивных объектах должно быть установлено необходимое техническое оборудование, которое опре-

деляется региональными или районными управлениями спортивной безопасности.

Спортивные объекты, на которых проводятся спортивные соревнования клубов высшей профессиональной и нижестоящей лиги по футболу, а также по другим видам спорта, указанным в законе Турецкой Республики от 31.03.2011 № 6222 (баскетбол, волейбол, гандбол), по которым проводятся международные спортивные соревнования, должны быть оборудованы минимум двумя комнатами для задержанных с максимальной вместимостью 20 человек, а также системой видеонаблюдения и оповещения, к которой в случае необходимости должен быть открыт доступ сотрудникам правоохранительных органов и частным охранникам. Копии видеозаписей и документов передаются соответствующему подразделению спортивной безопасности, федерации и представителям обоих клубов по окончании соревнований.

Следует отметить, что за нарушение специально установленных правил, зафиксированное системой видеонаблюдения, зрителю спортивных соревнований в Турецкой Республике грозит блокировка его электронной карты и запрет на их посещение.

Автор работы приходит к выводу, что существует множество действенных механизмов в зарубежной практике, направленных на идентификацию лиц на спортивных соревнованиях, которые также эффективно можно реализовать на территории Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, нами делается вывод о необходимости принятия в России ряда норм, регулирующих вопрос обеспечения безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий в Российской Федерации.

Во-первых, в целях надзора за исполнением административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения следует принять ряд норм, регулирующий вопрос ведения реестра лиц, которым запрещено посещение таких мест, где помимо паспортных сведений лица должны содержаться его биометрические данные.

Во-вторых, необходимо закрепить обязанность организаторов спортивно-массовых мероприятий обеспечивать в местах их проведения работу систем видеонаблюдения, позволяющих вести непрерывную видеозапись. Также следует предусмотреть механизмы обработки, передачи и хранения собранной информации, в том числе подробно закрепить гарантии защиты персональных данных.

В таком случае, если лицо, подвергнутое административному запрету на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, окажется в таком месте, система видеонаблюдения, оснащенная специально обученной нейронной сетью, сможет идентифицировать его и сообщить об этом заинтересованным субъектам.

В-третьих, нормативно урегулировать отношения, возникающие по поводу получения и использования ПКЗ. Считаем, что с учетом вышеперечисленных предложений нет необходимости в обязательном характере использования ПКЗ всеми лицами, однако использование ПКЗ может носить рекомендательный характер. Довольно удачным примером реализации данной идеи является опыт Италии.

В таком случае ПКЗ в России станет своеобразной картой лояльности к конкретному клубу, дающей различные преимущества для зрителя: возможность ранней покупки билета, допуск в специальные фанатские зоны, приоритетное право посещения спортивно-массового мероприятия при ограниченном количестве зрителей (например, при ограничении заполняемости спортивных сооружений в целях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции COVID-2019), а также предоставление скидок на товары и услуги и др.

Учитывая положительный опыт Испании в ведении специального журнала регистрации сторонников, содержащего общую и идентифицирующую информацию о деятельности клубов, ассоциаций или групп болельщиков, которые оказывают свою поддержку, считаем необходимым принять нормы, закрепляющие возможность предоставления административной поддержки лишь той группе активных болельщиков, которые в установленном порядке получили ПКЗ.

Вышеперечисленные предложения, на наш взгляд, решают основные вопросы, связанные с идентификацией зрителей на спортивно-массовых мероприятиях и с недопущением лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований, а также создают более действенные механизмы обеспечения безопасности на спортивно-массовых мероприятиях.

Библиографический список

1. Спортивный кодекс Франции (Законодательная часть): Перевод с французского, вступительная

статья с кратким комментарием к.ю.н. А.А. Соловьева; предисловие д.ю.н., проф. С.В. Алексеева / Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России. – М., 2009. – 134 с. (Серия: «Актуальные проблемы спортивного права». Выпуск 2).

2. Распоряжение Правительства РФ от 24.11.2020 № 3081-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. – 2020. – № 49. – Ст. 7958.

3. Премьер Pass // Официальный сайт Российской Премьер-Лиги [Электронный ресурс]. URL: <https://id.premierliga.ru/> (дата обращения: 13.04.2021).

4. Football Spectators Act of November 16, 1989 // Legislation.gov.uk [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/37> (дата обращения: 13.04.2021).

5. Ley № 19/2007 de 11 de julio de 2007 contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte // Agencia estatal boletín oficial del estado

[Электронный ресурс]. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-13408> (дата обращения: 13.04.2021).

6. Sporda şiddet ve düzensizliğin önlenmesine dair kanun 31.03.2011 № 6222 // ResmîGazete [Электронный ресурс]. URL: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/04/20110414-6.html> (дата обращения: 13.04.2021).

7. Real Decreto № 203/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte // Agencia estatal boletín oficial del estado [Электронный ресурс]. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-3904> (дата обращения: 13.04.2021).

8. Richtlinien zur einheitlichen Behandlung von Stadionverboten - gültig ab 1. November 2016 // Deutscher Fußball-Bund [Электронный ресурс]. URL: https://www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/123175-Richtlinien_zur_einheitlichen_Behandlung_von_Stadionverboten_ab_01_12_16.pdf (дата обращения: 13.04.2021).

¹ Распоряжение Правительства РФ от 24.11.2020 № 3081-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 49. Ст. 7958.

² Премьер Pass // Официальный сайт Российской Премьер-Лиги [Электронный ресурс]. URL: <https://id.premierliga.ru/> (дата обращения: 13.04.2021).

³ Так, в феврале 2019 года в Государственной Думе РФ был проведен круглый стол Комитета по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи по вопросам не только введения FAN ID на российских соревнованиях, но и внедрения на них биометрической системы распознавания лиц с помощью нейронной сети.

⁴ Football Spectators Act of November 16, 1989 // Legislation.gov.uk [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/37> (дата обращения: 13.04.2021).

⁵ Спортивный кодекс Франции (Законодательная часть): Перевод с французского, вступительная статья с кратким комментарием к.ю.н. А.А. Соловьева; предисловие д.ю.н., проф. С.В. Алексеева / Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России. М., 2009. 134 с. (Серия: «Актуальные проблемы спортивного права». Выпуск 2).

⁶ Ley № 19/2007 de 11 de julio de 2007 contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte // Agencia estatal boletín oficial del estado [Электронный ресурс]. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-13408> (дата обращения: 13.04.2021).

⁷ Real Decreto № 203/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte // Agencia estatal boletín oficial del estado [Электронный ресурс]. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-3904> (дата обращения: 13.04.2021).

⁸ Richtlinien zur einheitlichen Behandlung von Stadionverboten - gültig ab 1. November 2016 // Deutscher Fußball-Bund [Электронный ресурс]. URL: https://www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/123175-Richtlinien_zur_einheitlichen_Behandlung_von_Stadionverboten_ab_01_12_16.pdf (дата обращения: 13.04.2021).

⁹ Sporda şiddet ve düzensizliğin önlenmesine dair kanun 31.03.2011 № 6222 // ResmîGazete [Электронный ресурс]. URL: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/04/20110414-6.html> (дата обращения: 13.04.2021).

COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF SPECTATOR IDENTIFICATION SYSTEMS AT MASS SPORTS EVENTS

V.V. Generalov

Magistrate of the Law Faculty of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

The article examines the experience of identifying individuals at sports events in foreign countries (England, Germany, Spain, France, Italy, Turkey), on the basis of which the author formulates proposals for improving Russian rules in this area.

Keywords: FAN ID, fan passport, personalized spectator card, sports events, neural network.