

**Антитеррористическая комиссия
Московской области**



УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

ЧАСТЬ 3

**КУРС ЛЕКЦИЙ
по противодействию терроризму**

Красногорск - 2013

Под общей редакцией А.А. Ашуркова, руководителя аппарата Антитеррористической комиссии Московской области.

Учебное пособие. Часть 3. Курс лекций по противодействию терроризму. Плотников В.В.– М.: 2013. – 496 с.

Вашему вниманию предлагается учебное пособие по основным вопросам нормативного правового обеспечения противодействия терроризму в Российской Федерации, в субъекте Российской Федерации и муниципальном образовании. Предлагаемый курс лекций способствует расширению представлений о едином процессе противодействия терроризму.

Курс лекций посвящен также истории и анализу возникновения этого специфического явления. В курсе лекций дается периодизация терроризма, раскрываются организационные аспекты антитеррористической деятельности в субъекте Российской Федерации, рассматриваются составные элементы антитеррористической подготовки и раскрыты особенности и содержание её различных видов.

В курсе лекций изложены основы нормативного правового обеспечения транспортной безопасности, противодействия экстремизму, а также рассмотрены вопросы частной охранной деятельности в Российской Федерации.

Особое внимание в курсе уделено вопросам проведения командно-штабных и тактико-специальных учений, а также организации и проведению первоочередных мероприятий в муниципальном образовании при угрозе и совершении террористического акта.

Отдельной темой в курсе лекций дано описание, классификация и возможные способы применения взрывоопасных предметов в качестве самодельных взрывных устройств.

Учебное пособие предназначено для руководителей центральных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также для государственных гражданских служащих, муниципальных служащих, руководителей и сотрудников предприятий, организаций и учреждений, отвечающих за вопросы противодействия терроризму.

Аппарат Антитеррористической
комиссии Московской области, 2013.

Содержание

| | |
|---|-----|
| Введение | 5 |
| Учебно-тематический план по программе повышения квалификации..... | 7 |
| Тема 1. Проблемы периодизации терроризма. Трехтысячелетняя история терроризма..... | 8 |
| 1. Общие вопросы периодизации истории..... | 8 |
| 2. Периодизация терроризма и основные исторические события..... | 16 |
| Тема 2. Организационные и правовые основы антитеррористической деятельности в Российской Федерации..... | 43 |
| 1. Формирование системы противодействия терроризму..... | 43 |
| 2. Организационные аспекты антитеррористической деятельности в Московской области..... | 49 |
| Тема 3. Нормативное правовое обеспечение противодействия терроризму в Российской Федерации. | 59 |
| 1. Правовая основа противодействия терроризму..... | 59 |
| 2. Основные принципы противодействия терроризму. | 63 |
| 3. Основные понятия. | 66 |
| 4. Организационные основы противодействия терроризму..... | 67 |
| 5. Правовой режим контртеррористической операции. | 69 |
| 6. Возмещение вреда, причиненного в результате террористического акта и социальная реабилитация. | 86 |
| Тема 4. Нормативное правовое обеспечение транспортной безопасности в Российской Федерации. | 97 |
| 1. Правовая основа обеспечения транспортной безопасности..... | 97 |
| 2. Основные понятия..... | 100 |
| 3. Объекты транспортной инфраструктуры..... | 103 |
| 4. Цели и задачи обеспечения транспортной безопасности..... | 106 |
| 5. Принципы обеспечения транспортной безопасности..... | 112 |
| 6. Обеспечение транспортной безопасности..... | 114 |
| 7. Оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства..... | 115 |
| 8. Государственный контроль (надзор) за применением регулируемых государством цен (тарифов) на услуги по оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств..... | 121 |
| 9. Категорирование объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств и уровни их безопасности..... | 125 |
| 10. Планирование и реализация мер по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств..... | 133 |
| 11. Ограничения при приеме на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности..... | 138 |
| 12. Информационное обеспечение в области транспортной безопасности..... | 141 |
| 13. Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности..... | 146 |
| Тема 5. Нормативное правовое обеспечение противодействия экстремизму в Российской Федерации. | 159 |

| | |
|--|------------|
| 1. Правовая основа противодействия экстремизму, основные понятия..... | 159 |
| 2. Основные принципы противодействия экстремистской деятельности ... | 192 |
| 3. Основные направления противодействия экстремистской деятельности и её субъекты | 197 |
| 4. Профилактика экстремистской деятельности. Порядок объявления предупреждения и предостережения | 201 |
| 5. Ответственность общественных и религиозных объединений, иных организаций за осуществление экстремистской деятельности | 217 |
| 6. Ответственность средств массовой информации за распространение экстремистских материалов и осуществление экстремистской деятельности ... | 222 |
| 7. Ответственность должностных лиц, государственных и муниципальных служащих за осуществление ими экстремистской деятельности..... | 227 |
| 8. Ответственность граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства за осуществление экстремистской деятельности | 230 |
| 9. Недопущение осуществления экстремистской деятельности при проведении массовых акций..... | 233 |
| 10. Международное сотрудничество в области борьбы с экстремизмом ... | 236 |
| Тема 6. Нормативное правовое обеспечение охранной деятельности в Российской Федерации | 241 |
| 1. Общие положения..... | 241 |
| 2. Частная охранная деятельность | 242 |
| 3. Правовая основа охранной деятельности. Виды охранных услуг..... | 244 |
| 4. Частная охранная деятельность. | 253 |
| 5. Требования к частным охранным организациям и учреждениям по подготовке работников частных охранных организаций..... | 283 |
| 6. Применение специальных средств и огнестрельного оружия при осуществлении охранной деятельности | 297 |
| 7. Гарантии социальной и правовой защиты, ответственность лиц, занимающихся охранной деятельностью..... | 335 |
| 8. Контроль и надзор за охранной деятельностью | 341 |
| 9. Ответственность за осуществление незаконной охранной деятельности..... | 355 |
| 10. Осуществление частной охранной деятельности в связи с организацией и проведением XXII олимпийских зимних игр и XI паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи..... | 358 |
| Тема 7. Основы организации антитеррористической подготовки в субъекте Российской Федерации | 360 |
| 1. Общие положения..... | 360 |
| 2. Организация антитеррористической подготовки..... | 362 |
| 3. Основные виды антитеррористической подготовки..... | 367 |
| 4. Планирование антитеррористической подготовки | 376 |
| 4.1. Основы планирования антитеррористической подготовки в министерствах, ведомствах и структурных подразделениях..... | 376 |
| 4.2. Методика работы руководителя (начальника) и органа управления по планированию антитеррористической подготовки..... | 378 |
| 4.3. Содержание плана антитеррористической подготовки..... | 380 |

| | |
|--|-----|
| 4.4. Организация и осуществление руководства антитеррористической подготовкой | 381 |
| 4.5. Методика разработки исходной обстановки..... | 387 |
| Тема 8. Организация подготовки и проведения учений и тренировок по действиям органов государственной власти и органов местного самоуправления при угрозе совершения террористического акта..... | 391 |
| 1. Общие рекомендации. | 392 |
| 2. Подготовка учения..... | 393 |
| 3. Основные документы по проведению учений..... | 398 |
| 4. План проведения учения..... | 410 |
| 5. Подготовка персонала (сотрудников)..... | 414 |
| 6. Проведение учения. | 417 |
| 7. Разбор учения..... | 419 |
| Тема 9. Организация противодействия терроризму в муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации | 422 |
| 1. Общие положения | 422 |
| 2. Основные термины и понятия..... | 430 |
| 3. Основные нормативные правовые и административно-организационные документы по подготовке и проведению первоочередных мероприятий в муниципальном образовании | 431 |
| 4. Основные мероприятия, проводимые главой муниципального образования при введении различных уровней террористической опасности | 432 |
| 5. Действия главы муниципального образования при проведении первоочередных мероприятий..... | 435 |
| Тема 10. Предотвращение террористических актов с использованием взрывчатых устройств | 441 |
| 1. Общие положения и источники правового регулирования | 441 |
| 2. Правовая основа порядка взаимодействия при обнаружении и ликвидации взрывоопасных предметов на территории Московской области | 448 |
| 3. Общие сведения о взрывоопасных устройствах, предметах и их классификация | 453 |
| 4. Инженерные боеприпасы..... | 461 |
| 5. Ручные гранаты..... | 462 |
| 6. Взрывное действие взрывоопасных устройств..... | 467 |
| 7. Минимальные безопасные расстояния при ведении работ по обследованию мест общественных мероприятий, поиску и обнаружению взрывоопасных устройств и предметов | 471 |
| 8. Общие меры безопасности при обследовании мест общественных мероприятий, поиске и обнаружении взрывоопасных устройств и предметов ... | 472 |
| 9. Рекомендации начальникам организаций (руководителям объектов) по противодействию террористическим актам с использованием взрывных устройств | 473 |
| Заключение | 495 |

Введение

Учебная программа по курсу «Организация деятельности органов государственной власти Московской области и органов местного самоуправления в Московской области по противодействию терроризму» предназначена для углубления знаний слушателей по вопросам организации и осуществления мероприятий по противодействию актам террористической направленности.

В настоящее время проблема терроризма волнует весь современный мир. И, как показывает история, это явление имеет глубокие корни во многих странах мира, в том числе и в России. Однако при некоторой схожести античных, феодальных времен с терроризмом наших дней, у них скорее больше отличного, нежели общего. Тем не менее, актуальность изучения терроризма определяется не только научными, но и политическими причинами.

Исследуя проблему терроризма, следует попытаться найти ответ на вопрос, почему терроризм оказался в России столь живучим, почему каждое из последующих поколений обращалось вновь к этому оружию, причем интенсивность и размах террористической борьбы оказывались с каждым разом все масштабнее. Тактика и методы, которые использовали преступники в борьбе с властью, позволяют задуматься над вопросами: оправданны ли насильственные формы сопротивления любому государственному режиму, эффективны ли мирные способы воздействия на социально-политическую жизнь.

Найти ответы на поставленные вопросы – главная цель курса.

Задачами курса являются:

анализ источников, нормативно правовых актов, а также изучение историографии проблемы;

определение истоков терроризма в России;

изучение основ противодействия терроризму и экстремизму.

В целом материал курса предполагает подвести слушателей к выводу, что возникновение и продолжение террора приводит к моральной деградации террористов. Конец террористической идеи в России очередной раз показывает, что попытка с помощью насилия изменить мир неизбежно приводит в тупик.

Учебно-тематический план по программе повышения квалификации

Организация деятельности органов государственной власти Московской области и
органов местного самоуправления в Московской области
по противодействию терроризму

Цель: углубление знаний слушателей по вопросам профилактической работы, организации и осуществления мероприятий по противодействию актам террористической направленности, а также ликвидации и минимизации последствий террористического акта.

Категория слушателей: государственные гражданские, муниципальные служащие руководители и специалисты предприятий и организаций различных форм собственности.

Срок обучения: 72 часа.

Форма обучения: с частичным отрывом от работы (службы).

Режим занятий: 6 – 8 академических часов в день.

| Наименование разделов, дисциплин и тем | Всего часов | В том числе | | |
|---|----------------|-------------|-------------------------|--------------------------------|
| | | Лекции | Практические занятия | Самостоя- тельная работа |
| Тема 1. Проблемы периодизации терроризма. Трехтысячелетняя история терроризма. | 2 | 2 | | - |
| Тема 2. Организационные и правовые основы антитеррористической деятельности в Российской Федерации. | 6 | 4 | 2 | - |
| Тема 3. Нормативное правовое обеспечение противодействия терроризму в Российской Федерации. | 8 | 4 | 4 | - |
| Тема 4. Нормативное правовое обеспечение транспортной безопасности в Российской Федерации. | 8 | 4 | 4 | - |
| Тема 5. Нормативное правовое обеспечение противодействия экстремизму в Российской Федерации. | 6 | 4 | 2 | |
| Тема 6. Нормативное правовое обеспечение охранной деятельности в Российской Федерации. | 6 | 4 | 2 | |
| Тема 7. Основы организации антитеррористичес- кой подготовки в субъекте Российской Федерации. | 6 | 4 | 2 | |
| Тема 8. Организация подготовки и проведения учений и тренировок по действиям органов государственной власти и органов местного самоуправления при угрозе совершения террористического акта. | 14 | 2 | 12 | - |
| Тема 9. Организация противодействия терроризму в муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации. | 6 | 2 | 4 | |
| Тема 10. Предотвращение террористических актов с использованием взрывчатых устройств | 4 | 2 | 2 | - |
| Итоговый контроль | 6 | - | 6- | - |
| Итого | 72 | 32 | 40 | |

Тема 1. Проблемы периодизации терроризма. Трехтысячелетняя история терроризма.

1. Общие вопросы периодизации истории

Для исследователя вопросов теории терроризма особенно важны два аспекта: движущие силы и периодизация. К первому аспекту относятся силы, способствующие изменению. Второй заключает в себе мысленную конструкцию: хронологические рамки, в которые мы "помещаем" историю явления или факта. Так как все периодизации предполагают в своей основе теорию "изменения" (поступательной эволюции исторических процессов), то оба эти аспекта - взаимосвязанные теоретические характеристики.

Расширенное понятие периодизации дается в Большой советской энциклопедии: Периодизация - деление процессов развития на основные качественно отличающиеся друг от друга периоды. Научная периодизация строится в соответствии с объективными закономерностями природы и общества (например, периодизация истории по общественно-экономическим формациям)¹.

Периодизация - очень эффективный метод анализа и упорядочения материала. Через периодизацию можно более глубоко показать соотношение развития исторического процесса в целом и отдельных его аспектов. Она обладает большим эвристическим потенциалом, способна придать стройность теории, во многом структурирует её и — главное — даёт ей шкалу измерения. Не случайно многие учёные отмечают большую важность периодизации для исследования истории.

Тем не менее, периодизация имеет дело с исключительно сложными явлениями процессного, развивающегося и временного типа, и поэтому неизбежно огрубляет и упрощает историческую реальность. Поэтому любая периодизация страдает односторонностью и большими или меньшими расхождениями с реальностью. Особенно это заметно, когда учёные начинают абсолютизировать значение избранных факторов, забывая, что периодизация всё же играет служебную роль. С другой стороны, количество и значение таких расхождений можно резко уменьшить, если строго соблюдать правила и особенности этой методологической процедуры (подробнее об этих процедурах см., например, работы Л.Е. Гринина²). В частности, построение периодизации требует соблюдения правила одинаковых оснований, то есть необходимости при выделении равных по таксономической значимости периодов исходить из одинаковых причин (критериев). Второе правило: основания периодизации должны быть связаны как с общей концепцией исследователя, так и с назначением периодизации (которая может быть самой различной).

Очень важно и продуктивно использование правила дополнительного основания, заключающееся в том, что, помимо главного основания

¹ Большая советская энциклопедия: В 30 т. - М.: "Советская энциклопедия", 1969-1978.

² Гринин Л.Е. Государство и исторический процесс. От раннего государства к зрелому. Издательство: КомКнига, 2007 г.

периодизации, которое определяет количество и характеристики выделяемых периодов, нужно ещё и дополнительное, с помощью которого уточняется хронология.

Рассмотрим вопрос периодизации терроризма с исторических позиций.

Периодизация истории — особого рода систематизация, которая заключается в условном делении исторического процесса на определённые хронологические периоды. Эти периоды имеют те или иные отличительные особенности, которые определяются в зависимости от избранного основания (критерия) периодизации. Для периодизации могут избираться самые разные основания: от смены типа мышления (О. Конт, К. Ясперс) до смены способов коммуникации (М. Маклюэн) и экологических трансформаций (Й.Гудсблом). Многие учёные, начиная от мыслителей XVIII века (А.Барнав, А. Фергюсон, А. Смит) до современных постиндустриалистов вроде Д. Белла и Э. Тоффлера, опираются на экономико-производственные критерии.

Периодизация истории пророка Даниила (Пять Царств Даниила и их толкование). Даниил объяснил Навуходоносору сон про истукана (Дан.2:31), разбитого камнем, упавшего с горы (истукан — языческие царства, сменяющие друг друга, камень — Мессия, а гора — Вечное царство Божие) (см. Колосс на глиняных ногах).

Первые донаучные периодизации истории были разработаны ещё в глубокой древности (например, от золотого века людей к железному), но научные периодизации появились только в Новое время, когда в результате трудов итальянских гуманистов, но особенно Жана Бодена постепенно утвердилось сохранившееся и до настоящего времени деление истории на древнюю, средневековую и новую (Считается, что хронологически наиболее чётко такое деление было проведено в работах немецкого профессора Келлера³).

В XVIII веке появляется много различных периодизаций, среди авторов которых можно упомянуть А.Смита, А.Тюрго, Ж. Кондорсе. Возможно, наиболее известные из многочисленных периодизаций XIX века принадлежат Г. Гегелю, К.Марксу и Ф. Энгельсу, О. Конту. В XX веке развитие идей периодизации продолжалось, однако к середине этого столетия интерес к этой проблеме существенно ослаб. Тем не менее можно указать на достаточно важные в этом плане работы (например, В. И. Ленина, У. Росту, Д. Белла, Л. Уайта, Э. Тоффлера, Р. Адамса, В. Мак-Нила и других).

В СССР, как известно, была обязательной т.н. пятичленная периодизация, связанная с пятью способами производства (первобытно-общинный, рабовладельческий, феодальный, капиталистический, коммунистический).

В качестве примера также можно привести периодизацию Л. Е. Гринина. Согласно его концепции весь исторический процесс можно разделить на четыре крупные ступени (формации исторического процесса), смена каждой из них является сменой всех основных качественных характеристик соответствующей ступени исторического процесса. Начало таких

³ X. Cellarius, Historia tripartite, 1685.

трансформаций связано со сменой принципов производства благ. Гринин выделяет четыре принципа производства благ: охотничье-собирательский; аграрно-ремесленный; промышленный; научно-информационный. Однако Гринин обходит молчанием тот факт, что смена принципов производства связана со сменой способов производства и присвоения материальных благ, то есть трёх социальных революций: 1) феодальной революции; 2) буржуазной; 3) социалистической. Начало этих революций является удобным и естественным дополнительным основанием, с помощью которого устанавливается хронология смены формаций.

Несмотря на то, что периодизация основывается на упорядоченных понятиях "непрерывности" и "изменчивости", эти изменения происходят с разной скоростью в различных областях человеческого опыта. Быстро происходят они в политике, медленно в системе ценностей (1). Все аспекты человеческой деятельности взаимосвязаны: политика влияет на технику, на религию оказывает влияние происходящее в науке. Однако внутренние ритмы науки и религии, политики и технологии различны. Наше суждение о периодизации зависит от системы наших приоритетов в области человеческой деятельности. Для Гегеля история была диалектической эволюцией абсолютной идеи; для Маркса она была диалектическим развертыванием производственных отношений. Для обоих структура модели, используемой для объяснения процесса изменения - диалектики - была сходной. Но Гегель и Маркс акцентировали особое внимание на различных аспектах человеческого опыта, и их периодизация отражает эти различия.

Глубоко влияет на периодизацию общественная ориентация исследователя. Должны ли мы особо подчеркивать, "сверху вниз" или "снизу вверх" и низами рассматриваем мы минувшие общества. До недавнего времени историки обращали внимание прежде всего на элитарные группы, в результате чего дата около 1500 г. стала рубежом средневековой и современной истории. Если бы мы стали исследовать европейскую историю с точки зрения продолжительности жизни, трудовой активности, физического состояния и менталитета простого человека, мы могли бы заключить, как это сделал один французский историк, что новая эпоха в Европе не началась до XVIII века.

Любое деление времени, как бы значимо оно ни было, будет разрывать и разделять важные продолжающиеся исторические процессы. Примером этого может служить периодизация, согласованная с эпидемиями бубонной чумы, которую используют различные группы историков. "Черная смерть", обрушившаяся на Европу в 1340 годы постоянно повторяющимися пандемиями, оставалась вплоть до XVIII века главной опустошительницей Европы. Больше всего людей умерло в начальный период, но демографическое, общественное и психологическое влияние чумы сильно чувствовалось в течение еще нескольких столетий. Историки, изучающие средние века, уделяют этому большое внимание. Исследователи же современной истории часто этим пренебрегают, поскольку для них отсчет времени начинается в 1500 году. Таким образом, эпидемические циклы оказываются разорванными в самом

разгаре, что, за некоторыми исключениями, приводит к забвению их огромных последствий для общества.

Все периодизации произвольны. И все они имеют те или иные изъяны. При этом некоторые из них более произвольны и несовершенны. Больше, чем любой другой аспект исторической теории, периодизация противится "изменению". После того, как границы определенного периода твердо разработаны и приобретают широкое распространение, они могут стать в интеллектуальном плане смиренной рубашкой, глубоко влияющей на наш образ мышления - способом, посредством которого мы удерживаем образы, создаем ассоциации, воспринимаем и различаем начало, середину и конец всего сущего. Неизменно возникает глубокая личная заинтересованность в вековечии существующего порядка вещей. Нигде догматизирующая власть периодизации не проявляется с большей очевидностью, чем в современных университетах. Набирая кадры на исторические факультеты, мы организуем базовое и магистерское обучение, в основном, с точки зрения трехчленной периодизации. Учебники подкрепляют эту модель(4). Специализированные журналы стараются не отступать от стандартов эпохальных рубежей (5). Преподаватели тщательно разделяют исторические пласты, чтобы избежать вмешательства в периоды, "принадлежащие" их коллегам. Как результат периоды стали стандартными и самодостаточными. Ученые и публицисты, преподаватели и студенты смотрят на них как на неизменные черты интеллектуального пейзажа. Они влияют на способ определения результатов и расстановки акцентов.

Было использовано два концептуальных подхода, чтобы оправдать границы того или иного периода: (1) объединяющий подход и (2) подход ведущего сектора. Первый подход сводит воедино результаты нескольких областей человеческой деятельности, ставших суммарной причиной определенных изменений. Аргументы сторонников ведущего сектора фокусируются на одном преобладающем источнике "изменения", который оказывает доминирующее влияние на прочие факторы. Те, кто придерживается объединяющей теории, могли бы утверждать, что поскольку в течение нескольких десятилетий около 1500 г. было подорвано учение Птолемея о Вселенной, приобрели широкую значимость книгопечатание и порох, Колумб открыл Америку, а португальцы - морской путь в Индию, если возникла протестанская реформация, Константинополь пал под натиском турок, и укрепились монархии Франции, Испании и Англии, то все это довазывает, что эти события достаточно исторгли западного человека из неразрывной связи с ранним временем; чтобы можно было обоснованно установить здесь границу начала новой эпохи.

Сторонник концепции "ведущего сектора" мог бы, конечно, доказывать, что открытие Америки с ее легкодоступными природными богатствами, воздействием на европейскую структуру власти, и ее исключительным влиянием на межконтинентальный перенос болезней, растений, животных, с ее влиянием на европейское восприятие физического мира, на философию и религию заставило западное общество рывком перейти от одного набора норм к

другому. Оба примера - эпизодические взгляды на периодизацию, где единичное событие (например, открытие Америки) или случайное стечение многих различных событий производило исключительные изменения в человеческом обществе.

Подход, альтернативный эпизодическому, сосредоточивается на самом процессе. Адам Смит полагал, что коммерческие силы были главным двигателем истории и что историки должны отождествлять главные рубежи с критическими точками в эволюции международного разделения труда. Другие ученые утверждают, что демографические ритмы определили такую динамику перемен, что эпохальные рубежи могут быть измерены убылью и ростом населения. Марксисты говорят, что экономические процессы доминировали и определяли все другие и что история текла от эпохи к эпохе согласно предсказуемому и четкому диалектическому процессу, базирующемуся на способе производства.

Если движущие силы и периодизация, связанные теоретические характеристики, то наша периодизация должна определяться в большей мере нашим пониманием движущих сил исторического процесса. В последующих главах, "теории изменения", используемые в настоящее время историками, будут исследованы довольно подробно. Каждая из этих теорий будет оценена с точки зрения ее совместимости со стандартной трехчленной периодизацией. В этой главе, однако, моя цель состоит в том, чтобы определить, как создавалась западная трехчастная периодизация. Это само по себе может дать предметный урок субъективного и теоретического характера истории.

Наиболее известные подходы:

Формационный подход

В советской исторической науке наибольшее распространение получила схема пяти формаций (так называемая «пятичленка»), которая была разработана советскими учёными на основе упрощения произведений Маркса⁴ и Энгельса, в частности работы «Происхождение семьи, частной собственности и государства» Фридриха Энгельса. Суть концепции заключалась в том, что любое человеческое общество проходит в своём развитии пять последовательных этапов — первобытно-общинную, рабовладельческую, феодальную, капиталистическую и коммунистическую формации. Данная схема в качестве непререкаемой догмы вошла во все учебные и справочные

⁴ Авторство теории общественно-экономических формаций принадлежит К.Марксу. Термин "формация" был воспринят из геологии, где им обозначается напластование геологических отложений определенного периода. Начало философского учения о формациях заложено в самом значительном произведении периода формирования марксизма "Немецкой идеологии", написанном в 1845 - 1846 годах совместно с Ф. Энгельсом. Авторы "Немецкой идеологии" выделили структуру общества, включающую в себя производительные силы - производственные отношения - политическую надстройку - формы общественного сознания. В этой работе была также дана периодизация исторического процесса. Основные стадии исторического развития человеческого общества - это последовательно сменяющиеся друг друга господствующие формы собственности: 1) племенная, 2) античная, 3) феодальная, 4) буржуазная, 5) будущая коммунистическая форма всеобщей собственности.

марксистские издания, а советские историки прикладывали значительные усилия, чтобы найти последовательную смену формаций в истории любого общества.

Так называемые «творческие марксисты» воспринимали пятичленную схему как главный ошибочный конструкт марксистской теории и именно против нее были направлены их основные критические высказывания. В очень высокой степени развитие творческого марксизма в СССР следует связывать с дискуссией об азиатском способе производства — шестой формации, существование которой постулировал Маркс, но отвергали советские учёные.

Исходя из озвученных в ходе дискуссии новых идей сформировались новые формационные схемы, отличные от схемы пяти формаций. В одних концепциях формаций шесть — между первобытностью и рабовладением исследователи располагают «азиатский (политарный) способ производства» (Семенов; Коранашвили; Капустин; Нуреев и др.). В других формаций четыре — вместо рабовладения и феодализма «большая феодальная формация» (Кобищанов) или единая докапиталистическая формация — «сословно-классовое общество» (Илюшечкин). Кроме однолинейных формационных схем, появились многолинейные, фиксирующие отличия развития западной цивилизации и незападных обществ. Многолинейный подход к всемирной истории наиболее последовательно отстаивал Л. С. Васильев.

В настоящее время (2011 год) один из наиболее последовательных сторонников формационной теории остаётся Ю. И. Семёнов⁵. Он создал глобальную формационную (эстафетно-формационную) концепцию мировой истории, согласно которой, ни одно общество не обязано проходить все формации, на чём настаивала советская историческая наука. Последние общества не проходят той стадии, на которой находились первые, не повторяют их движение. Выходя на магистраль человеческой истории, они сразу начинают движение с того места, на котором остановились ранее некогда передовые общества.

Цивилизационный подход

В отличие от стадийных теорий, в том числе марксистской, цивилизационный подход рассматривает исторический процесс в другой плоскости, не в диахронной «вертикали», а в пространственном «горизонтальном» измерении. Сторонники такого подхода полагают, что выделение равноценных цивилизаций позволяет избежать вопроса о прогрессе в истории, а значит — избежать градации развитых, развивающихся и не развитых народов.

Считается, что основные идеи циклического понимания истории были сформулированы еще в работах Джамбаттисты Вико. Однако наиболее четко данный подход впервые был изложен в книге Н. И. Данилевского «Россия и Европа». В зарубежной науке безусловный приоритет принадлежит книге О.

⁵ Семёнова Ю.И. «Философия истории. Общая теория, основные концепции от древности до наших дней». М.: «Современные тетради», 2003. – 776 с.

Шпенглера «Закат Европы». Однако наиболее обстоятельно цивилизационная теория была сформулирована в 12-томном сочинении А. Тойнби «Постижение истории». Тойнби выделил около 30 цивилизаций, отличающихся уникальными неповторимыми чертами. Причинами возникновения цивилизаций служили «вызовы» внешней среды. Каждая из цивилизаций проходила в своем развитии стадии возникновения, роста, надлома и распада. Внутренняя структура цивилизаций основывалась на функциональном членении на «творческое меньшинство», массы, «пролетариат».

Уже давно обнаружилось слабые стороны цивилизационного подхода. Во-первых, не удалось выявить объективных критериев, по которым выделяются цивилизации. По этой причине их число сильно отличается у разных авторов, и возможны различные спекуляции (вплоть до сведения любого народа к особой цивилизации). Во-вторых, не верно отождествление цивилизаций с живыми организмами. Время существования цивилизаций различно, периоды взлета и упадка могут случаться неоднократно. В-третьих, причины генезиса и упадка разных цивилизаций различны.

Цивилизационная теория была популярна в мировой науке полвека назад, ныне она находится в кризисном состоянии. Зарубежные ученые предпочитают обращаться к изучению локальных сообществ, проблематике исторической антропологии, истории повседневности. Теория цивилизаций наиболее активно разрабатывается в последние десятилетия (как альтернатива евроцентризму) в развивающихся и постсоциалистических странах. За этот период количество выделенных цивилизаций резко возросло — вплоть до придания цивилизационного статуса едва ли не любой этнической группе. И. Валлерстайн охарактеризовал цивилизационный подход как «идеологию слабых», как форму протеста этнического национализма против развитых стран «ядра» современной мир-системы.

Технологический подход

Известный историк Ефимов И.М.⁶ считает, что терроризм это глобальный цивилизационный конфликт, суть которого – в непримиримых противоречиях между народами, находящимися на разных стадиях технологического развития, между исторически различными моделями общественного устройства.

Всматриваясь в пять тысяч лет доступной нашему взору истории человечества – пишет Ефимов И.М. мы не обнаруживаем в них последовательной смены общественно-политических устройств, намеченных Марксом: общинно-родовой, рабовладельческий, феодальный, капиталистический, социалистический. Общественно-политические устройства исчезают и возвращаются, массовое использование труда рабов и крепостных обнаружим и в XX веке (гитлеровская Германия), а все приметы социализма проступают в устройстве Древнего Египта, с его отсутствием частной

⁶ Ефимов И.М. Грядущий Аттила: Прошлое, настоящее и будущее международного терроризма. – СПб.: Издательский Дом. «Азбука-классика», 2008, - 368 с.

собственности на землю, с его государственным планированием строительства храмов, каналов, пирамид. Но что движется — видоизменяется — непрерывно и необратимо, — это уровень овладения всё новыми и новыми силами природы, имеющий, однако, резкие скачки переходов с одной ступени на другую.

Первая различимая ступень — человек живёт охотой и рыболовством, а также собирательством того, что растёт в местах его обитания на кустах и деревьях. Будем называть эту ступень *охотничьим периодом*.

Вторая ступень: приручены — одомашнены — не только животные, которые дают молоко, мясо, шерсть (эти заметны уже в охотничьем периоде), но и животные, являющиеся источником энергии: лошадь, верблюд, буйвол, лама. *Кочевое скотоводство* является самой заметной чертой второй ступени.

Третья ступень: человек научился засеять поля, собирать и хранить урожай, строить каменные дома, прокладывать дороги и каналы. Это период *оседлого земледелия*.

Четвёртая ступень характеризуется переходом к *машинно-индустриальному производству*.

Пятая ступень начинается у нас на глазах — скорее всего, ей подойдёт название *компьютерно-электронной*.

Разные народы проходили — проходят — будут проходить — этот путь с различной скоростью, с разной мерой успеха. Они по-разному расплачиваются за мучительный подъём на следующую ступень, а некоторые гибнут в момент перехода и исчезают с лица земли. И по крайней мере на трёх последних — то есть доступных нашему исследованию — стадиях-ступенях мы можем обнаружить — в разных сочетаниях — все известные формы политико-социальных отношений: рабовладение и вольных землепашцев, централизованные монархии и феодальную раздробленность, свободный рынок и централизованное государственное планирование, республики и тирании.

Эти формы могут видоизменяться, народ может свергнуть монархию, учредить республику, освободить рабов и крепостных или, наоборот, попасть под власть тирана, который всех уравнивает в полурабском состоянии. Но мы не найдём ни одного примера, когда какой-нибудь народ вернулся от существования оседло-земледельческого к кочевому скотоводству или шагнул обратно с машинно-индустриальной ступени на сельскохозяйственную.

Народ-охотник, народ-скотовод, народ-земледелец, народ-машиностроитель — мы можем найти их всех на земле и сегодня, и отношения между ними часто бывают окрашены мучительными и неразрешимыми противоречиями. Именно вражда между народами и племенами, находящимися на разных ступенях технологического развития, будет привлекать наше внимание в первую очередь.

Пока мы наблюдаем эти противоречия и столкновения в сегодняшнем мире, в XXI веке, картина находится слишком близко от наших глаз — мы видим множество ярких мазков и пятен, но не в силах разглядеть общий ход — смысл — «сюжет» — происходящего. Взгляд в прошлое, хотя и даёт нам меньше деталей, имеет одно важнейшее преимущество: мы можем разглядеть

начало и ко призывают — требуют — давят сегодня на Израиль гуманисты Европы и Америки. «Как можно заключить мир с людьми, главная цель которых — словами и убийствами ежедневно демонстрируемая — нас уничтожить?» — «Нет, их агрессивность вызвана вашим поведением, а не вырывается из глубины их души. Ведь человек по своей природе добр, отзывчив, сострадателен и т.д.» — знакомый гимн благомыслящих и гуманных, плывущий над цивилизованным миром со времён Жан Жака Руссо.

Существенная разница, правда, состоит в том, что у сегодняшних гуманистов нет безопасного укрытия. Безопасности просто не осталось ни в одном уголке цивилизованного индустриального мира. Бомбы террористов не спрашивают о наших политических пристрастиях. «Миротворцы» и «агрессоры» одинаково погибали в иерусалимских автобусах, в лондонском метро, в испанских поездах, в московском театре, в небоскрёбах Нью-Йорка, в авиалайнерах всех стран.

Мир-системный

Мир-системный анализ исследует социальную эволюцию систем обществ, но не отдельных социумов, в отличие от предшествующих социологических подходов, в рамках которых теории социальной эволюции рассматривали развитие прежде всего отдельных обществ, а не их систем. В этом мир-системный подход сходен с цивилизационным, но идет несколько дальше, исследуя не только эволюцию социальных систем, охватывающих одну цивилизацию, но и такие системы, которые охватывают более одной цивилизации или даже все цивилизации мира. Этот подход был разработан в 1970-е гг. А.Г. Франком, И. Валлерстайном, С. Амином, Дж. Арриги и Т. Сантосом. В качестве важнейшего предшественника мир-системного подхода, заложившего его основы, обычно рассматривается Ф. Бродель. Поэтому не случайно, что главный мировой центр мир-системного анализа (в г. Бингхэмптон, при Университете штата Нью-Йорк) носит имя Фернана Броделя.

2. Периодизация терроризма и основные исторические события

По мнению заместителя главнокомандующего внутренними войсками МВД России по военно-научной работе генерал-полковника В.П. Баранова и других экспертов терроризм в своем развитии проходит пять этапов⁷

Первый этап (эпоха раннего терроризма или прототерроризма) охватывает достаточно продолжительный период от зарождения терроризма в эпоху Античности до 40-х годов XIX века. В это время заложены основы

⁷ Баранов В.П., Журавель В.П. Терроризм и антитеррор на рубеже XX-XXI веков. – М.: Изд-во журнала «На боевом посту», 2008 -286 с. : Шукшин В.С. Эволюция политики противостояния международному терроризму как угрозе глобальной безопасности/Автореф. дисс. канд. полит. наук. – М., 2003. С.15-17: Журавель В.П., Шевченко В.Г. О терроризме, террологии и антитеррористической деятельности (Энциклопедический словарь). – М., 2007. С.442-444.

идеологии и практики терроризма, возникли первые организованные сообщества террористов.

Второй этап (начало "эры терроризма" или эпоха классического терроризма) приходится на, вторую половину XIX - первую половину XX в. В этот период были выработаны основные методы и формы террористической деятельности, под идеологию и практику терроризма подведена теоретическая база, оформились классические образцы стратегии и тактики террористов.

Третий этап развития терроризма (переходный) охватывает период начала 20-х - конца 50-х годов XX в. и, в свою очередь, делится на две стадии. На первой стадии, которая начинается в 20-е годы и завершается во второй половине 40-х годов, терроризм из локального проявления индивидуального или группового политического вызова государственной власти, не несущего угрозы всему обществу в целом, превращается в постоянно действующий фактор политической жизни многих стран и народов, представляющий серьезную общественную опасность. На второй стадии данного этапа своего развития (вторая половина 40-х - конец 50-х гг.) терроризм временно локализуется в периферийных районах мира. Особенности этой стадии развития терроризма стали переход от преимущественно индивидуальных к преимущественно групповым разновидностям террористической активности и возникновение новых форм и методов террористической борьбы.

Четвертый этап (эпоха городской герильи), продолжавшийся с 60-х по 80-е годы XX в., ознаменовался возникновением крупных организованных террористических группировок, усилением изощренности тактики террористов и жестокости применяемых ими методов воздействия на общество и его политические институты, кооперацией и интернационализацией связей террористов и их нелегальных организаций. В этот период серьезные изменения претерпела сама личность террориста: на смену террористу-агитатору пришел расчетливый профессионал, которому по большому счету все равно, чьи интересы он выражает, а на смену террористу-мстителю - зомбированный верованиями и наркотиками фанатик, слепо готовый на любые преступления. Кульминацией этого этапа стало превращение терроризма в глобальный фактор международной политики.

Пятый этап (эпоха современного терроризма) характеризуется масштабностью и крайней степенью общественной опасности террористических акций. Терроризм из глобального фактора международной политики трансформировался в глобальную проблему современности, последствия его воздействия на мировое сообщество приобрели апокалипсические черты, а решение проблемы превратилось в откровенную политическую, экономическую и геостратегическую схватку за мировое господство, подлинные заказчики и субъекты которой до сих пор остаются неназванными.

От этапа к этапу совершенствуются стратегия и тактика террористов, углубляется общественная опасность терроризма.

По мнению Ю.С. Горбунова⁸ и других экспертов терроризм в своем развитии проходит **шесть этапов**. Необходимо выделить еще один период – **период средневековья**. Это один из ярких и насыщенных историческими и драматическими событиями период терроризма. С этой позиции мы и будем рассматривать этот вопрос дальше.

Терроризм в Древнем мире (первый этап)

Зарождение терроризма как явления произошло в рабовладельческом обществе, хотя отдельные исследователи датируют его возникновение эпохой Великой французской революции XVIII в., их консолидированная позиция нашла свое отражение в исследовании, подготовленном Секретариатом ООН в 1972 году⁹.

В пользу нашего утверждения, как будет показано ниже, свидетельствуют как этимология слова "террор", так и история зарождения и развития самого терроризма.

Образование слова "террор" произошло в латинском языке, где оно имело два значения. Первое - "страх", "ужас", второе - "предмет страха", "устрашающее обстоятельство". От второго образовывались выражения "приводить в страх", "страх смерти", "стращаться", "для устрашения других", "страх, причиняемый внешним неприятелем", "страх, причиняемый невольниками" (рабами). При помощи глагола *terreo* (пугать, наводить страх, устращать) получили распространение конструкции удерживать от чего-то страхом, устрашать кого-то, угрожая ему смертью, удерживать страхом от восстановления свободы¹⁰. Обратим внимание на то, что субъектом устрашения тогда было не только государство, но и внешний неприятель, а также внутренний - раб, то есть все участники политических отношений.

Исследователи¹¹, занимающиеся проблемами раннего террора, оперируют, как правило, только первым значением этого слова (страх, ужас), оставляя без внимания второе его значение (предмет страха, устрашающее обстоятельство) и производные от него словосочетания. Вместе с тем, по нашему мнению, именно второе значение слова указывает не только на время зарождения самого явления, но и свидетельствует, что уже во времена Римской империи в понятие "террор" вкладывался конкретный смысл: устрашение политического оппонента (противника) насильственными методами, вплоть до физического уничтожения отдельных их представителей, в целях управления поведением оппонента (противника) - то есть то, что сегодня присуще дефиниции "терроризм". Таким образом, указываются сущностные отличия терроризма от других видов насилия - систематическое устрашение с целью

⁸ Зарождение терроризма. Консультант Плюс.

⁹ См.: Док. ООН А/С. 6/418. Р. 6, а также: Диспо Л. Машина террора. Париж, 1978; Камю. Бунтующий человек. Париж, 1951; Брокгауз Ф.А., и Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. СПб., 1901. Т. 33; Тарле Е.В. Жерминаль и прерияль. М., 1957. С. 87; и др.

¹⁰ Дворецкий И.Ч. Латино-русский словарь. М., 1976; Латино-русский лексикон. Составитель И. Кронберг. 1-е изд. Ч. 2. М., 1824. С. 1009 - 1011.

¹¹ См., например: Салимов К.Н. Современные проблемы терроризма. М., 1999. С. 9.

управления объектом устрашения и (или) связанных с ним лиц, что свидетельствует об изначально сложной структуре объекта террористических посягательств.

Кроме того, понятие "террор" изначально обозначало как насильственную деятельность, осуществляемую в политических целях, так и средства этого насилия безотносительно к субъекту, реализовывавшему данное насилие. Указанное обстоятельство представляется заслуживающим внимания, поскольку противопоставление друг другу понятий "террор" и "терроризм" до сих пор имеет место в научной литературе¹², что с учетом этимологии данного слова представляется надуманным. Указанное нами в отношении противопоставления понятий "террор" и "терроризм" также полностью относится к попыткам отдельных авторов выделить в качестве разновидности терроризма политический терроризм¹³. Вся террористическая практика свидетельствует, что терроризм с момента своего возникновения является исключительно политическим явлением. Как только в терроризме исчезает политическая цель, этот вид насилия перестает быть терроризмом.

О времени зарождения явления также свидетельствует и история возникновения террора как особой формы насилия - принуждения одних через насилие над другими.

Проявления терроризма и истоки его современных течений можно найти на Древнем Востоке, в греческих и римских республиках. Так, один из древнейших литературных памятников - Ветхий Завет (кн. Исход, 5 - 12) свидетельствует о том, что более 2,5 века назад на территории Египта в течение почти 3 месяцев было последовательно осуществлено десять террористических акций, вошедших в историю как "казни египетские". В них были применены биологические, бактериологические, экологические, химические и другие средства массового поражения. Делалось это для устрашения фараона, державшего в рабстве еврейский этнос, но при этом огромные жертвы понес народ Египта. Данные действия сопровождалась угрозами фараону, хотя в них имелся и элемент торга. Эти действия, как отмечается Ветхим Заветом, проведенные Моисеем и Аароном и имевшие конечной целью освобождение детей Израилевых, осуществлялись под патронажем Господа Бога и, соответственно, оправдывались в последующем как справедливые. Другим следствием оправдания осуществленных согласно библейским преданиям террористических акций явилось наличие постоянного источника конфликтности и террористической угрозы в отношении представителей еврейского этноса на территории современного государства Израиль¹⁴.

¹² См., например: Витюк В.В., Эфирова С.А. "Левый" терроризм на Западе: история и современность. М., 1987. С. 221; Байрамов Г.И. Борьба с политическим терроризмом: международно-правовое регулирование: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 22; Степанов Е.А. Роль наркобизнеса в политэкономии конфликтов и терроризма. М., 2005. С. 206; Овчинникова Г. Терроризм. СПб., 1998. С. 6; Йорданов М. Дело N 666. Террор. Махачкала, 2002. С. 153.

¹³ См., например: Байрамов Г.И. Борьба с политическим терроризмом: международно-правовое регулирование: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 14; Василенко В.И. Терроризм как социально-политический феномен. М., 2002. С. 16 - 17.

¹⁴ См., например: Нечипоренко О.М. Терроризм - древний и смертельно опасный спутник человечества / Мировое общество против глобализации преступности и терроризма. Международная конференция. М., 2001.

Возведенный в ранг государственной политики, террор использовался как средство управления обществом и подавления политического противника, о чем свидетельствуют методы управления, и в частности усмирения многочисленных волнений рабов и населения (только после поражения восстания Спартака было распято на крестах около 6 тысяч восставших). В период диктатуры Суллы (82 - 79 гг. до н.э.) в обстановке террора проводились массовые уничтожения представителей враждебных группировок. В этот период были введены печально знаменитые проскрипции - списки лиц, которых всякий римлянин имел право убить без суда. Метод физического уничтожения политических оппонентов широко использовался во времена Первого и Второго римских триумвиратов (60 - 53 и 43 - 36 гг. до н.э.). Используя его, Нерон, Сулла, Помпеи, Кресе, Цезарь и другие диктаторы преследовали цель не только уничтожить своих противников, но и утратить, заставив отказаться от задуманного. Тираны гибли, но их методы перенимали другие¹⁵. История донесла до нас многочисленные свидетельства использования террора. Он применялся господствующей верхушкой по отношению к своим внутренним и внешним противникам. Террор использовался и оппозиционными к существовавшей власти силами как противозаконное средство для разрешения противоречий с властью или с соперничающей организацией, а также внутри самой оппозиции. Вместе с тем тот ранний оппозиционный террор, за редким исключением, не носил еще массового, системного характера, его цели открыто не декларировались, а устрашение служило фоном и играло второстепенную роль в физическом устранении политических оппонентов. Участники тех преступлений террористами, естественно, пока не назывались. Эта терминология закрепится лишь после Французской революции.

В рабовладельческом обществе главным субъектом террористической деятельности было государство, которое использовало террор как законное средство массового внеэкономического принуждения к труду, управления обществом и ведения войн, подавления политических противников. Террористическая деятельность направлялась целями как внутригосударственными, так и внешнеполитическими. В древнейших государствах экономика сводилась к выжиманию из раба, основного производителя, наибольшей отдачи при минимальных затратах и была основана на прямом насилии, принимавшем зачастую форму террора, что обуславливалось необходимостью психологически сломить, подавить недавно еще свободного человека¹⁶.

Таким образом, раннему терроризму как отдельному виду насилия наряду с политической мотивацией была присуща утраченная им в последующем экономическая мотивация. Как показывает В.В. Денисов, насилие в рабовладельческом обществе выступало своеобразным производственным рычагом, элементом самих производственных отношений, т.е. такой функцией господствующего класса, которая прямо направлена на

Режим доступа: <http://www.waaf.ru>.

¹⁵ Карпец И.И. Преступное общество. М., 1983. С. 29.

¹⁶ Кузьминов Я.И. и др. Отчуждение труда. История и современность: Монография. М., 1989. С. 129.

непосредственное выколачивание прибавочного продукта¹⁷. Мы же добавим, что в этом насилии заметную роль играл террор.

Особая роль в системе государственного управления путем устрашения отводилась публичным наказаниям. Римское право является неиссякаемым источником смертных казней для рабов. За что представители иных классов расплачивались штрафом или тюрьмой, за то рабы шли на крест. В случае убийства господина, все рабы, жившие с ним, подвергались смертной казни¹⁸. Так, за убийство префекта Рима было казнено 400 его рабов¹⁹.

Юрист Кассий во времена Нерона, указывая на общую опасность, исходящую от рабов, подчеркивал: "Только ужасом можно подавить это опасное сборище"²⁰. Чтобы посеять среди них ужас и предотвратить восстания, периодически практиковались нападения на жилища рабов. Например, в Спарте эфоры - высшие должностные лица при вступлении в должность часто объявляли тайную войну (криптию) против рабов, во время которой молодые спартиаты ночью убивали тех илотов (земледельцев, являвшихся собственностью государства), которых они встречали на своем пути²¹. Для этих же целей использовалось также ритуальное умерщвление рабов - сожжение заживо (холокост).

Нетрудно заметить, что насилие, используемое в то время и лежащее в основе террора, подразделялось на легитимное и противоправное в зависимости от объекта, в отношении которого оно применялось. Практически любое насилие, используемое государством, в том числе и в отношении раба, не считалось противоправным. Так изначально формировалось отношение к государственному терроризму как к законному средству, а к оппозиционному терроризму как к противоправному средству политической борьбы, с которым было призвано бороться государство с использованием всех имеющихся у него инструментов.

К началу I в. н.э. относится и зарождение религиозно мотивированного терроризма, давшего обильные всходы в конце XX в. В 259 г. во время богослужения римлянами, исповедовавшими тогда в основном еще язычество, были убиты христианский епископ Сикст II с шестью диаконами. Под впечатлением этой расправы над первыми христианами епископская кафедра пустовала почти в течение года. В дальнейшем репрессии со стороны государства продолжались с разной интенсивностью. В первом десятилетии IV в. из армии были уволены лица, исповедовавшие христианство, а затем последовал приказ разрушить церкви, уничтожить богословские книги и требовавший отречения от христианской религии под страхом лишения гражданских прав. Когда в Сирии и Каппадокии в ответ на эти меры начались волнения, римский император приказал арестовать все духовенство, заковать в кандалы и держать до тех пор, пока они не принесут жертву языческим богам.

¹⁷ Денисов В.В. Социология насилия. М., 1975. С. 50.

¹⁸ Веножинский В. Смертная казнь и террор. СПб., 1908. С. 16.

¹⁹ Кистянский А. Исследование смертной казни. Киев, 1867. С. 117 - 118.

²⁰ Кистянский А. Указ. соч. С. 188.

²¹ Веножинский В. Указ. соч. С. 5.

В 304 г. принимается эдикт, в соответствии с которым все городское христианское население должно было принести языческим богам жертвы под угрозой пыток и смертной казни²².

Через столетия уже сама католическая церковь в ходе крестовых походов под угрозой смерти будет осуществлять массовое насильственное обращение в христианскую веру многочисленных народов, а также поведет непримиримую борьбу с инакомыслием террористическими методами.

Особых масштабов инквизиция достигнет в Испании²³. Позже римские папы в своих эдиктах легализовали убийства королей и императоров, вышедших из повиновения Святому престолу и отлученных ими от церкви (запрещалось лишь прибегать к ядам)²⁴, заложив идейную основу сегодняшних двойных стандартов в политике.

Разработка основ доктрины тираноборцев приписывается Блаженному Августину (354 - 430 гг.), обосновывавшему, что заповедь "не убий" не может использоваться церковью в борьбе с еретиками для утверждения веры.

В дальнейшем влияние на развитие теории тираноборцев оказали немецкий монах Манегольд Лаутенбахский (1045 - 1113), авторитеты католичества англичанин Иоанн Солсберийский (1120 - 1180) и итальянец Фома Аквинский (1225 - 1274), а также итальянец Джованни Боккаччо (1313 - 1375), которые обосновывали в своих работах правомерность убийства правителя, неугодного церкви. Последнему также принадлежат слова: "Нет жертвы более приятной Богу, чем кровь тирана"²⁵. Традиция тираноборства, сформировавшаяся в эпоху ожесточенного соперничества папского Рима с королевскими династиями Европы как ответ на посягательства светской власти на прерогативы власти церковной, была одной из самых почитаемых в католическом христианском мире. При этом действия убийцы церковью не квалифицировались как преступление против религии²⁶.

Вместе с тем на проблему конфликта, правда, вытекающего из социально-политической дифференциации общества, как на предтечу насилия обращали внимание еще Платон (427 - 347 гг. до н.э.) и Аристотель (384 - 322 гг. до н.э.). Последний в трактате "Политика", послужившем, по всей видимости, основой доктрины тираноборцев, обосновывает естественный закон природы: деление людей на тех, кто властвует, и на тех, кто должен подчиняться, из чего вытекает конфликт как естественное состояние общества. Мыслители прошлого, осознавая неизбежность конфронтации в обществе, уже

²² Лозинский С.Г. История папства. 3-е изд. М., 1986. С. 20 - 21.

²³ Только за период с 1481 по 1498 г. на кострах инквизиции было сожжено 9 тысяч человек и 6,5 тысячи изображений людей, спасшихся бегством или умерших под пытками до суда. У 90 тысяч человек было конфисковано имущество. Только в 1482 г. из Испании было изгнано около 170 тысяч евреев и арабов, а общее число лиц, покинувших страну, превысило 3 миллиона человек. См.: Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. СПб., 1894. Т. 25. С. 200.

²⁴ Чухвичев Д.В. Терроризм: история и современность // Труды Московской государственной юридической академии. № 1. М.: Юрист, 1997. С. 115.

²⁵ Приводится по: Энциклопедический словарь русского библиографического института Гранат. М., б.г. Т. 41. Ч. VIII. С. 142.

²⁶ См.: Одесский М.П., Фельдман Д.М. Поэтика террора и новая административная ментальность: очерки истории формирования. М: Российский государственный гуманитарный университет, 1977. С. 31 - 32.

тогда пытались определить критерии "справедливого" и "несправедливого" насилия.

История международных отношений также свидетельствует об использовании террора как средства ведения внешней политики, включая военные действия, подрыв государства-соперника, устранение его лидера. Террор во время войн использовался с целью заставить вооруженные силы противника и население отказаться от сопротивления, использовался и как тактика партизанской борьбы, и как тактика борьбы с партизанами. Там, где население не оказывало сопротивления, эти области не предавались "огню и мечу". И наоборот. Так было во времена походов Александра Македонского в Малую Азию в 334 - 333 годах до н.э., так было в годы Первой, Второй мировых и многочисленных гражданских войн. На войне боевые действия всегда соседствуют с информационно-психологическим противоборством.

Террор использовался и как средство подрыва противника. Вавилонская хроника сообщает, что эламский царь, готовившийся выступить в поход во главе своих войск, чтобы прийти на помощь вавилонскому царю, умер, не будучи болен, в своем дворце, то есть был умерщвлен сторонниками ассирийского монарха²⁷.

О попытке применения террора в России свидетельствует следственное дело, которое вел Преображенский приказ. По делу было установлено, что турецкие террористы под видом греческих купцов проникли в Россию и должны были попытаться отравить Петра I²⁸.

Несмотря на то, что закрепление в международных договорах неприкосновенности дипломатических агентов начинается только с XV в., на практике она признавалась с самой глубокой древности. Дипломатические агенты считались находящимися под особым покровительством божества, их особа была священна²⁹. Однако в истории можно найти множество примеров нарушения этого правила. Так, персидский царь Дарий в 490 г. до н.э., прежде чем направить войска в Грецию, отправил туда своих послов с требованием "земли и воды", то есть признания верховенства Персии. Многие города выполнили требования, но в Афинах и в Спарте их миссия окончилась плачевно: в Афинах послов сбросили со скалы в пропасть, а в Спарте - в колодезь, насмешливо предложив самим взять воду и землю для царя³⁰. Сегодня такие действия квалифицировали бы как акты международного терроризма.

Таким образом, в истории развития современного терроризма существует период его раннего развития, где можно выделить два этапа.

Первый - этап зарождения государственного раннего терроризма, который характеризуется преимущественным и открытым использованием системного терроризма в основном государством с целью управления обществом и государством, включая производственные отношения, а также как

²⁷ История дипломатии. 2-е изд. Т. I. М., 1959. С. 369.

²⁸ Клеандрова В.М., Яковлев Л.С. История полиции, политического сыска и контрразведки России в XVIII - начале XX века: Лекция. М., 1985. С. 28.

²⁹ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Новый энциклопедический словарь. СПб., б.г. Т. 16. С. 214.

³⁰ Там же. С. 896.

один из способов ведения военных действий. Указанные особенности стали основными отличительными особенностями данной формы политического насилия и значения террора, закрепившись в таком виде в дефинициях понятия "террор" в ряде европейских языков, включая русский³¹, после Великой французской революции, а последнее обстоятельство позволяет некоторым исследователям ошибочно связывать зарождение явления с событиями этого революционного потрясения.

Особенностью второго этапа - этапа зарождения оппозиционного раннего терроризма - является принятие на вооружение оппозицией широкого системного использования терроризма (по аналогии с государством) наряду с продолжающимся использованием его государством.

Главное отличие этапов развития раннего терроризма заключается в том, что насилие, лежащее в основе государственного терроризма, кроме политической, имело еще и экономическую мотивацию. Как представляется, именно эта историческая особенность раннего терроризма - частичная его экономическая мотивация - послужила причиной квалификации уже всего терроризма после Великой французской революции исключительно как политического, что, по мнению некоторых исследователей, и послужило отправной точкой в его истории.

Впервые к системному оппозиционному террору (его еще называют программным или регулярным) обратились представители радикального крыла религиозно-политической секты зелотов (в переводе с древнегреческого "ревнители") - сикарии в римской провинции Иудея (Южная Палестина) в I в. н.э. Они выступали непримиримыми борцами против римского господства, получив свое название от латинского слова "sica", что означало один из видов короткого кинжала³², которым в соответствии с ритуалом убивали противника. Сикарии не только вели борьбу с римлянами, но и уничтожали представителей иудейской знати, сотрудничавших с завоевателями. Это были террористические акты, имевшие четкую политическую мотивацию, направленность и адресность³³. Это были экстремистски настроенные националисты, возглавлявшие движение социального протеста и настраивавшие низы против верхов и в этом отношении являющаяся прообразом современных радикальных террористических организаций. В действиях сикариев прослеживается сочетание религиозного фанатизма и политического терроризма: в мученичестве они видели нечто приносящее радость и верили, что после свержения ненавистного режима Господь явится своему народу и избавит их от мук и страданий. Сыграли важную роль в поражении Иудейского восстания 66-

³¹ См., например: Бурдон И.Ф., Михельсон А.Д. Словоупотребление 30000 иностранных слов, вошедших в состав русского языка. М., 1871; Берзин И.Н. Русский энциклопедический словарь. Т. 4. СПб., 1875; Ключников В. Всенаучный (энциклопедический) словарь. Б.м.; б.г. Ч. 2. С. 1878.

³² На смену кинжалу сикариев в 1970-х годах в Латинской Америке пришел другой символ террора - "колумбийский галстук" - особый способ ритуального убийства, когда у жертвы через вспоротое горло выпускали язык. Получают распространение и другие способы ритуальных убийств, когда, например, жертве в рот засовывали отрезанные половые органы, или в руку вкладывали камень, или разбрасывали вокруг жертвы колочки кактуса опунции.

³³ См.: Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. Т. XXIX - А (58). СПб., 1900. С. 855 - 856; Советская историческая энциклопедия. Т. 12. М., 1969. С. 859; Ключников В. Указ. соч.

71 гг. и были уничтожены с его разгромом. В частности, их действия в осаждённом Иерусалиме привели к его разрушению после захвата города

В рамках феодального общества создаются тайные организации, руководимые крупными феодалами и использующие убийство своих противников как средство политической борьбы. Ярким представителем такой организации являются ассасины. Эта сектантская организация, или орден неoisмаилитов-низаритов, образовалась в Иране в конце II в. с центром в замке Аламут (Сев.-Зап. Иран). Основателем организации был Хасан ибн Сабба, который около 1081 г. стал собирать вокруг себя приверженцев, готовых умереть за веру по его первому приказу. Эти "боевики" получили название фидави (т.е. обреченные), в другой транскрипции - хашашины. В качестве средства единения и воодушевления использовались как религиозные догмы, так и вполне материальные - наркотики. Метод хашашин - подготовка смертников с помощью наркотических средств - используется и сегодня в некоторых исламских экстремистских организациях.

Терроризм в Средние века (второй этап)

На рубеже античности и Средневековья в Индии действовали различные тайные общества. Члены секты «душителей» уничтожали своих жертв с помощью шёлкового шнура, считая этот способ убийства ритуальным жертвоприношением богине Кали. Один из членов этой секты сказал: «Если кто-нибудь хоть раз испытает сладость жертвоприношения, он уже наш, даже если он овладел разнообразными ремеслами, и у него есть все золото мира. Я сам занимал достаточно высокую должность, работал хорошо и мог рассчитывать на повышение. Но становился самим собой, только когда возвращался в нашу секту».

Классическим примером террористической организации Средних веков, которая значительно развила искусство тайной войны, диверсионной практики и насильственных средств достижения цели, является секта Хашашаинов («курителей гашиша»), или, в европейском произношении, «ассасинов». Около 1090 года некто Хасан ибн ас-Саббах, захватил в горной долине к северу от Хамадана (современный Иран) крепость Аламут. В течение последующих полутора столетий сторонники и последователи Горного Старца, под именем которого вошёл в историю основатель секты, опираясь на контролируемый район, который сегодня профессионалы антитеррора назвали бы «серой зоной», лишили покоя правящие династии на обширном пространстве от Средиземного моря до Персидского залива. Движимые неясной до конца религиозной мотивацией, практически неуловимые, и от этого ещё более устрашающие адепты секты (с позиций сегодняшнего дня — боевики), убили за период своей деятельности сотни халифов и султанов, военачальников и представителей официального духовенства, посеяв ужас во дворцах правителей, существенно дестабилизировав политическую ситуацию на обширном геополитическом пространстве Востока, и затем были уничтожены монголо-татарами в середине XII века. Согласно легенде, перед направлением на запланированное убийство

его будущие исполнители усиленно обрабатывались наркотическими веществами конопляной и опийной групп, в том числе гашишем. Отсюда происходит распространённое название секты — Hashishin, дошедшее до Европы в искажённом французском произношении Assassin, от которого, в свою очередь, и произошло английское слово Assassination, означающее «политическое убийство», и слово «ассассин», которое во многих современных языках означает «наёмный убийца», «киллер».

В Средние века подобные методы использовали тайные религиозные секты и организации в Индии и Китае.

Таким образом, организации, подобные сикариям, фидаям, ассасинам и другим, можно считать предшественниками регулярного оппозиционного и сепаратистского террора - неизменного спутника всех революционных потрясений XVII - XX вв. в Англии, Франции, а затем в Российской империи, странах Латинской Америки и Африки, а также религиозных и иных конфликтов.

В Средние века принуждение к труду осуществляется уже не только насильственными методами, появляется материальная заинтересованность работника. Вместе с тем феодальное производство было невозможно без внеэкономического принуждения: крепостной крестьянин, имевший земельный надел и свои орудия труда, работал в хозяйстве феодала по принуждению, так как был лично зависим от него. Внеэкономическое принуждение базируется на узаконенной, как правило, репрессивной системе, которая в отличие от рабовладельческой ориентируется уже не только на телесные наказания и лишение жизни, но и на имущественные, отработочные и материальные. При переходе от отработочной ренты к продуктовой и денежной потребность в терроре как форме внеэкономического принуждения со временем исчезает.

Отметим при этом, что в Средние века во всей Западной Европе два господствующих класса - духовенство и дворянство - пользовались привилегией изъятия от смертной казни³⁴.

В феодальном обществе меняется характер войн, борьбы классов и социальных групп. Войны, проводившиеся в эпоху рабства многочисленными армиями на огромных территориях, становятся, как правило, локальными, междоусобными и представляют столкновения малочисленных враждующих между собой дружин феодалов за землю и подданных. Но применение террора как одного из военных действий остается в практике противоборствующих сторон и получает дальнейшее свое развитие в ходе колонизационных войн западноевропейских феодалов в странах Восточного Средиземноморья (например, крестовые походы с конца XVI в. до конца XIII в.) и религиозных войн XVI в.

К этому же времени относится завершение формирования политической доктрины тираноборцев или монархомахов, что пришлось на эпоху ожесточенного соперничества папского Рима с королевскими династиями Европы как ответ на посягательства светской власти на прерогативы власти

³⁴ Кистянский А. Исследование смертной казни. Киев, 1867. С. 145.

церковной, и была одной из самых почитаемых в католическом христианском мире. При этом действия убийцы церковью не квалифицировались как преступление против религии³⁵. В развитии ранних идей тираноборцев приняли участие писатели и публицисты Западной Европы, выступавшие уже против абсолютизма и обосновывавшие правомерность борьбы с тиранами, в том числе и их убийство, не считая такие деяния преступными³⁶.

Представляется, что указанные факторы в немалой степени способствовали популяризации и распространению насилия и террора как методов политической борьбы. Под влиянием этих учений в общественном сознании произошло разделение преступлений на политические и уголовные, то есть был применен все тот же двойной стандарт, однако в его основу был положен не объект насильственного воздействия, а его мотив³⁷. В силу недостаточного развития технических средств совершение террористического акта тогда его проведение требовало смелости и самопожертвования. Нельзя не отметить и популярность целей, декларируемых тогда террористами, и адекватный выбор объекта посягательства, что в глазах общества делало террор морально оправданным, политически привлекательным и окружило его ореолом романтизма и героики.

Террору отводится роль "убеждения и воздействия"³⁸: устрашения в политике и внеэкономического принуждения в экономике. Террор становится средством политической борьбы³⁹ и используется правящим классом в целях принуждения к труду и получения сверхприбыли, удержания в повиновении народных масс, подавления и подрыва политических противников; оппозицией - в целях подрыва правительственной власти и дезорганизации ее деятельности; народными массами - как ответная мера и месть.

Вместе с тем наряду с государственным терроризмом рабовладельческое общество является колыбелью и двух других разновидностей терроризма: организованного или группового (осуществляется организациями или группами, деятельность которых не контролируется и не направляется государством) и стихийного (в том числе индивидуального).

Эпоха классического терроризма (третий этап)

Сделаем исторический срез.

³⁵ См.: Одесский М.П., Фельдман Д.М. Поэтика террора и новая административная ментальность: очерки истории формирования. М.: Российский государственный гуманитарный университет, 1977. С. 31 - 32.

³⁶ Юридический характер акта монархомахии подчеркивался использованием вполне определенной системы знаков: тирана следовало по античному образцу сразить ударом кинжала, причем убийце надлежало остаться на месте покушения. Он сознательно обрекал себя на гибель, дабы утвердить главный принцип - наказуемо всякое нарушение закона, кто бы и зачем его ни нарушал (Одесский М.П., Фельдман Д.М. Указ. соч. С. 32).

³⁷ Практически все революционные, национально-освободительные, партизанские и иные движения, тоталитарные режимы или государства, использующие политически мотивированное насилие и устрашение для достижения своих целей, стараются оправдать свои действия в глазах общественности благими мотивами, только якобинцы и большевики не побоялись назвать это террором.

³⁸ Ленин В.И. Доклад ВЦИК и Совнаркома 5 декабря на VII Всероссийском съезде Советов. 5 - 9 декабря 1919 г. // Полн. собр. соч. Т. 3. С. 405.

³⁹ Ленин В.И. Почему социал-демократия должна объявить решительную и беспощадную войну социалистам-революционерам // Полн. собр. соч. Т. 6. С. 376.

Всякое понятие имеет историю своего использования. Террор — открытие Французской революции, оно вошло в современный язык благодаря стараниям жирондистов и якобинцев, объединившихся в 1792 году, чтобы вынудить короля заменить прежних министров лидерами леворадикальных группировок. Именно тогда деятели революции объявили: «Que la terreur soit a l'ordre du jour!» (Да будет террор в порядке дня!). Якобинское правительство создало систему государственного террора в чрезвычайных обстоятельствах, когда в стране одновременно шли гражданская война (крестьянский мятеж на северо-западе и так называемый федералистский мятеж на юге, в котором активно участвовали жирондисты) и война против коалиции. Как отмечает известный историк Альберт Манфред: «Сама логика борьбы толкала якобинцев на террор. «Богатые и тираны», жирондисты и фельяны, сторонники монархии и старого режима менее всего были склонны сдавать свои позиции без боя. Они оказывали не только яростное сопротивление победившей 2 июня новой, якобинской власти; они переходили в контрнаступление, устанавливая прямые связи с правительствами европейских монархий и армиями интервентов, создавая могущественную коалицию всех сил внутренней и внешней контрреволюции»⁴⁰.

Именно об этом свидетельствуют факты. После победы народного восстания 31 мая—2 июня 1793 года якобинцы ограничились такими мягкими мерами, как домашний арест (то есть фактически сохранение личной свободы) жирондистских лидеров и близких к ним депутатов — всего двадцать девять человек. Жирондисты бежали из-под домашнего ареста в Бордо и другие города юга и юго-запада и подняли там контрреволюционный мятеж.

13 июля 1793 года у себя дома в ванне был убит Шарлоттой Корде, вдохновленной на этот акт жирондистами, Друг народа Жан-Поль Марат. 16 июля, после контрреволюционного переворота в Лионе, был убит вождь лионских якобинцев Шалье. Еще ранее был убит в возмездие голосовавший за казнь Людовика XVI один из самых преданных идеям революции якобинских депутатов Конвента — Мишель Лепелетье де Сен-Фаржо неким Пари из бывшей королевской гвардии. Индивидуальный терроризм сочетался с массовыми убийствами, как это было в Лионе, Бордо, Тулоне, всюду, где мятежники одерживали победу, и все это было средством устрашения сторонников новой власти. Если юг и юго-запад оказались под властью жирондистов, то северо-западные департаменты — под властью роялистов, которые распространили мятеж в Вандее, который вспыхнул еще в марте 1793 года, на эту часть Франции. Летом 1793 года из восьмидесяти трех департаментов шестьдесят были во власти мятежников.

Кроме внутренних врагов у якобинцев были и внешние. Армии Англии, Испании, Голландии, ряда итальянских и германских государств вторглись в пределы Франции с севера, северо-востока, востока, юго-востока, юга. Республиканские армии повсеместно отступали перед превосходящими силами противников. Тулон был захвачен объединенными действиями иностранных

⁴⁰ Манфред.А.З. Три портрета эпохи великой французской революции. — 2-е изд.. — Мысль, 1989. — с. 351.

интервентов и внутренней контрреволюции. Судьба Парижа была в серьезной опасности

Объяснение истоков якобинского террора внешними, объективными факторами сложилось в классической французской историографии XIX века. Эта точка зрения, известная как «теория обстоятельств», нашла отражение уже у видного представителя школы историков Реставрации Ф. Минье. Но одного этого объяснения явно недостаточно, так как на путь террора французских революционеров вели и субъективные факторы, т.е. особенности их мировоззрения. Причем инициатива в развязывании террора исходила порой не от якобинских вождей. Изначально они были приверженцами гуманистических идеалов свободы и неприкосновенности личности.

Стихийный террор впервые пришел снизу. Уже взятие Бастилии, как показывает в своем классическом труде «История Французской революции» выдающийся английский историк Томас Карлейль⁴¹, сопровождалось кровавыми расправами над теми, в чьем лице толпа видела врагов. Сильный всплеск народного терроризма произошел в начале сентября 1792 года. Год спустя, 4—5 сентября 1793 года, санкюлоты с оружием в руках вышли на улицы Парижа, требуя от Конвента «поставить террор в порядок дня» и «внушить ужас всем заговорщикам». В ответ на это Конвент решил реорганизовать созданный в марте 1793 года Революционный трибунал, упростив судопроизводство и приняв декрет об аресте «подозрительных». Жесткость толпы отчасти была реакцией на узаконенное насилие, пытки (их применение официально отменили только в 1788 году) и публичные варварские казни, распространенные в XVIII веке. Кроме того, насилие порождалось свойственным сознанию участников революции стремлением к полному уничтожению старого мира и к основанию нового, очищенного от следов прошлого. Это стремление было присуще как народной массе, так и революционной элите.

Фанатическая вера в правоту своего дела и крайняя нетерпимость к противникам была другой особенностью мировоззрения французских революционеров, которая породила у них упование на спасительную силу террора. Максимилиан Робеспьер, выступая в Конвенте 5 февраля 1794 года, подчеркнул: «Если в мирное время орудием народного правления является добродетель, то во время революции оружием его является и добродетель, и террор одновременно (*terreur* — букв, ужас, устрашение): добродетель, без которой террор гибелен, террор, без которого добродетель бессильна. Террор есть не что иное, как быстрая строгая, непреклонная справедливость: следовательно, он является проявлением добродетели, он — не столько особый принцип, сколько вывод из общего принципа демократии, применяемого отечеством в крайней нужде»⁴². Как результат, по приблизительным подсчетам американского историка Д. Грира, общее число

⁴¹ См.: Карлейль Т. Французская революция. История/Пер. с англ. Ю.В. Дубровина и Е.А. Мельникова. – М.: Мысль, 1991.-С.122-136.

⁴² Робеспьер М. Революционная законность и правосудие. Статьи и речи. – М., 1959. –С 210.

жертв якобинского террора достигло 35—40 тыс. человек⁴³. В это число не входят погибшие в ходе гражданской войны в северо- западных департаментах Франции.

Подчеркнем, что понятие террора воспринималось с конца XVIII и в течение двух третей XIX века в своем самом широком и нерасчленном смысле в соответствии с его этимологией. Этим словом обозначались и открыто насильственная форма диктатуры, и практика политических покушений. Его применяли нередко по отношению к насилию и репрессиям, осуществляемым в ходе войны, и к самим войнам как таковым. Понятие «терроризм» использовалось как в определенной степени адекватное террору, обретая в некоторых случаях специфический оттенок: терроризм — это осуществление террора. С появлением в конце XIX века оппозиционных организаций, практикующих систематические покушения, понятия «террор» и «терроризм» постепенно перестают распространяться на сферу военных действий, вычлняются в качестве характеристики только определенного вида политической борьбы. Сами эти понятия конкретизируются и в известной мере обособляются друг от друга. Понятием «терроризм» стали обозначать практикующие политические убийства оппозиционные организации и их тактику, а понятие «террор» закрепилось за репрессивными действиями государства. И лишь в самом общем плане при обозначении террористической практики и обособлении ее от других видов политического насилия оба эти понятия взаимозаменяемы. Таким образом, с точки зрения исторического среза можно отметить изменчивость и дивергенцию в восприятии понятий «террор» и «терроризм». А это позволяет нам говорить о необходимости понимания терроризма в широком и узком смысле слова.

Развитие новых форм терроризма или переходный период (четвертый этап)

Этот этап охватывает период начала 20-х - конца 50-х годов XX в. и, в свою очередь, делится на две стадии. На первой стадии, которая начинается в 20-е годы и завершается во второй половине 40-х годов, терроризм из локального проявления индивидуального или группового политического вызова государственной власти, не несущего угрозы всему обществу в целом, превращается в постоянно действующий фактор политической жизни многих стран и народов, представляющий серьезную общественную опасность. На второй стадии данного этапа своего развития (вторая половина 40-х - конец 50-х гг.) терроризм временно локализуется в периферийных районах мира.

Великая Французская революция и наполеоновские войны разделяют предысторию и собственно историю терроризма. Ставший классическим массовый террор эпохи Французской революции продемонстрировал модель управления страхом и запустил механизм вызревания тактики терроризма.

⁴³ См.: Greer D. The Incidence of the Terror during the French Revolution/ Cambridge (Mass), 1935.

В 1820-х в Италии возникают заговорщические организации, преследовавшие цель создания национального государства. На Сицилии зарождается мафия, преследовавшая цели борьбы с монархией Бурбонов. В Неаполе в 1820 возникла «Коммора». Цели организации – подкуп и устрашение тюремщиков. Одновременно, на юге страны возникает братство карбонариев, раскинувшее свою сеть по всей Италии. Изначально целями братства была защита крестьян и сельхозрабочих от произвола помещиков-землевладельцев. Карбонарии сперва предупреждали, а затем убивали наиболее жестоких притеснителей. Впоследствии организация карбонариев приобретает политический характер и ставит задачи борьбы с австрийским владычеством и продажными монархическими режимами. Все три организации использовали террористические методы, устрашая тюремщиков, помещиков, офицеров полиции и государственных чиновников. Отметим, что терроризм был лишь одной из тактик, используемых заговорщическими организациями. Они вели пропаганду, готовили и осуществляли побег из тюрем, вооруженные выступления.

После Италии терроризм получил распространение во Франции, Австрии, Германии. На короля Франции Луи-Филиппа было совершено семь покушений. В одном из них (1835) было убито 18 и ранено 22 человека. Середина 19 века была отмечена рядом удачных и неудачных покушений – на императора Фридриха-Вильгельма IV, на Франца-Иосифа Австрийского. В 1858 итальянец Феличе Орсини совершил покушение на Наполеона III. Был убит герцог Пармский (1854), совершены покушения на Фердинанда III Неаполитанского и испанскую королеву Изабеллу (1856).

Эпоха городской герильи (пятый этап)

Данный этап, продолжавшийся с 60-х по 80-е годы XX в., ознаменовался возникновением крупных организованных террористических группировок, усилением изоционности тактики террористов и жестокости применяемых ими методов воздействия на общество и его политические институты, кооперацией и интернационализацией связей террористов и их нелегальных организаций.

В 1850-х в эмиграции начал формироваться круг теоретиков революционного насилия – Бакунин, Лавров, Ткачев, Степняк-Кравчинский. Осмысливая опыт Великой французской революции, европейских революций 1848, Парижской коммуны, опыт конспиративной организации «Молодая Италия», вдохновляясь подвигами Гарибальди, теоретики будущей революции нащупывают эффективные организационные и тактические формы насильственного изменения общественного строя в России.

За словами последовали действия. Член группы Ишутина Д.Каракозов в 1866 году совершает неудавшееся покушение на Александра II. В 1887 году в Париже на жизнь царя покушается польский эмигрант А.Березовский. В 1878 году был убит жандармский генерал Мезенцев. В 1879 году – харьковский губернатор Кропоткин (двоюродный брат знаменитого анархиста). В 1879 году в России возникла террористическая организация «Народная воля». В 1879 году

народовольцы вынесли «смертный приговор» Александру II. Было сделано восемь покушений. Последнее – 1 марта 1881 года завершилось убийством царя. За этим последовал ультиматум наследнику с требованиями глубоких политических преобразований. Однако «народные массы» не оправдали надежд террористов: вместо долгожданной революции начались еврейские погромы. Вскоре организация была разгромлена.

Отличительной особенностью дореволюционного российского терроризма было благожелательное отношение к террористам образованного общества. Крестьянство было далеко от этой темы или относилось к бомбистам негативно. Люди, отрицавшие тактику террора по моральным или политическим соображениям, находились в абсолютном меньшинстве. Аргументы для оправдания революционного террора черпались в сокрушительных оценках российской реальности. В террористах видели подвижников идеи, жертвующих своей жизнью во имя высоких целей.

Самым ярким проявлением этих общественных настроений был оправдательный вердикт суда присяжных по делу Веры Засулич, совершившей покушение на жизнь петербургского градоначальника Ф.Трепова. Взволнованная сообщением о совершенном по приказу Трепова несправедливом наказании политического заключенного Боголюбова, Засулич стреляла в градоначальника. Речь защитника завершалась словами «Да, она может выйти отсюда осужденной, но не выйдет опозоренной...». Значительная часть образованного общества восхищалась террористами.

Эпоха контрреформ Александра III не благоприятствовала революционному терроризму. Впрочем, неудачная попытка убийства царя была предпринята в 1887 году. Историческая ситуация изменилась к середине 1890-х. В начале царствования Николая II произошла консолидация революционных сил самых разных ориентаций. Исторически наследовавшая народовольцам партия социалистов-революционеров (образована в 1901) восприняла тактику терроризма. В конце 1901 года создается Боевая организация партии эсеров (распавшаяся в начале 1907).

Первое политическое убийство в 20 в. было совершено в России. Студент Петр Карпович, незадолго до этого исключенный из университета, 4 февраля 1901 года убил консервативного министра образования Н.Боголепова. В апреле 1902 года – убит министр внутренних дел Сипягин. В июле 1904 года его преемник на этом посту – фон Плеве. В феврале 1905 года – дядя царя, московский генерал-губернатор великий князь Сергей Александрович. Это были наиболее громкие акты.

Помимо эсеров, тактику терроризма использовали и анархисты и националисты с окраин империи, и социал-демократы, но эсеры, делали исключительную ставку на использование тактики терроризма. Боевая организация была профессиональной структурой. Ее члены были свободны от теоретических баталий и внутривнутрипартийных проблем. Внутри организации разделялись функции и сферы ответственности. Так Григорий Гершуни отвечал за организацию и подбор кадров. Дора Бриллиант специализировалась на

изготовлении бомб. Помимо центральной Боевой организации существовали т.н. «летучие боевые отряды» и «боевые дружины» на местах.

Первая русская революция (1905–1907) знаменовалась мощнейшим всплеском терроризма. Терроризм охватил всю страну и превратился в повсеместное явление. С октября 1905 года и до конца 1907 года было убито и искалечено 4500 государственных чиновников, убито 2180 и ранено 2530 частных лиц. В 1907 году на счету террористов в среднем 18 ежедневных жертв. С конца 1907 года революция отступает, но отступает с боями. С января 1908 года по май 1910 года зафиксировано 19957 терактов и революционных грабежей. Убивали полицейских, взрывали дома, экспроприировали (грабили на нужды революции) в домах, поездах и пароходах не профессиональные террористы, но сотни и тысячи тех, кого захватила революционная стихия. Принцип «пропаганды действием» сработал. В России разворачивалась классическая герилья. Сбить волну революционного террора смогла только практика военно-полевых судов, введенная энергичным премьер-министром Столыпиным. В августе 1906 года эсеры-максималисты взорвали дачу Столыпина. Погибло 27 человек, пострадали дети премьер-министра. Ситуация стабилизируется лишь в 1910 года.

Особое место в истории русского терроризма занимает дело Азефа. Евно Азеф (1869–1918) – сын еврейского портного, предложил свои услуги Департаменту полиции в 1892 года, будучи студентом политехнического института в Германии. Вернувшись в 1899 году в Россию, установил связи с террористическими группами и вскоре стал заметным деятелем эсеровского движения. По указанию министра внутренних дел Плеве, он проник в руководящие структуры партии, а с 1903 года возглавил Боевую организацию эсеров. До середины 1908 года сотрудничал с полицией. Летом 1908 года Азеф был разоблачен Владимиром Бурцевым. Создатель отечественной традиции журналистского расследования деятельности спецслужб, Бурцев сумел доказать факт работы Азефа на тайную полицию. Партия эсеров провела официальное расследование. В результате ЦК партии социалистов-революционеров был вынужден признать истину и объявить Азефа провокатором. Дело Азефа нанесло непоправимый урон партии эсеров.

Параллельно эсеровскому, но менее организованно и в более скромных масштабах, разворачивался террор анархистов. Анархисты были заметны на юге и западе Российской империи. Центры анархистского террора – Белосток, Одесса, Рига, Вильно, Варшава. Анархистский терроризм отличала направленность против имущих классов и широкое использование смертников.

Социал-демократы в целом декларировали неприятие систематического террора. Большевики, прежде всего их лидер В.И. Ленин, отвергали терроризм как ошибочную тактику, бесперспективную с точки зрения задачи совершения социальной революции в России. Однако, практичные большевики взяли на вооружение практику экспроприаций и обложения отдельных лиц налогом на нужды революции. Во время революции партией большевиков создавались Боевые отряды. В 1905 году Леонид Красин создал Военно-техническую группу при ЦК РСДРП. Помимо экспроприации имущества практиковалось

уничтожение осведомителей, террор против сторонников «черной сотни», минирование железных дорог. На счету большевиков убийство грузинского писателя и общественного деятеля Ильи Чавчавадзе (август 1907). Но главным направлением большевистского терроризма были экспроприации. Этим направлением работы руководил Леонид Красин. Наиболее активная деятельность развивалась на Кавказе. Группа под руководством Семена Тер-Петросянца (Камо) провела ряд экспроприаций. Самый громкий акт – «тифлисский экс» 12 июня 1907 года, когда большевики взорвали две почтовые кареты с деньгами и унесли 250 000 рублей на нужды «большевистского центра» за границей.

Терроризм развивался и на окраинах империи. Польская социалистическая партия (ПСП) с конца 19 века периодически уничтожала полицейских осведомителей и лиц, наиболее рьяно сотрудничающих с царской администрацией. В годы революции ПСП создала «Варшавскую Боевую организацию», в которой активно действовал Феликс Дзержинский. Во Львове ПСП создала школу, в которой готовили кадры для борьбы с российским владычеством. На территории Литвы и Белоруссии действовала Литовская социал-демократическая партия. На Кавказе – Армянская социал-демократическая организация (Гнчак). В Грузии – меньшевики. В Латвии латвийская социал-демократическая партия вымогала у населения деньги для «лесных братьев» (партизан-националистов).

В 1910-х российское общество стабилизируется. Последнее крупное дело в истории дореволюционного терроризма – убийство Столыпина. В сентябре 1911 года скомпрометированный связями с Охранным отделением, анархо-коммунист Дмитрий Богров убил премьер-министра в здании Киевской оперы, на глазах царя и 92 агентов охраны.

Февральская революция и большевистский переворот (1917) знаменовали собой новый этап в истории российского терроризма. Устанавливая свою власть, большевики столкнулись с противодействием широкой коалиции политических и социальных сил. Враги Советской власти, естественно, обратились и к тактике терроризма. Они опирались на полувековую традицию, кадры профессионалов, сложившиеся структуры терроризма. Но тут выяснилось, что терроризм эффективен только лишь в обществе, идущем по пути либерализации. Тоталитарный режим противопоставляет разрозненному терроризму антиправительственных сил систематический и сокрушительный государственный террор.

Среди терактов эпохи Гражданской войны – убийство посла Германии графа Мирбаха (1918), убийство видных коммунистов Урицкого (1918) и Загорского (1919). В 1918 было осуществлено покушение на Ленина. В 1918–1919 годах – несколько взрывов в общественных местах. Так, в сентябре 1919 года анархисты из «Всероссийского Повстанческого Комитета Революционных Партизан» взорвали здание Московского комитета РКП. В основном, эти теракты осуществляли эсеры. Красный террор уничтожил антисоветское подполье в считанные годы. Террористическое движение лишилось как кадров, так и поддержки в обществе. Критика правительства и сочувствие террористам

– роскошь, доступная человеку, живущему в более или менее свободном обществе. Кроме того, коммунистический режим создал мощную и продуманную систему охраны высших должностных лиц государства. Теракты против вождей стали невозможными.

После окончания Гражданской войны активисты эмиграции пытались осуществлять теракты против советских представителей за рубежом. Пример – убийство советского дипкурьера Теодора Нетте в Латвии (1926) и полпреда Петра Войкова в Польше (1927). Советские спецслужбы решили и эту проблему. Антисоветские движения насыщались людьми из Москвы, непримиримые активисты уничтожались. К концу 1930-х значительная часть эмиграции была взята под контроль. Традиция русского терроризма была уничтожена. Громкое дело середины 1930-х, послужившее сигналом к разворачиванию волны репрессий – убийство Кирова (1934) – по одной из версий – псевдотеракт, организованный спецслужбами СССР.

Эпоха современного терроризма (шестой этап)

Шестой этап характеризуется масштабностью и крайней степенью общественной опасности террористических акций. Терроризм из глобального фактора международной политики трансформировался в глобальную проблему современности, последствия его воздействия на мировое сообщество приобрели апокалипсические черты, а решение проблемы превратилось в откровенную политическую, экономическую и геостратегическую схватку за мировое господство, подлинными заказчиками и субъектами которой до сих пор остаются неназванными.

Периодизация терроризма Нового и Новейшего времени.

Политологи выделяют три глобальные волны терроризма Нового и Новейшего времени:

связанная с антиколониальным, национально-освободительным движением XX века;

имеющая отношение к деятельности «новых левых» в 1970-е годы;

волна, связанная с глобализацией, начавшаяся в конце 1970-х и продолжающаяся до сих пор (в том числе и современный религиозный терроризм).

Вторая мировая война знаменовала собой еще один этап в развитии терроризма. В послевоенный период терроризм разрастается практически по всему миру и переживает очередное качественное превращение. До войны преимущественно объектами терроризма были агенты власти, военные, лица сотрудничающие с режимом. Мирное население, не связанное с властью, не было преимущественным объектом террористов. Но Мировая война, опыт Холокоста и Хиросимы изменил отношение к цене человеческой жизни в глобальных масштабах. После войны складывается практика современного терроризма. Теперь субъект терроризма – мощная профессиональная организация, опирающаяся на поддержку государства-спонсора терроризма. Прямые объекты террористического насилия – граждане, иностранцы,

дипломаты. Теракт оказывается механизмом давления на власть через общественное мнение и международное сообщество. Суть шантажа террористов состоит в том, что либеральному обществу присущ естественный пацифизм, страх крови, как своей, так и чужой. Противостояние террориста и либерального государства – это противостояние двух культур, кардинально различающихся ценой человеческой жизни.

После войны узел национальных проблем окончательно смещается на Восток. Исчезает круг фашистских государств-спонсоров терроризма, но существенно расширяется круг спонсоров коммунистических. В 1960-х складывается арабский (или исламский) круг государств-спонсоров терроризма. Во главе этих государств стоят как светские панарабские националисты фашистского толка, так и исламские фундаменталисты.

В Европе после войны действует ряд сепаратистских движений. Крупнейшие из них – ИРА и ЭТА. ИРА – «Ирландская республиканская армия» – старейшая террористическая структура, возникшая в 1914. После обретения Ирландией независимости, она борется за присоединение к республике Ольстера. Активность ИРА особенно выросла с 1970-х. ЭТА – (Euskadi ta Ascatasuna – «Страна басков и свобода») возникла в 1959 в Испании. Борется за полную независимость Басконии. Со временем лидеры ЭТА пришли к сочетанию национализма и марксизма. Пик активности ЭТА падает на 1960–1980-е. Одна из наиболее известных акций – убийство премьер министра Испании Карьеро Бланко (1973). В настоящее время активность ЭТА снижена, организация пережила серию разгромов и арестов, ее популярность и поддержка среди масс падает. Помимо этого, можно назвать бретонских и корсиканских сепаратистов во Франции, валлонских в Бельгии.

Ярким явлением истории послевоенного Запада стал «левый» терроризм. Он охватил Испанию, Португалию, Францию, Италию, ФРГ, Японию, США. Самый мощный натиск леворадикального терроризма пережили Испания, Италия и ФРГ.

В Испании в середине 1960-х была создана маоистская «Коммунистическая партия Испании» (марксистско-ленинская). В качестве боевой организации партии в середине 1970-х выступали «Революционный патриотический и народный фронт» (ФРАП) и «Группа патриотического антифашистского сопротивления первого октября» (ГРАПО). Пик активности этих структур падает на вторую половину 1970-х. Не менее двух десятилетий терроризм в Испании был серьезной политической проблемой.

В 1970 в Италии возникает организация марксистского толка «Красные бригады». Пик ее активности приходится на вторую половину 1970-х -начало 1980-х. Наиболее громкая акция – похищение и последующее убийство лидера христианских демократов Альдо Моро (1978). Другая видная организация анархистского толка «Рабочая автономия» тяготела к стихийным, массовым акциям и стремились разворачивать городскую герилью (пикеты, захват предприятий, порча оборудования, пролетарские экспроприации). С начала 1980-х итальянские террористы переживают кризис.

Левый терроризм в ФРГ восходит к студенческим бунтам 1968. Лидер – организация «Фракция Красной армии» (РАФ) получившая по фамилиям лидеров наименование «Группа Баадер-Майнхоф». Цель движения – развязывание в стране пролетарской, коммунистической революции посредством городской герильи. Лидеры – Ульрика Майнхоф, Хорст Малер – часто выступали как теоретики и пропагандисты движения. Группа была исключительно активна в 1970–1972. За этим последовал разгром и спад активности. Позднее в ФРГ возникло «Движение 2 июля», взявшее своей эмблемой красную звезду и пулемет. Максимум активности Движения падает на 1975 год. Террористы захватывали в заложники крупных политиков, убили президента Верховного суда Гюнтера фон Дренкмана (1974). Самая известная акция западногерманских террористов – похищение председателя «Союза германских промышленников» Ганса Шляйера (1977). В ответ на этот теракт, правительство страны создало спецподразделения по борьбе с терроризмом. В 1981–1982 годах полиция разгромила террористические организации. Большинство их членов было арестовано. Уцелевшие эмигрировали и затаились.

Леворадикальный терроризм в других странах получил гораздо меньшее развитие. В Португалии после революции 1974 года возник ряд левозкстремистских группировок. Самая известная – «Народные силы 25 апреля» в первой половине 1980-х совершила серию терактов. В начале 1960-х Франция пережила террор ОАС (Organisation armee secrete – «секретная вооруженная организация»). Это конспиративная организация, ставившая своей целью не допустить уход Франции из Алжира. Осуществила неудавшиеся покушения на президента де Голля, ряд других терактов. В 1979–1980-х во Франции заметную роль играла левотеррористическая организация «Прямое действие», вскоре однако разгромленная. В середины 1980-х во Франции также наблюдалось некоторое оживление левого терроризма.

В США в конце 1960-х возникает группа «Везермены» («Weatherman» – «метеорологи»). Пик ее активности падает на начало 1970-х, за этим последовал разгром. Другая организация – «Объединенная освободительная армия» заявляет о себе в начале 1970-х. Пик известности связан с похищением Патриции Херст – дочери газетного магната, которая выразила желание вступить в ряды организации. Вслед за этим событием, левый терроризм в США быстро идет на убыль.

Достаточно серьезный натиск террористов с конца 1960-х пережила Япония. Самая крупная организация – «Фракция красной армии», позднее – «Красная армия Японии». Японские левые террористы отличались авторитарным стилем, маоистской риторикой, самурайской преданностью делу и презрением к смерти. Они стали известны после побоища в аэропорту Лод (1975), где было убито 25 и ранено 72 человека. Вскоре организация была разгромлена и ушла с территории Японии, перенеся активность по развязыванию мировой революции вначале в Европу, а затем в страны Азии.

В 1960-х открывается новый фронт левого терроризма – Латинская Америка. Импульс к разворачиванию партизанских и террористических

движений в Латинской Америке задавала Кубинская революция. Придя к власти, сторонники Фиделя Кастро стали энергично налаживать «экспорт революции». В этих целях за короткие сроки на Кубе возникли специальные учебные центры по подготовке партизан.

Основы латиноамериканского радикализма: партизанское движение в городах или сельской местности – сельская или городская герилья; лозунг – «континентальная революция»; идея – создание «очагов» сопротивления сельских или городских, икона – Че Гевара. Наиболее крупный теоретик Хуан Маригелла, руководитель террористической группы в Сан-Паулу (Бразилия). Для понимания левого терроризма существенна трактовка целей герильи. По Маригелле, одна из целей – провоцировать репрессии со стороны правительства. Это сделает жизнь масс невыносимой и приблизит час восстания против режима.

В конце 1960-х возникает самая известная в Европе уругвайская организация «Тупамарос». Тупамарос проводили уравнительную раздачу денег беднякам из средств, полученных в результате экспроприаций. Широко практиковали похищение известных политических деятелей и иностранцев. Старались избегать лишней крови. Разгромлены в 1972 году. В Бразилии действовали несколько самостоятельных террористических организаций. Террористы совершали покушения, нападения на склады оружия, банки, иностранные фирмы, вооруженные атаки на чинов полиции и армии. Систематически похищали иностранных дипломатов с выдвижением политических требований. Разгромлены в начале 1970-х. В это же время городская герилья разворачивается в Аргентине. В середине 1970-х террористическое движение было разгромлено военным режимом.

Аналогичные группы возникали в ряде других стран Южной Америки – Боливии, Колумбии, Чили, Перу.

Особого упоминания заслуживает перуанская организация «Сандеро луминосо» («Светлый путь»), возникшая в 1978 году. Ее лидеры рассматривают движение как «марксистско-ленинскую организацию нового типа». Ядро организации – индейцы, студенты и преподаватели университета в беднейшем районе Перу. Конечная цель – разрушение городов, ставка на натуральное хозяйство, разрушение техники и зданий. Очевидна мировоззренческая связь сандеристов с полпотовской Кампучией. Неспособные вписаться в современное общество, эти архаики с оружием в руках отстаивают свое право жить вне истории и цивилизации. В середине 1980-х организация пережила разгром, но существует по сей день.

Специфическая ситуация сложилась в Турции, на границе Европы и Азии. Наряду с курдскими сепаратистами, здесь действовали как «правые», так и «левые» террористические организации. В 1970-х страна переживала острый модернизационный кризис, выражавшийся, в том числе и в противостоянии правого и левого экстремизма. Правые организации фашистского толка и левые – маоистского, интенсивно боролись с правительством и друг с другом. Здесь широко практиковался безадресный террор: взрывы на объектах массового посещения. Пик активности – конец 1970-х. Затем правительству удалось

локализовать (но не уничтожить) собственно турецких террористов. Активность сепаратистов из «Курдской рабочей партии» Абдуллы Оджалана удалось снизить лишь в последнее время, чему способствовал арест Оджалана.

Последний ареал послевоенного терроризма – восточный. Сложившись в 1960-х, он разрастается вплоть до начала 21 в. Контуры этого ареала совпадают с границами исламской идентичности. Исторически терроризм на Востоке вырос из палестинской проблемы. Террористическая организация ФАТХ (AL-FATH) – одно из названий Движения национального освобождения Палестины) преследует своей целью борьбу с Израилем до его уничтожения и создания палестинского государства. Она возникает в 1950-х в Египте. Египет обеспечивал движение оружием, инструкторами, учебными лагерями. В конце 1950-х ячейки ФАТХ появляются в Алжире, Тунисе, Ливии, Ливане, Иордании. В середине 1960-х ФАТХ получает помощь оружием от КНР. В 1968 году формируется «Организация Освобождения Палестины» (ООП), председателем которой в 1969 году становится лидер ФАТХ Ясир Арафат. В конце 1960-х – первой половине 1970-х ООП получало помощь от СССР. Палестинские боевики проходили обучение в спеццентре в Балашихе и туркменском городе Мары. Лидера движения Арафата финансировали Египет, Китай, СССР. Румыния помогала ООП оружием. ООП вел долгую и упорную борьбу, которая включала в себя и терроризм, во имя обретения палестинской государственности. Создание Палестинской автономии (1993) стало возможно на основании политического компромисса, который состоял в отказе ООП от задачи ликвидации израильской государственности и отказе от методов терроризма. Данный компромисс был признан далеко не всеми боевиками.

Палестинцы продолжают бороться за создание полностью суверенного государства и обретение приемлемых для себя границ. Для этих целей используется старый принцип – сочетания легальных и нелегальных форм политической деятельности. Формально ООП и Палестинское руководство не используют террористических методов. Однако, на территории Автономии под крылом ООП действуют террористические структуры («Хамаз», «Исламский Джихад» и другие). И несмотря на то, что отдельных боевиков сажают иногда в палестинские тюрьмы, тактика ООП и террористов эффективно координируется.

Среди особенностей палестинского терроризма: широкое использование безадресного террора; подготовка и использование террористов-смертников в массовом порядке; планирование и реализация громких акций ориентированных на мировое общественное мнение (угоны самолетов и др.); гибкое использование террористических актов как элемента политики.

Таким образом, более четырех десятилетий идет практически непрерывная война, которая давно уже вышла за рамки противостояния израильтян и палестинцев. Разрастание терроризма на Востоке фиксирует двуединый процесс – активизации исламского экстремизма и рост противостояния его западному миру. Поддержка Израиля Западом и арабская солидарность с народом Палестины втягивала арабский мир в это противостояние. Но причины лежат значительно глубже. Включение стран

исламского мира в процессы модернизации дестабилизирует традиционные общества и мобилизует их на противостояние источнику модернизационных процессов. Такие факторы как крах колониальной системы, гигантские доходы от экспорта нефти, связанная с процессами «исламского возрождения» растущая солидарность стран исламского мира способствовали формированию и разрастанию целостного террористического комплекса.

На Ближнем Востоке одна за другой шли гражданские войны, происходили интервенции, распадались страны, захватывались территории соседних государств, постоянно росли лагеря беженцев. В такой ситуации опора на силовые решения превращалась в универсальный политический механизм, а война становилась обыденным фоном человеческой жизни. Ряд территорий Ливана превратился в базу терроризма. В настоящее время юг долины Бекаа контролирует Хамаз. Здесь созданы базы боевиков и учебные центры. Инфраструктура арабского терроризма получает финансовую поддержку из Ирана, Ирака и Сирии. В Судане правящий фундаменталистский режим создал лагеря на юге страны. Длительное время террористов поддерживала Ливия.

В 1970-х западный мир переживал пик террористического наступления. В это время формируется система международного терроризма. Тактические цели самых разных игроков совпадали в одном: и террористические организации и государства-спонсоры взаимодействовали во имя общей цели – дестабилизации Запада. К примеру, знаменитый террорист, венесуэлец Ильич Рамирес Санчес (Карлос Шакал) проходил подготовку в советском и кубинском учебных лагерях, а работал как на группировки отколовшиеся от ООП, так и на лидера Ливии Муамара Каддафи.

К концу 1970-х в западных странах формируются спецподразделения для борьбы с терроризмом. Эти подразделения достаточно быстро накопили необходимый опыт и превратились в эффективный инструмент борьбы с террором. Структурам международного терроризма все более эффективно противостоит сотрудничество антитеррористических служб.

Союз спонсоров терроризма из соцлагеря и светских режимов арабского мира характеризовал первый этап роста терроризма на Востоке. В конце 1970-х в исламском мире начинается поворот от светских ориентиров к исламским ценностям. Иранская революция (1978) знаменовала эпоху наступления религиозного фундаментализма. Фундаменталистский радикализм отличается предельным накалом страстей и глобальными устремлениями. На место локальной по своей природе «помощи нашим арабским братьям» в 1980-х – 1990-х приходит не знающая границ, священная «война с неверными» – Джихад.

Особого упоминания заслуживает ситуация в Индии. Полиэтническое и поликонфессиональное, индийское общество развивается весьма болезненно. Межэтнические стычки и межконфессиональные беспорядки происходят регулярно. Террор стал устойчивым элементом индийской реальности. Среди наиболее громких актов убийство индуистами-фундаменталистами премьер-министра Индиры Ганди (1984). Убийство премьер-министра Раджива Ганди

(1991) осуществила базирующаяся в Шри-Ланке организация «Тигры освобождения Тамил-элама» (Liberation Tigers of Tamil Eelam). Помимо этого, один из устойчивых центров терроризма – территории штата Джамму и Кашмир, примыкающие к Пакистану и населенные преимущественно мусульманами.

Разгром и увядание левого терроризма непосредственно предшествовали краху мирового коммунизма. Распад коммунистического лагеря, отход Китая от идей Мао задали мироощущение, в котором леворадикальная идеология не работает. Исчезли большие коммунистические спонсоры терроризма. Зато (за счет переходных стран бывшего коммунистического лагеря) расширилось поле для терроризма. Сохраняется и растет арабо-мусульманский очаг терроризма. Кроме того, сохраняется традиционный сепаратистский терроризм в Европе, Индии, Шри-Ланке и других странах.

В последние годы сложилась так называемая «дуга нестабильности», тянущаяся от Индонезии и Филиппин до Боснии и Албании. Одна из примет этой дуги – терроризм, направленный против носителей неисламской (европейской, христианской, иудаистской, индуистской) идентичности или носителей светских, секуляристских ценностей в традиционно исламских странах. Это позволяет таким крупным теоретикам международных отношений как Самуэл Хантингтон говорить о межцивилизационном противостоянии переживающего кризис модернизации исламского мира и динамичной цивилизации Запада.

В 1990-х на территории распавшейся Югославии возник новый очаг терроризма. К его методам прибегали разные этнически и конфессионально маркированные силы. Это были албанцы, боснийцы, сербы, хорваты. В последнее время, по мере стабилизации политической ситуации, здесь наблюдается спад террористической активности. Однако, югославский терроризм жив. Политическое убийство премьер министра Сербии Зорана Джинжича (2003) потрясло всю страну.

В 1990-х возник очаг терроризма на территории Алжира. В 1992 правящий светский режим отменил результаты выборов, на которых одержала победу фундаменталистская политическая организация – Исламский Фронт Спасения. Следствием этого стало развязывание волны терроризма. Власть ответила жесточайшими репрессиями. Практически в стране развернулась гражданская война. Террор власти и терроризм религиозных фанатиков привели к чудовищным по масштабам жертвам. Погибли десятки тысяч людей. Алжирский терроризм отличало широкое применение массового безадресного террора. Ситуация нормализовалась лишь к концу десятилетия.

В Израиле напор терроризма нарастал в течение всех 1990-х. Здесь терроризм – очевидный инструмент политического давления на Израиль. Теракты происходят практически ежедневно. Сложилась патовая ситуация: Израиль не может уничтожить инфраструктуру и базу терроризма, а единый фронт антиизраильских сил (ООП, арабский терроризм, государства-спонсоры терроризма) не может уничтожить Израиль.

Примета десятилетия – нескончаемая война в Афганистане. А также, войны в Чечне, Югославии. На этих площадках вызревают террористические организации, происходит профессионализация террористов, складывается интернациональное сообщество воинов Джихада. В Афганской войне вызрела организация Усамы бен Ладена «Аль Кайда». Это интернациональная организация исламских фундаменталистов, осуществляющая боевые операции по всему миру. Ударной силой Аль Кайды являются ветераны войны в Афганистане. Основная цель – ниспровержение светских режимов в исламских государствах и установление исламского порядка, основанного на шариате. Главный противник – США. В 1998 Бен Ладен объявил о создании международной организации «Исламский мировой фронт для джихада против евреев и крестоносцев», в который, наряду с Аль Кайдой, вошли алжирские, пакистанские, афганские, кашмирские и др. террористические организации. Координируя свои действия, эти организации оперируют практически на всем пространстве исламского мира (в Афганистане, Алжире, Чечне, Эритрее, Косово, Пакистане, Сомали, Таджикистане, Йемене).

Отдельные теракты совершают небольшие группировки радикально-коммунистической направленности. Примеры – взрыв памятника Николаю II под Москвой (1998), ночной взрыв у приемной ФСБ в Москве (1999), минирование памятника Петру I в Москве. Все эти акции прошли без человеческих жертв.

Неизмеримо серьезнее серия террористических актов, связанных с войной в Чечне. Это – взрывы домов, взрывы на улицах и рынках, захват общественных зданий и взятие заложников. Теракты происходят в Дагестане, Волгодонске, Москве. Чеченский терроризм отличает организованный характер, хорошее финансовое и организационно-техническое обеспечение.

Взрыв торгового центра в Нью-Йорке 11 сентября 2001 стал еще одной вехой в истории терроризма. Приметы наступившего этапа – создание международной антитеррористической коалиции под руководством США, объявление терроризма ведущей опасностью для мировой цивилизации и возведение задачи изживания терроризма в ранг первоочередных проблем мирового сообщества. Крушение режима талибов в Афганистане и изгнание из страны Аль Кайды не остановило террористической активности. Борьба продолжается.

Среди самых громких акций – захват отрядом террористов под руководством Шамиля Басева роддома в городе Буденовске летом 1995. Теракт закончился переговорами и возвращением террористов на территорию, не контролируемую российской армией. Аналогичный захват театрального центра на ул. Дубровка в Москве отрядом под руководством Мовсара Бараева осенью 2002 года завершился штурмом, уничтожением террористов и освобождением заложников.

Современный терроризм использует природу либерального общества, спекулируя на сущности либерального государства и ставит своей стратегической целью разрушение этого общества.

Тема 2. Организационные и правовые основы антитеррористической деятельности в Российской Федерации

1. Формирование системы противодействия терроризму.

Волна терроризма, захлестнувшая Россию в 90-х годах прошлого столетия, вынудила все заинтересованные государственные органы и ведомства, а также специалистов по борьбе с терроризмом выступить с инициативой о расширении сферы правового регулирования противодействия терроризму, включив в нее не только уголовно-правовые вопросы, но и целый ряд других аспектов, ранее не подвергавшихся правовому регулированию в силу отсутствия необходимости в этом.

С принятием Федерального закона от 25 июля 1998 года № 130 «О борьбе с терроризмом»⁴⁴ (далее – Закон № 130-ФЗ) был сделан серьезный шаг в направлении создания специализированного законодательства в области борьбы с терроризмом, что во многом способствовало локализации террористической активности в нашей стране. Однако Закон № 130-ФЗ не охватывал все направления противодействия терроризму, носил в основном реагирующий характер, регламентировал главным образом вопросы борьбы с терроризмом, его выявления и пресечения правоохранительными органами и органами безопасности Российской Федерации.

В нем не нашел своего решения целый ряд вопросов: о расширении прав субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом, об общей профилактике терроризма, как самостоятельной области правового регулирования. В результате профилактика терроризма стала рассматриваться как вспомогательное средство, главный акцент делался на борьбе с организаторами и исполнителями террористических актов⁴⁵.

В 90-е годы профилактике терроризма уделяется все меньшее значение. Из существовавшей в советское время системы профилактики экстремизма и крайней его формы — терроризма, фрагментарно сохранилась частная (специальная) профилактика, которая осуществляется органами внутренних дел и Федеральной службой безопасности.

Вместе с тем в противодействии терроризму важен именно этот аспект - профилактика, поскольку терроризм является разновидностью политического насилия, средством разрешения различных конфликтов.

Закон № 130-ФЗ не решил главную задачу. Он не создал национальную систему противодействия терроризму, в которой были бы задействованы все государственные органы.

Наращение угрозы терроризма, в том числе международного, а также результаты практического применения норм Закона № 130-ФЗ, в том числе, при реакции государства на диверсионно-террористические акты в Москве,

⁴⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3808. 410.

⁴⁵ Горбунов Ю.С. К вопросу о правовом регулировании противодействия терроризму//Журнал российского права. 2007. № 2; Емельянов В. Террористический акт и акт терроризма: понятие, соотношение и разграничение// Законность. 2002. № 7. С. 44-46.

Волгодонске и других городах выявили необходимость нового подхода к оценке угроз, содержанию и тактике действий, позволяющих создать новый механизм противодействия терроризму, основанный, прежде всего, на мерах профилактической направленности.

Террористический акт в Беслане 1-3 сентября 2004 г. не только обнажил старые, так до конца не разрешенные проблемы борьбы с терроризмом, но также добавил новые.

Президент Российской Федерации В.В. Путин 4 сентября 2004 года в своем обращении к гражданам страны во всеуслышание объявил: «Наша страна - с некогда самой мощной системой защиты своих внешних рубежей - в одночасье оказалась не защищенной ни с Запада, ни с Востока»⁴⁶. А в выступлении на расширенном заседании Правительства 13 сентября 2004 года в связи с событиями в Беслане отмечал, что «государственная власть в стране должна быть, не просто адаптирована к работе в кризисных ситуациях. Необходимо кардинально пересмотреть механизмы ее работы с целью недопущения возникновения кризисов»⁴⁷. В Указе Президента Российской Федерации от 13 сентября 2004 г. № 1167 говорится о необходимости «представить предложения по созданию эффективной системы государственного управления в кризисных ситуациях, предусмотрев выработку адекватных мер по предупреждению и предотвращению терроризма в любой форме»⁴⁸.

Необходимость разработки нового законопроекта «О противодействии терроризму» и внесения в действующее законодательство соответствующих изменений и дополнений была всесторонне обсуждена на заседаниях Государственной Думы 22 сентября 2004 года⁴⁹, целом ряде «круглых столов» и во время «правительственного часа» на заседании Государственной Думы 29 октября 2004 года, посвященного обеспечению безопасности в Российской Федерации в связи с произошедшими террористическими актами в Беслане, в рамках которого выступили Министр внутренних дел РФ, директор Федеральной службы безопасности РФ и Генеральный прокурор РФ⁵⁰.

Главный вывод, сделанный во время этих обсуждений - существующая система противодействия терроризму носит не предупредительный и упреждающий, а реагирующий характер и, как следствие, вместо создания экономических, социальных, политических, духовно-нравственных, психологических и прочих условий, призванных ликвидировать сами основы терроризма, приходится пересматривать законодательство почти что "после каждого очередного теракта". Это приводит к необходимости формирования единой государственной стратегии противодействия терроризму, комплексному подходу и согласованию усилий всех органов государственной

⁴⁶ <http://www.pravda.ru/article/static/66901.html>.

⁴⁷ http://www.ng.ru/politics/2004-09-14/1_speech.html.

⁴⁸ Указ Президента РФ от 13 сентября 2004 года № 1167 «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом». Собрание законодательства РФ, 20.09.2004, № 38, ст. 3779.

⁴⁹ http://alexeymitrofanov.ru/stenogramma_2004_09_22.html.

⁵⁰ <http://www.cir.ru/docs/duma/302/429161?QueryID=3118887&HighlightQuery=3118887>.

власти и общественных институтов, что должно быть отражено в новом законе «О противодействии терроризму».

О трудностях при разработке проекта Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее – Закон № 35-ФЗ)⁵¹ свидетельствуют сроки его подготовки и тот факт, что закон был принят Государственной думой только после подписания Президентом Российской Федерации подзаконного акта, который должен был, по канонам правил юридической техники, быть выпущен в его развитие — Указа Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму» (далее – Указ № 116)⁵². После выхода данного Указа работа пошла в конструктивном русле.

Главной отличительной особенностью нового Закона № 35-ФЗ является то, что наряду с новым определением терроризма противодействие терроризму теперь рассматривается как деятельность государства и общества по трем основным направлениям:

профилактика терроризма, то есть выявление и устранение причин, порождающих терроризм и позволяющих совершать террористические акты;

борьба с терроризмом, то есть специальные мероприятия по выявлению, пресечению, предупреждению, раскрытию и расследованию террористических актов;

минимизация и (или) ликвидация проявлений терроризма.

В целях совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму (рис. 1.) и создания механизма реализации Закона № 35-ФЗ и Указа № 116 образован **Национальный антитеррористический комитет** (далее - НАК), а для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями в составе Комитета образован **Федеральный оперативный штаб** (далее – ФОШ).

В субъектах Российской Федерации в соответствии с Указом № 116 образованы и приступили к работе в новом правовом формате антитеррористические комиссии (далее – АТК), которые возглавили высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, созданы оперативные штабы, руководителями которых определены начальники территориальных органов безопасности. На примере Московской области на рис. 2. показана система противодействия терроризму на территории субъекта Российской Федерации.

В соответствии с данным планом в рамках реализации пунктов 12 и 16 Указа № 116 председателем Комитета утверждены:

10 мая 2006 года - положения о ФОШ, оперативных штабах в субъектах Российской Федерации и их аппаратах;

7 июля 2006 года - Положение об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации и регламент ее работы.

⁵¹ Собрание законодательства РФ, 13.03.2006, № 11, ст. 1146.

⁵² Собрание законодательства РФ, 20.02.2006, № 8, ст. 897.

Во исполнение пункта 9 Указа № 116 решением оперативных штабов в каждом субъекте Российской Федерации назначены должностные лица подразделений органа федеральной службы безопасности (или органа внутренних дел), ответственные за проведение первоочередных мероприятий по пресечению террористических актов на территории муниципальных образований, подготовлены соответствующие планы совместных действий.

В 2006-2009 годах Национальный антитеррористический комитет уделял особое внимание совершенствованию законодательства в области противодействия терроризму. В результате этой работы нормативно-правовая база, закрепляющая узловые элементы общегосударственной системы противодействия терроризму в Российской Федерации, создана.



Рис. 1. Схема координации деятельности органов государственной власти по противодействию терроризму в Российской Федерации

Принципиально новыми чертами созданной системы (рис. 1.), позволяющими говорить о ее качественном превосходстве над существовавшей ранее, являются следующие организационные основы:

1. Президент Российской Федерации возглавляет общегосударственную систему противодействия терроризму и определяет основные направления государственной политики в данной сфере.

2. Правительство Российской Федерации - определяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, в области противодействия терроризму, организует разработку и осуществление мер по предупреждению терроризма и минимизацию и (или) ликвидацию последствий проявлений терроризма.

3. Федеральные органы исполнительной власти⁵³ – органы, участвующие в формировании и реализации основных направлений государственной политики в области противодействия терроризму в пределах своей компетенции в установленной сфере деятельности.

Министерство образования и науки Российской Федерации разрабатывает и обеспечивает реализацию комплекса мер, предусматривающего организацию в сфере образования и науки эффективного противодействия терроризму, пропаганде его идей, распространению материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

Министерство регионального развития Российской Федерации осуществляет разработку и реализацию комплекса мер, направленных на совершенствование государственной региональной и национальной политики, в целях устранения предпосылок социально-экономических и межнациональных конфликтов, в том числе способствующих совершению террористических актов и формированию социальной базы терроризма.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору осуществляет надзор за физической защитой источников особо опасных организмов (научно-исследовательские и диагностические ветеринарные лаборатории, скотомогильники, места эндемической циркуляции).

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет контроль и надзор за обеспечением антитеррористической защищенности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений и гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики).

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет оперативное обеспечение пользователей, в задачу которых входит борьба с терроризмом, гидрометеорологической информацией и данными о загрязнении природной среды при угрозе или совершении террористического акта, а также минимизации и (или) ликвидации его последствий.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору:

а) осуществляет контроль и надзор за состоянием антитеррористической защищенности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов;

б) участвует совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов

⁵³ Постановление Правительства Российской Федерации от 4 мая 2008 г. № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет правительство российской федерации, в области противодействия терроризму» (в ред. Постановления Правительства РФ от 17.12.2009 № 1033).

Российской Федерации и органами местного самоуправления в организации мониторинга состояния антитеррористической защищенности критически важных опасных производственных объектов.

Федеральная авиационная служба организует оперативное обеспечение заинтересованных федеральных органов исполнительной власти информацией, необходимой для решения задач по противодействию терроризму на объектах Единой системы организации воздушного движения, и обеспечивает в пределах своей компетенции мероприятия по их антитеррористической защищенности.

Федеральное космическое агентство совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления организует разработку и реализацию системы мер по обеспечению антитеррористической защиты, охраны, пропускного и внутриобъектового режимов на космодромах Байконур и Восточный.

Федеральное агентство геодезии и картографии организует проведение геодезических, картографических, топографических и гидрографических работ в целях обеспечения противодействия терроризму.

4. Наделение необходимым объемом компетенции Председателя Национального антитеррористического комитета.

5. Создание постоянно действующих аппаратов АТК и ОШ, что позволило поставить работу по противодействию терроризму на системную основу и организовать две вертикали управления и координации (антитеррористических комиссий и оперативных штабов) на постоянной, а не временной основе, что позволило четко разделить функции профилактики и борьбы с терроризмом.

6. Строгое разделение компетенции между руководителями АТК и ОШ в субъектах Российской Федерации, а также руководителями федеральных органов исполнительной власти.

7. Возложение персональной ответственности за результаты работы на соответствующих руководителей (в сфере профилактики терроризма - на глав субъектов Российской Федерации, в сфере борьбы с терроризмом – на руководителей территориальных органов безопасности).

Кроме того, Закон № 35-ФЗ внес коррективы в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области профилактики терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений, что дало законодательную основу субъектам Российской Федерации планировать и осуществлять мероприятия по противодействию терроризму.

2. Организационные аспекты антитеррористической деятельности в Московской области

После выхода Закона № 35-ФЗ для его реализации в Московской области была проделана большая подготовительная работа.

Постановлением Губернатора Московской области от 12 октября 2006 года № 133-ПГ «О составе антитеррористической комиссии Московской области»⁵⁴ был утвержден состав Антитеррористической комиссии Московской области (далее- Комиссия), а организационное и материально-техническое обеспечение деятельности Комиссии возложено на управление по координации антитеррористической деятельности и противодействию экстремизму Главного управления региональной безопасности Московской области - аппарат Комиссии.

Аппаратом Антитеррористической комиссии Московской области были проведены следующие мероприятия:

- разработан бланк Антитеррористической комиссии Московской области.

- разработаны типовое положение об антитеррористической комиссии муниципального образования Московской области и типовой регламент работы антитеррористической комиссии муниципального образования Московской области.

В декабре 2006 года под руководством Губернатора Московской области, председателя антитеррористической комиссии Московской области Б.В. Громова было проведено заседание Антитеррористической комиссии Московской области, на котором в целях создания единой целостной системы противодействия терроризму на территории Московской области (рис. 2.) было поручено:

1. Руководителям центральных исполнительных органов государственной власти Московской области:

- сформировать под руководством одного из заместителей руководителя центрального исполнительного органа государственной власти Московской области и утвердить соответствующим приказом постоянно действующую рабочую группу по организации и проведению мероприятий по профилактике террористических угроз в сфере своей деятельности;

- разработать и утвердить положение о постоянно действующей рабочей группе центрального исполнительного органа государственной власти Московской области, её состав и план работы.

2. Главам муниципальных образований Московской области (муниципальных районов и городских округов) - создать антитеррористические комиссии и организовать их работу в соответствии с требованиями и рекомендациями Национального антитеррористического комитета и Антитеррористической комиссии Московской области.

⁵⁴ Информационный вестник Правительства Московской области, № 11, 27.11.2006.

На основании разработанного аппаратом Антитеррористической комиссии Московской области и утвержденного Губернатором Московской области, председателем Антитеррористической комиссии Московской области типового положения об антитеррористической комиссии муниципального образования Московской области и типового регламента ее работы во всех муниципальных образованиях были разработаны и утверждены установленным порядком Положения об антитеррористической комиссии муниципального образования и Регламент её работы.

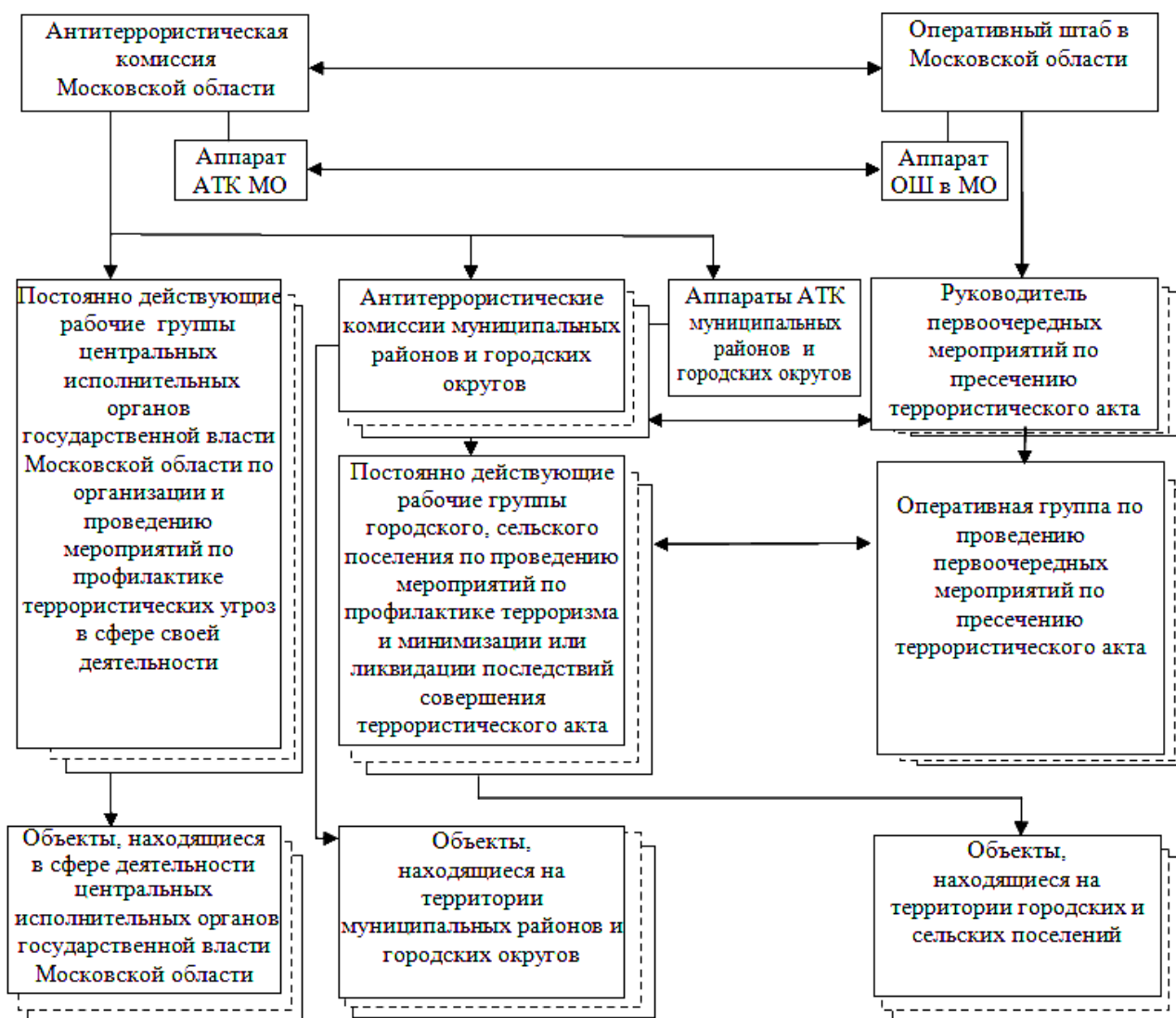


Рис. 2. Система противодействия терроризму на территории Московской области

В дальнейшем в муниципальных образованиях были созданы аппараты антитеррористических комиссий муниципальных образований (муниципальных районов и городских округов) и в целях создания устойчивого взаимодействия всех заинтересованных органов в муниципальном образовании в состав этих комиссий были включены руководители подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Московской области и главы городских и сельских поселений.

На следующем этапе в городских и сельских поселениях под руководством Глав муниципальных образований были созданы постоянно действующие рабочие группы по проведению мероприятий по профилактике терроризма и минимизации или ликвидации последствий совершения террористического акта, для чего разработаны и утверждены положение о постоянно действующей рабочей группе муниципального образования (городского и сельского поселения).

Отличительной особенностью созданной системы противодействия терроризму в Московской области является регулирование не отдельных его составляющих, а комплексный подход к данной проблеме во всех сферах правового регулирования.

Так, например **профилактика проявлений терроризма** осуществляется по трем основным направлениям:

организация и осуществление на системной основе противодействия идеологии терроризма и экстремизма. В ней участвуют все центральные исполнительные органы государственной власти Московской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Московской области;

совершенствование антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических устремлений;

усиление контроля за соблюдением административных, правовых и иных режимов, способствующих противодействию терроризму.

В профилактике проявлений терроризма организационной основой являются следующие органы:

Антитеррористическая комиссия Московской области – орган, осуществляющий координацию деятельности на территории Московской области территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, центральных исполнительных органов исполнительной власти Московской области и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также минимизации и ликвидации последствий его проявлений.

Аппарат Антитеррористической комиссии Московской области (далее - аппарат Комиссии) – орган, осуществляющий организационное и материально-техническое обеспечение деятельности Антитеррористической комиссии.

Постоянно действующая Рабочая группа центрального исполнительного органа государственной власти Московской области по организации и проведению мероприятий по профилактике террористических угроз в сфере своей деятельности – орган, участвующий в формировании и реализации основных направлений государственной политики в области противодействия терроризму в пределах своей компетенции в установленной сфере деятельности центрального исполнительного органа государственной власти Московской области и координирующий деятельность рабочих органов предприятий и организаций по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений, а также организующий и проводящий мероприятия по профилактике террористических угроз в своем ведомстве.

Антитеррористическая комиссия муниципального образования (муниципального района, городского округа) – орган, осуществляющий координацию деятельности подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также минимизации и ликвидации последствий его проявлений на территории муниципального образования.

Аппарат антитеррористической комиссии муниципального образования – орган, осуществляющий организационное и материально-техническое обеспечение деятельности антитеррористической комиссии муниципального образования.

Постоянно действующая рабочая группа городского (сельского) поселения – орган осуществляющий проведение мероприятий по профилактике терроризма и минимизации или ликвидации последствий совершения террористического акта и выполняющий следующие основные задачи:

1) контроль за выполнением решений Антитеррористической комиссии Московской области и антитеррористической комиссии муниципального образования;

2) проведение проверок организаций независимо от форм собственности в целях предотвращения террористических актов на территории муниципального образования;

3) проведение работы с населением по разъяснению и выполнению требований антитеррористической защищенности;

4) подготовка и направление в муниципальные средства массовой информации материалов о принимаемых мерах по антитеррористической защищенности населения муниципального образования.

Вопросы борьбы с терроризмом – не являются прямой задачей Антитеррористической комиссии Московской области. Но необходимо отметить, что в ходе подготовки и проведения антитеррористических учений совместно с оперативным штабом в Московской области была проработана и реализована следующая форма участия Антитеррористической комиссии Московской области и антитеррористических комиссий муниципальных образований Московской области:

Антитеррористическая комиссия Московской области – участвует в обеспечении контртеррористической операции по пресечению террористического акта на объекте. С этой целью аппаратом Комиссии разрабатывается Решение Губернатора Московской области.

В Решении определяются:

замысел (направление сосредоточения основных усилий Правительства Московской области, способы обеспечивающих действий);

задачи центральным исполнительным органам государственной власти Московской области, участвующим в обеспечении контртеррористической операции (в Московской области всестороннее обеспечение проведения контртеррористической операции осуществляют - Министерство транспорта, Министерство здравоохранения, Министерство жилищно-коммунального

хозяйства, Министерство по делам территориальных образований, Министерство по делам печати и информации, Министерство информационных технологий и связи, Министерство потребительского рынка и услуг, Министерство строительного комплекса);

задачи главам муниципальных образований, участвующих в обеспечении контртеррористической операции;

основные вопросы взаимодействия;

организация управления, порядок и место развертывания пункта управления Губернатора.

Антитеррористическая комиссия муниципального образования Московской области участвует:

в определении комплекса первоочередных мероприятий, в части касающейся муниципального образования, в том числе и по обеспечению безопасности населения, находящегося или проживающего в районе совершения террористического акта, а также разработке мероприятий по эвакуации;

в оказании содействия в обеспечении контртеррористической операции по пресечению террористического акта на объекте;

в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений террористического акта.

Для согласованных действий глав муниципальных районов (городских округов), председателей Антитеррористических комиссий с подразделениями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Московской области аппаратом оперативных штабов в г. Москве и Московской области совместно с аппаратом Антитеррористической комиссии Московской области разработаны методические рекомендации главам муниципальных образований Московской области по противодействию терроризму.

В сфере борьбы с терроризмом организационной основой являются следующие органы:

Оперативный штаб в Московской области - орган управления, созданный для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями на территории Московской области.

Аппарат оперативного штаба в Московской области – орган, осуществляющий организационное и материально-техническое обеспечение деятельности оперативного штаба в Московской области и подчиняется непосредственно начальнику территориального органа безопасности - руководителю оперативного штаба в субъекте Российской Федерации, если председателем Национального антитеррористического комитета не принято иное решение.

Руководитель первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта - должностное лицо, ответственное за проведение первоочередных мероприятий в муниципальном образовании. Является руководителем рабочей группы по проведению первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта.

В случае совершения террористического акта на территории муниципального образования первоочередные меры по пресечению данного террористического акта до начала работы оперативного штаба в Московской области осуществляет начальник соответствующего подразделения органа федеральной службы безопасности, дислоцированного на данной территории, а при отсутствии такого подразделения - начальник соответствующего органа внутренних дел Российской Федерации⁵⁵.

Оперативная группа по проведению первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта - орган непосредственного управления силами и средствами подразделений органов исполнительной власти и органов местного самоуправления на территории административно-территориального образования, привлекаемых к проведению первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта. Персональный состав рабочей группы (по согласованию) определен в плане проведения первоочередных мероприятий по пресечению террористических актов на территории муниципального образования. План хранится у руководителя первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта.

В вопросах **минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма** - главную роль играют методы локализации и преодоления чрезвычайных ситуаций, вызванных террористическими актами, которые реализуются в форме различных по продолжительности и масштабам мероприятий с привлечением соответствующих сил и средств действий для спасения и эвакуации граждан, пострадавших от террористического акта, в частности:

- оказание экстренной медицинской помощи;
- медико-психологическое сопровождение аварийно-спасательных и противопожарных мероприятий;
- медико-психологическая реабилитация лиц, пострадавших от террористического акта или лиц, участвующих в его пресечении;
- восстановление нормального функционирования и экологической безопасности подвергшихся террористическому воздействию объектов;
- возмещение морального и материального вреда лицам, пострадавшим от террористического акта.

Организационной основой вопросов минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма в Московской области являются - Главное управление МЧС России по Московской области, Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Московской области, Министерство экологии и природопользования, Министерство транспорта, Министерство здравоохранения, Министерство жилищно-коммунального хозяйства, Министерство строительного комплекса, Министерство потребительского рынка и услуг, главы муниципальных образований, председатели антитеррористических комиссий Московской области.

⁵⁵ Должностные лица УФСБ России по г. Москве и Московской области, ГУВД по Московской области, назначенные в соответствии с приказом руководителя Оперативных штабов в г. Москве и Московской области.

Не вызывает сомнения необходимость консолидации усилий всех государственных и муниципальных органов, предприятий и организаций в противодействии терроризму и совершенствовании соответствующих многосторонних механизмов взаимодействия, в том числе по раннему предупреждению и предотвращению возникающих угроз, решительному и адекватному реагированию на их проявления.

Одной из важных функций взаимодействия является обеспечение скоординированной работы. С этой целью проекты планов работы постоянно действующих рабочих групп центральных исполнительных органов государственной власти Московской области и антитеррористических комиссий муниципальных образований, разрабатываемых на полугодие (ежегодно до 15 декабря и 15 июля), согласовываются с аппаратом Антитеррористической комиссии Московской области. В эти же сроки представляются в аппарат Антитеррористической комиссии Московской области письменные отчеты (материалы) о проделанной работе за полугодие и год. Это важное мероприятие позволяет заранее уточнить отдельные аспекты совместной работы всех заинтересованных ведомств.

Необходимо отметить, что наряду с положительными результатами в рассматриваемой области имеются и серьезные проблемы. Так, аппаратом Антитеррористической комиссией Московской области в 2007-2009 годах изучена работа антитеррористических комиссий муниципальных образований и постоянно действующих рабочих групп по организации и проведению мероприятий по профилактике террористических угроз в сфере своей деятельности центральных исполнительных органов государственной власти Московской области. Установлены факты недостаточного контроля за выполнением решений Антитеррористической комиссией Московской области, а также несвоевременного выделения средств на финансирование мероприятий по противодействию терроризму.

Кроме того, к проблемным, по мнению аппарата Антитеррористической комиссии Московской области, вопросам относятся отдельные недостатки действующего законодательства. Так, например, неисполнение решений АТК, либо неисполнение длительное время запланированных мероприятий в ряде случаев обусловлено отсутствием до настоящего времени законодательного закрепления обязательности исполнения решений АТК всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности.

Для закрепления обязательности исполнения решений АТК автор считает необходимым разработать проект федерального закона (дополнения к Закону № 35-ФЗ), предусматривающий издание, в случае необходимости, для реализации решений антитеррористических комиссий - **актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации**, являющегося также по должности руководителем АТК в субъекте федерации.

В этом случае закрепленное данным актом решение АТК будет реализовываться более эффективно.

Автор считает необходимым еще раз подчеркнуть, что важнейшими путями повышения эффективности противодействия терроризму на современном этапе являются:

дальнейшая оптимизация общегосударственной системы противодействия терроризму на основе постоянно поступающих предложений по внесению изменений и дополнений в действующую нормативную правовую базу (в том числе и по таким частным вопросам как: направление молодых людей на учебу в зарубежные теологические образовательные заведения, совершенствование процедуры регистрации Интернет-сайтов и т.д.);

совершенствование и дальнейшее развитие механизмов межведомственной координации и организации взаимодействия;

осуществление повседневной профилактической работы, направленной на предупреждение террористических проявлений;

постоянное изучение и анализ российского и зарубежного опыта противодействия терроризму;

развитие международного сотрудничества;

обучение должностных лиц, участвующих в противодействии терроризму.

Наша общегосударственная система противодействия терроризму предусматривает все стадии противодействия этому злу – и предупреждение, и профилактика, и борьба, и ликвидация и минимизация последствий. Это единство следует продолжать активно использовать во всех сферах деятельности общества при организации работы по противодействию распространению террористической идеологии.

Выводы и предложения

Принятие упомянутых нормативных правовых актов не решило всех проблем в области правового регулирования противодействия терроризму и вызвало много дискуссий, в том числе и в научных кругах⁵⁶.

Автор согласен с Горбуновым Ю.С.⁵⁷, утверждающим, что произошедшие после принятия Закона № 35-ФЗ изменения в жизни нашего общества показали не только действенность созданной системы противодействия терроризму, но и правильность выбранного вектора правового регулирования в данной сфере в целом.

Необходимо отметить, что анализ вышеприведенных аспектов, проведенный автором через призму совершенствования практической деятельности созданных структур (НАК, ФОШ, АТК и другие), выявил отдельные проблемы в области правового регулирования противодействия терроризму, решение которых представляет как научный, так и практический

⁵⁶ Дмитриев Ю.А. О противодействии терроризму // Государство и право. 2006. № 10. С. 38 - 42; О новом российском антитеррористическом законе // Государство и право. 2007. № 7. С. 40 - 49; Пчелинцев С.В. Новое законодательство о противодействии терроризму и ограничения прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2006. № 5; Трофимов Н.Д. Проблемы возмещения вреда, причиненного террористическим актом, в свете Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ "О противодействии терроризму" // Российский следователь. 2006. № 7.

⁵⁷ Горбунов Ю.С. Упреждающие меры в свете современного международного права // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 94 - 105; Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. М., 2008.

интерес. При этом, по мнению автора, предлагаемые им новации в случае их реализации позволят устранить существующие неточности правового регулирования и повысить эффективность противодействия терроризму.

Угрозы, исходящие от современного терроризма, опыт иностранных государств в сфере регулирования противодействия терроризму, включая его правовую квалификацию, демонстрируют продуктивность специализированного подхода и свидетельствуют в пользу необходимости комплексного подхода к правовому регулированию противодействия терроризму.

В связи с этим автор предлагает:

1. Создать систему правового регулирования противодействия терроризму, которая бы не только регламентировала вопросы борьбы с терроризмом и отдельные элементы профилактики, но и была бы нацелена на создание системы специализированного законодательства в области противодействия терроризму (профилактика терроризма, борьба с ним, минимизация и (или) ликвидация последствий проявления терроризма) и учитывала бы масштаб угроз, исходящих от терроризма.

Построение системы правового регулирования противодействия терроризму в Российской Федерации должно осуществляться с учетом особенностей проявления терроризма.

Поскольку в основе терроризма, как явления в целом, и террористических актов в частности, лежит противоправное насилие, которое должно пресекаться независимо от его целей и социальных предпосылок, то построение системы мер противодействия терроризму должно быть направлено на создание эффективного механизма борьбы правоохранительных органов с проявлениями терроризма. Система должна охватывать все сферы противодействия терроризму и осуществляться на этапах зарождения, формирования и проявления терроризма, охватывать противоправное насилие, его идеологию и их носителей.

2. Система правового регулирования противодействия терроризму должна охватывать следующие источники, как элементы системы в их взаимосвязи:

внутригосударственные нормативные правовые акты федерального значения (Конституция Российской Федерации, решения Конституционного суда Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты иных федеральных органов государственной власти);

нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации (издание, в случае необходимости, для реализации решений антитеррористических комиссий - **актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации**) и муниципальных образований (которые в основном касаются профилактики и минимизации последствий проявления терроризма и защиты прав граждан в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом от 6 октября 2003

года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);

иные регуляторы, действующие в рассматриваемой сфере (акты Общественной палаты Российской Федерации, политических партий, общественных и религиозных объединений и др.);

правоприменительную практику противодействия терроризму.

3. Построение системы обеспечения безопасности наиболее вероятных объектов возможных террористических посягательств на федеральном, региональном и муниципальном уровнях с целью защиты жизни и здоровья граждан, лишения террористов доступа к средствам и объектам совершения террористических актов. Такая система должна охватывать следующие компоненты:

3.1. Четкое определение и классификацию объектов (вне зависимости от форм собственности), подлежащих защите от террористических посягательств (с учетом оценки степени их уязвимости и привлекательности для террористических посягательств), в числе которых можно выделить такие объекты, как:

а) критически важные объекты (производства, переработки, использования, хранения, транспорта, жизнеобеспечения и массового пребывания людей и др.) субъектов РФ, муниципальных образований, которые могут быть избраны террористами в качестве объектов проведения террористических актов;

б) критически важные изделия (товары, продукция, отходы, материалы и др., а также места их хранения и средства транспортировки), которые могут быть использованы террористами для изготовления средств преступных посягательств.

3.2. Разработка, утверждение и внедрение стандартов антитеррористической защищенности критически важных объектов, средств и изделий (например, по отраслевому принципу).

3.3. Введение ответственности юридических и физических лиц за нарушение правил антитеррористической защищенности **критически важных** объектов, средств и изделий.

Реализация предложенных мер позволит значительно расширить потенциал механизма противодействия терроризму в целом, сделать более эффективной деятельность органов и иных субъектов, участвующих в противодействии терроризму, привлечь дополнительные финансовые ресурсы, выработать современную упреждающую систему правового регулирования противодействия терроризму в нашей стране.

Тема 3. Нормативное правовое обеспечение противодействия терроризму в Российской Федерации.

1. Правовая основа противодействия терроризму.

В настоящее время в Российской Федерации действует широкий и разнообразный по содержанию круг нормативных правовых актов в сфере противодействия терроризму.

Среди современных задач стратегического характера, предопределяющих необходимость создания надлежащей правовой базы, особое место занимает проблема формирования эффективного механизма противодействия терроризму. Следует отметить, что круг реальных источников, регулирующих вопросы противодействия терроризму в Российской Федерации, значительно шире перечня актов, установленных ст. 1 Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ "О противодействии терроризму" (далее - Федеральный закон № 35)⁵⁸ Исходя из положений отмеченного Закона, правовую основу противодействия терроризму в Российской Федерации составляют: Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Федеральный закон № 35 и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, нормативные правовые акты Правительства РФ, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты других федеральных органов государственной власти.

Согласно п. "б" ст. 72 Конституции РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится: защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности. Из этого следует, что субъекты Российской Федерации с учетом указанных сфер совместного ведения имеют право принимать законы и нормативные правовые акты в области противодействия терроризму в соответствии с федеральными законами.

Конституция РФ непосредственно не регулирует вопросы противодействия терроризму, однако закрепляет принципы гуманизма, права и свободы человека и гражданина (ст. ст. 2, 6 главы 1, глава 2); определяет основы компетенции органов государственной власти и местного самоуправления, предопределяющие их задачи, функции и полномочия при осуществлении мер противодействия терроризму (главы 4 - 8).

Ключевым актом, регулирующим вопросы противодействия терроризму в Российской Федерации, является Федеральный закон № 35. В сферу регулирования указанного Федерального закона входят отношения, возникающие: 1) при организации противодействия терроризму; 2) при применении Вооруженных Сил РФ в борьбе с терроризмом; 3) при пресечении террористических актов в воздушной среде; 4) при пресечении

⁵⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; № 31 (ч. 1). Ст. 3452.

террористических актов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского судоходства; 5) при участии Вооруженных Сил Российской Федерации в проведении контртеррористической операции; 6) при выполнении Вооруженными Силами Российской Федерации задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации.

В указанном Законе в отличие от ранее действовавшего Федерального закона "О борьбе с терроризмом" определяется деятельность государственной власти в направлении противодействия терроризму, что, по сути, подразумевает неизмеримо более широкое и объемное понятие по сравнению с ранее использованной категорией "борьба с терроризмом". Противодействие терроризму теперь рассматривается как деятельность государства и общества по трем основным направлениям: профилактика терроризма, т.е. предупреждение, устранение причин и условий, порождающих терроризм, борьба с терроризмом, т.е. специальные мероприятия по выявлению, пресечению и расследованию террористических актов, а также минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма.

В Федеральном законе № 35 по-новому определены принципы (единоначалия), понятия, механизмы противодействия терроризму. Закон направлен на защиту конституционного строя, территориальной целостности и национальных интересов России; в нем обозначены понятие и условия введения особого правового режима, что позволяет пресечь его произвольное понимание. На наш взгляд, с принятием Федерального закона № 35 можно говорить о глубоком и качественном изменении сознания российского законодателя в направлении создания государственно-правовых преград терроризму. Благодаря концепции данного Закона в Российской Федерации вырабатывается алгоритм системных действий в государственной системе по противодействию террористической угрозе, ставятся задачи не только борьбы с существующей террористической деятельностью, но и заблаговременной организации эффективных мер, исключая или сводящих к минимуму условия для ее генерации и материализации.

Среди других законов федерального уровня, в той или иной степени регулирующих вопросы противодействия терроризму, следует отметить Федеральные конституционные законы от 30 мая 2001 г. "О чрезвычайном положении"⁵⁹; от 17 декабря 1997 г. "О Правительстве Российской Федерации"⁶⁰; Федеральные законы от 12 августа 1995 г. "Об оперативно-розыскной деятельности"⁶¹, от 19 июля 1998 г. "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами"⁶², от 4 января 1999 г. "О координации международных и внешнеэкономических связей

⁵⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁶⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁶¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

⁶² См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 30. Ст. 3610.

субъектов Российской Федерации"⁶³; от 3 апреля 1995 г. "О федеральной службе безопасности"⁶⁴; от 21 ноября 1995 г. "Об использовании атомной энергии"⁶⁵, от 10 января 1996 г. "О внешней разведке"⁶⁶, от 12 февраля 1998 г. "О гражданской обороне"⁶⁷, от 9 января 1996 г. "О радиационной безопасности населения"⁶⁸, а также Законы РФ от 27 декабря 1991 г. "О средствах массовой информации"⁶⁹; от 5 марта 1992 г. "О безопасности"; от 1 апреля 1993 г. "О государственной границе Российской Федерации"⁷⁰, а также от 9 февраля 2007 года "О транспортной безопасности"⁷¹, от 21 июля 2011 года "О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса"⁷² и др.

Активную правотворческую деятельность по формированию механизма противодействия терроризму осуществляет Президент. К числу нормативных правовых актов Президента РФ, регулирующих вопросы противодействия терроризму, относятся Указы от 22 января 2001 г. "О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации"⁷³; от 1 ноября 2001 г. "Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма"⁷⁴; от 30 июня 2003 г. "О дополнительных мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации"⁷⁵; от 13 сентября 2004 г. "О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом"⁷⁶; от 15 февраля 2006 г. "О мерах по противодействию терроризму"⁷⁷, от 14 июня 2012 года «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства»⁷⁸.

Широкую организационно-правовую деятельность по противодействию терроризму осуществляет Правительство РФ. Среди его ключевых актов, в той или иной мере влияющих на содержание конституционно-правовых основ противодействия терроризму, следует назвать Постановление от 22 января 1997 г. "О мерах социальной защиты лиц, привлекаемых к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом"⁷⁹, а

⁶³ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 2. Ст. 231.

⁶⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; 2002. № 19. Ст. 1794; 2003. № 27. Ст. 2700.

⁶⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

⁶⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 143; 2000. № 46. Ст. 4537.

⁶⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 799; 2002. № 41. Ст. 3970; 2004. № 25. Ст. 2482.

⁶⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

⁶⁹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

⁷⁰ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 17. Ст. 594; Собрание законодательства РФ. 1994. № 16. Ст. 1861; 1996. № 50. Ст. 5610; 1998. № 31. Ст. 3805; 1999. № 23. Ст. 2808; 2000. № 46. Ст. 4537; 2002. № 52. Ст. 5134; 2003. № 27. Ст. 2700.

⁷¹ См.: Собрание законодательства РФ", 12.02.2007, № 7, ст. 837.

⁷² См.: Собрание законодательства РФ", 25.07.2011, № 30 (ч. 1), ст. 4604.

⁷³ См.: Российская газета. 2001. № 14.

⁷⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 45. Ст. 4251.

⁷⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (ч. II). Ст. 2782.

⁷⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 38. Ст. 3779.

⁷⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 8. Ст. 897.

⁷⁸ См.: Собрание законодательства РФ, 18.06.2012, № 25, ст. 3315.

⁷⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 4. Ст. 551.

также распоряжение от 14 июля 2006 г. "Об официальном периодическом издании, осуществляющем публикацию единого федерального списка организаций, признанных судами Российской Федерации террористическими"⁸⁰ и др.

Эффективность противодействия терроризму в условиях федеративного устройства России в немалой мере зависит от того, насколько качественно организована система антитеррористических мероприятий и выработаны единообразные меры против терроризма в федеральном центре и в субъектах Российской Федерации. Конституция РФ 1993 г. наделила субъекты Федерации самостоятельными законодательными полномочиями вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 73 Конституции РФ).

В соответствии с этим правом Федеральный закон № 35 и Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 "О мерах по противодействию терроризму" предоставляют возможность законодательным органам субъектов Федерации самостоятельно регламентировать деятельность региональных антитеррористических комиссий, осуществляющих координацию деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также минимизации и ликвидации последствий его проявлений.

Для лучшего пояснения реализации этого закона в субъекте Российской Федерации возьмем для примера Московскую область.

В Московской области изданы: постановление Губернатора Московской области от 12 октября 2006 года «О составе Антитеррористической комиссии Московской области и ее аппарате»⁸¹, постановление Правительства Московской области от 22 сентября 2004 года «О мерах по усилению антитеррористической защищенности объектов образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, культуры и спорта, расположенных на территории Московской области»⁸², постановление Правительства Московской области от 27 августа 2010 года «О мерах по обеспечению антитеррористической защищенности торговых объектов, объектов общественного питания и бытовых услуг, расположенных на территории Московской области», от 21 ноября 2011 года «О паспорте антитеррористической защищенности объекта, обеспечивающего жизнедеятельность населения, расположенного на территории Московской области»⁸³, от 26 апреля 2012 года «О паспорте антитеррористической защищенности коллективного средства размещения, расположенного на территории Московской области»⁸⁴ и др.

⁸⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3283.

⁸¹ "Информационный вестник Правительства МО", № 11, 27.11.2006.

⁸² "Информационный вестник Правительства МО", № 10, 29.10.2004.

⁸³ "Информационный вестник Правительства МО", № 1, часть 2, 31.01.2012.

⁸⁴ "Ежедневные Новости. Подмосковье", № 85, 22.05.2012.

Международно-правовое регулирование современной системы многостороннего сотрудничества в борьбе с терроризмом, функционирующей под эгидой ООН и ее специальных учреждений, осуществляется на основе 14 универсальных договоров-конвенций и протоколов о борьбе с различными проявлениями терроризма на суше, на воде и в воздухе. В их числе - Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой (1973 г.), Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ (1991 г.), Токийская конвенция о правонарушениях и некоторых других действиях на борту воздушного судна (1963 г.), Гаагская конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (1970 г.), Монреальская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (1971 г.), Конвенция о защите ядерного материала (1980 г.), Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию (1988 г.), и др.

Данные договоры закрепляют реальные механизмы, ориентированные на эффективное практическое взаимодействие правоохранительных органов и спецслужб стран - участниц договоров, в частности обязательства обмениваться соответствующей информацией и оказывать друг другу максимальную правовую помощь. Важнейшее значение имеют конвенционные положения, призванные обеспечить неотвратимость наказания преступников путем утверждения универсальной уголовной юрисдикции, когда государство, на территории которого оказался преступник, обязано либо подвергнуть его уголовному преследованию, либо выдать для этих целей другому государству. Российская Федерация является участницей большинства подобных конвенций и протоколов.

2. Основные принципы противодействия терроризму.

Рассмотрим перечень принципов⁸⁵, на которых выстраивается деятельность по противодействию терроризму.

К таковым относятся:

Обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина, законность, неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности. Законодатель неслучайно ввел данные принципы в содержание статьи, поскольку сама по себе деятельность по противодействию терроризму зачастую сопряжена с использованием крайних, силовых мер, что, в свою очередь, порождает риск выхода ее субъектов (органов государственной власти и местного самоуправления, негосударственных институтов) за рамки существующего правопорядка. Тем самым подчеркивается, что реализация

⁸⁵ Принцип или начало (лат. *principium*, греч. *αρχή*) — 1. Основополагающая истина, закон, положение или движущая сила, лежащая (лежащий) в основе других истин, законов, положений или движущих сил. 2. Руководящее положение, основное правило, установка для какой-либо деятельности. 3. Внутренняя убежденность в чем-либо, точка зрения на что-либо, норма поведения. 4. Основная особенность устройства, действия механизма, прибора и т.п.

антитеррористических функций имеет те же фундаментальные правовые основания, что и иные формы легальной общественной деятельности.

Принцип обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина вытекает из положений международно-правовых актов и Конституции Российской Федерации. В статье 1 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г., отмечается: "Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства". В Конституции Российской Федерации перечень прав и свобод установлен в следующей последовательности: личные, политические и социально-экономические права и свободы личности. Именно такая последовательность присуща Всеобщей декларации прав человека. В российском законодательстве она впервые была воспроизведена в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом Российской Федерации 22 ноября 1991 г., а затем отражена в действующем Основном законе страны (1993 г.).

Статья 2 Конституции Российской Федерации гласит: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства".

Принцип неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности предполагает, что ни одно преступление террористического характера не должно остаться вне сферы деятельности государства. Он также предусматривает быстрое и оперативное применение мер ответственности за совершение правонарушения, а также высокий уровень профессионализма сотрудников правоохранительных органов.

Под законностью в правовой теории понимается строгое и неуклонное соблюдение закона всеми государственными органами, общественными и хозяйственными организациями, должностными лицами и гражданами. Законность означает совокупность требований, за отступление от которых наступает юридическая ответственность.

В законе также определены специальные принципы противодействия терроризму. Приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности, подразумевает первоочередную реализацию мер организационного, правового, экономического, психологического характера в интересах граждан, пострадавших вследствие террористических действий. Законодатель в формулировке данной нормы не использует понятие жертвы терроризма, вводя вместо него более объемную по содержанию категорию - "лица, подвергающиеся террористической опасности". К этой группе относятся не только непосредственно пострадавшие от террористического акта лица, но и участники контртеррористической операции и ликвидации последствий террористического акта.

Принцип системности и комплексного использования политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия терроризму предусматривает

координацию действий органов государственной власти в процессе реализации данных мер.

Основополагающий принцип сотрудничества государства с общественными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами в противодействии терроризму закреплен положениями ряда нормативных правовых актов, в том числе международно-правовых. В частности, подобное сотрудничество вытекает из содержания ст. 3, ст. ст. 16 - 18, ст. 21 Федерального закона от 19 мая 1995 г. "Об общественных объединениях"; ст. ст. 3 - 5, ст. ст. 8, 9, 11, 12, 14, 25 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. "О свободе совести и о религиозных объединениях"; ст. 2, ст. ст. 6 - 10, ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. "О противодействии экстремистской деятельности".

Приоритет мер предупреждения терроризма выражается в заблаговременном принятии профилактических мер, направленных на предупреждение террористической деятельности в различных формах и проявлениях. В первую очередь речь идет о мерах, связанных с выявлением и последующим устранением причин и условий, способствующих терроризму.

Принцип единоначалия в руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении контртеррористических операций реализуется посредством определения ответственного органа государственной власти, а также разграничения компетенции между различными субъектами противодействия терроризму с четким закреплением объема их прав и обязанностей.

Сочетание гласных и негласных методов противодействия терроризму обусловлено тем, что в комплексе антитеррористических мер присутствуют как открытые, так и закрытые формы деятельности органов государственной власти. Последние определены положениями Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" и ведомственными нормативными актами.

Закрепляя принцип конфиденциальности сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников, законодатель усиливает режим секретности в отношении информации подобного рода. В ранее действовавшем положении п. 9 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом" определялась "минимальная огласка технических приемов и тактики проведения контртеррористических операций, а также состава участников указанных операций".

Принцип недопустимости политических уступок террористам означает невозможность совершения действий, оказывающих эффективное влияние на принятие решения органами государственной власти посредством совершения террористического акта. Это, однако, не означает невозможности тактических уступок террористам, например, в ходе специальной операции по освобождению заложников, направленных на спасение жизни последних. В целом закрепленная в настоящем Законе формулировка данного принципа иллюстрирует эволюцию правовой политики в сфере борьбы с терроризмом в

сторону ужесточения действующих норм. Статья 2 Федерального закона "О борьбе с терроризмом" предусматривала возможность "минимальных уступок террористу".

Несмотря на то, что минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма определены законодателем в качестве принципа антитеррористической деятельности, эта задача выступает одной из основных целей противодействия терроризму в целом. Вводя этот принцип, законодатель ориентирует правоприменителя на то, чтобы не упускать из виду решение данной задачи в процессе антитеррористической деятельности в любых ее формах.

Реализация принципа соразмерности мер противодействия терроризму степени террористической опасности предусматривает: а) оценку характера и степени террористической опасности; б) выбор на основе этой оценки наиболее эффективных и отвечающих складывающейся обстановке средств противодействия. Это положение представляется неслучайным, поскольку сама по себе природа антитеррористической деятельности, особенно в форме проведения контртеррористической операции, зачастую вступает в противоречие с принципом соблюдения основных прав и свобод человека.

3. Основные понятия.

В отличие от положений ранее действовавшего Федерального закона "О борьбе с терроризмом" законодатель понятие "террористическая акция" заменяет понятием "террористический акт". Сформулированное в статье определение террористического акта соответствует дефиниции данного преступления, закрепленной в ст. 205 УК РФ, - "террористический акт". Внесение Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ изменений в УК РФ и Федеральный закон "О противодействии терроризму" позволило устранить законодательные разночтения в трактовках терроризма, которые ранее существовали между УК РФ и Федеральным законом "О борьбе с терроризмом". В частности, это позволило избавиться от двойственности в уголовно-правовом определении терроризма - предшествовавшая редакция Кодекса предусматривала два самостоятельных состава преступления с термином "терроризм" в определении: ст. 205 - терроризм, ст. 277 - террористический акт. Кроме того, определение терроризма в Федеральном законе "О борьбе с терроризмом" не соответствовало в полном объеме действовавшей уголовно-правовой дефиниции.

По смыслу статьи террористическая деятельность содержательно представляет собой совокупность деяний, подпадающих под действие норм уголовного права. Например, организация незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы соответствует признакам составов преступления, предусмотренным ст. ст. 208, 210 УК РФ. При этом законодатель отказался от выделения категории "преступления террористического характера" путем

перечисления соответствующих статей Уголовного кодекса, как это ранее имело место в ст. 3 Федерального закона "О борьбе с терроризмом".

В отличие от ранее действовавших положений Федерального закона "О борьбе с терроризмом" (ст. 7), разграничивавших преступления террористического характера, преследующих политические и корыстные цели, в настоящем Законе такого разграничения не проводится. И это оправданно, поскольку во многих случаях при совершении террористических актов разграничить политическую и корыстную мотивации чрезвычайно сложно либо невозможно.

Террористическая деятельность является элементом экстремистской деятельности. В соответствии с п. "а" ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" экстремистская деятельность может осуществляться в форме "террористической деятельности либо публичного оправдания терроризма".

Понятие "противодействие терроризму", определяемое как "деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления", содержательно включает ряд специальных мероприятий профилактического, процессуального, военного характера.

Само по себе понятие "противодействие терроризму" логически шире категории "борьба с терроризмом". Оно подразумевает привлечение к этой деятельности всех общественных институтов, в то время как борьба с терроризмом как смысловая категория в большей степени ассоциируется с решением оперативно-служебных задач специализированными органами исполнительной власти - ФСБ России, МВД России, ФСО России, СВР России и др.

4. Организационные основы противодействия терроризму.

Закрепляя организационные основы противодействия терроризму, законодатель определяет круг субъектов (участников) этой деятельности и их основные права и обязанности.

Полномочия Президента Российской Федерации в сфере противодействия терроризму вытекают из его конституционно-правового статуса главы государства. В соответствии с ч. ч. 2 и 3 ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами он также определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

Таким образом, Президент Российской Федерации организует систему противодействия терроризму в стране. Это положение можно рассматривать

как новеллу, поскольку ранее ч. 1 ст. 6 Федерального закона "О борьбе с терроризмом" основным субъектом руководства борьбой с терроризмом и обеспечения ее необходимыми силами, средствами и ресурсами определялось Правительство Российской Федерации. В настоящее время центр тяжести в этой сфере деятельности законодателем смещен в сторону президентской власти, что, видимо, обусловлено возрастанием террористической угрозы. Роль Президента при этом определяется выработкой общей стратегии антитеррористической деятельности.

Роль Правительства Российской Федерации в противодействии терроризму регламентирована более детально. Законодатель закрепляет за Правительством три основные задачи управленческого характера - **руководство, координация и ресурсное обеспечение** антитеррористической деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий. Законодатель не конкретизирует эти полномочия, отсылая (хотя при этом и не называя конкретных правовых источников) правоприменителя к статутным документам, определяющим компетенцию указанных органов. Такая позиция законодателя, видимо, обусловлена следующим. Ранее действовавшая ст. 6 Федерального закона "О борьбе с терроризмом" выделяла особую группу органов государственной власти: Федеральная служба безопасности Российской Федерации; Министерство внутренних дел Российской Федерации; Служба внешней разведки Российской Федерации; Федеральная служба охраны Российской Федерации; Министерство обороны Российской Федерации, непосредственно осуществляющих борьбу с терроризмом в пределах своей компетенции. Закон, таким образом, определял органы государственной власти, выступавшие в роли ключевых субъектов антитеррористической деятельности. Однако в ходе проводимых в стране преобразований, и в особенности административной реформы, структура органов исполнительной власти становится весьма динамичной, меняются функции, задачи и цели деятельности указанных органов. Это неизбежно меняет и систему субъектов противодействия терроризму. Так, в ст. 6 Федерального закона "О борьбе с терроризмом" были внесены изменения сразу же после принятия Указов Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" и от 20 мая 2004 г. № 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти". Из перечня субъектов борьбы с терроризмом были исключены ФПС России и Федеральная служба налоговой полиции в связи с их реорганизацией.

С принятием Федерального закона "О противодействии терроризму" фактически утратил силу Перечень федеральных органов исполнительной власти, участвующих в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности, утв. Постановлением

Правительства РФ от 22 июня 1999 г. № 660 (в ред. Постановления Правительства РФ от 30 декабря 2005 г. № 847).

Поэтому в процессе подготовки данного Закона, учитывая его рамочный характер, разработчики ограничились общей нормой, очерчивающей круг органов государственной власти и органов местного самоуправления - участников противодействия терроризму и требующей конкретизации в иных источниках.

Закон № 35-ФЗ содержит нормы, регулирующие процесс координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере. Здесь, прежде всего, имеются в виду межведомственные антитеррористические комиссии и комитеты, создаваемые на различных уровнях власти в Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 "О мерах по противодействию терроризму" создан Национальный антитеррористический комитет. Председателем Национального антитеррористического комитета по должности является директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

В соответствии с данным Указом (п. 3) для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений созданы антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации.

Руководителями антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации по должности являются высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

В соответствии с п. 4 для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями в составе Национального антитеррористического комитета образован Федеральный оперативный штаб.

Для управления контртеррористическими операциями в субъектах Российской Федерации поручено образовать оперативные штабы.

5. Правовой режим контртеррористической операции.

Законом «О противодействии терроризму» фактически вводится принципиально новый административно-правовой режим - правовой режим контртеррористической операции. Отечественная правовая система известна режимы чрезвычайного, военного и особого положения.

Каждый из специальных административно-правовых режимов раскрывается через определенную совокупность критериев, важнейшими из которых являются: повод и основание введения, цели, преследуемые должностным лицом или органом, вводящим такой режим, а также характер и

объем применяемых ограничений. Некоторые авторы в качестве существенных критериев рассматривают пространственный и временной критерии.

Законодатель прямо не указывает поводы и основания введения данного правового режима, однако они вполне ясно вытекают из сформулированных целей. Режим контртеррористической операции может вводиться в целях:

пресечения и раскрытия террористического акта;

минимизации его последствий;

защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Исходя из заявленных целей можно сделать вывод о том, что поводом к введению режима является совершение террористического акта, так как пресечение возможно как на стадии начала выполнения лицом действий, непосредственно образующих объективную сторону преступления, так и на стадии приготовления к совершению террористического акта.

Законодатель не устанавливает конкретной формы, в которой возможно принятие решения о введении правового режима контртеррористической операции. Однако он устанавливает перечень необходимых содержательных элементов такого решения. Этот перечень включает:

территорию, в пределах которой такой режим вводится, или перечень объектов, на которых такой режим вводится;

перечень применяемых мер и временных ограничений, вводимых на период проведения контртеррористической операции.

Можно предположить, что в решении должен быть указан орган, принявший решение, а также указан момент времени, с которого вводится режим контртеррористической операции.

Закон устанавливает требование о незамедлительном обнародовании решения. Под обнародованием следует понимать доведение решения до всеобщего сведения. При этом не конкретизируется способ такого доведения. Традиционными способами обнародования решений органов власти являются опубликование в печатных изданиях, трансляция (полная или частичная) в эфире телевизионных или радиопередач, тиражирование текста в виде листовок, объявление с использованием громкоговорящих устройств и т.д. Выбор конкретного способа зависит от имеющихся материальных и технических возможностей, а также от диктуемой обстановкой необходимой степени оперативности такого обнародования.

Также подлежит незамедлительному обнародованию решение об отмене правового режима контртеррористической операции.

Рассмотрим перечень мер и ограничений, которые могут вводиться на период проведения контртеррористической операции.

Основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации, являются:

паспорт гражданина Российской Федерации;

дипломатический паспорт;

служебный паспорт;

паспорт моряка (удостоверение личности моряка) (ст. 7 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"⁸⁶. Документом, удостоверяющим личность, признается также свидетельство о рождении (для лиц, не достигших 14-летнего возраста)⁸⁷.

Согласно ч. 2 п. 7 ст. 4 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 "О беженцах" документом, удостоверяющим личность лица, заявившего ходатайство о признании его беженцем, является свидетельство о рассмотрении по существу данного ходатайства. Документом, удостоверяющим личность лица, признанного беженцем, признается удостоверение беженца⁸⁸.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 91 "Об удостоверении личности военнослужащего Российской Федерации" документом, удостоверяющим личность и правовое положение военнослужащего (офицеров, прапорщиков, мичманов) Российской Федерации, является удостоверение личности военнослужащего Российской Федерации⁸⁹.

Документом, удостоверяющим личность солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву или по контракту, признается военный билет.

Для лиц, освободившихся из мест лишения свободы, таким документом следует считать справку об освобождении из мест лишения свободы⁹⁰.

Документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в Российской Федерации, является паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина.

Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, являются:

а) документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;

б) разрешение на временное проживание;

в) вид на жительство;

г) иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

В повседневных условиях проверка документов, удостоверяющих личность, осуществляется полицией только при наличии оснований

⁸⁶ См.: СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

⁸⁷ См.: Приказ МВД России от 23 октября 1995 г. № 393 "Об утверждении Инструкции о применении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации".

⁸⁸ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425.

⁸⁹ См.: СЗ РФ. 2003. № 7. Ст. 654.

⁹⁰ См.: п. 1.5 Инструкции о применении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения⁹¹.

В условиях контртеррористической операции лицо при отсутствии у него документов может быть доставлено в органы внутренних дел. Установление личности - это уяснение соответствия истине сведений, сообщаемых лицом о себе.

Учитывая то, что не все люди носят документы с собой, можно установить личность неизвестного лица с помощью человека, который имеет удостоверяющие личность документы и при этом знает доставленное лицо, т.е. может, как минимум, подтвердить его фамилию, имя, отчество, примерный год рождения и место жительства. По необходимости с помощью данного лица можно принять меры к обнаружению каких-либо документов, уточняющих и другие данные о лице.

Усиление охраны общественного порядка.

Рассматривая в качестве временной меры усиление охраны общественного порядка, нельзя не попытаться в самых общих чертах раскрыть содержание понятия "общественный порядок". Специалистами в области административного права понятие общественного порядка дано в широком и в узком смысле слова. В широком смысле слова это совокупность всех социальных связей и отношений, складывающихся под воздействием всего круга социальных норм, в отличие от правопорядка, включающего лишь отношения, регулируемые нормами права.

В узком смысле слова общественный порядок понимается как обусловленная интересами всего народа, регулируемая нормами права, морали, правилами общежития и обычаями система волевых общественных отношений, складывающихся главным образом в общественных местах, а также общественных отношений, возникающих и развивающихся вне общественных мест, но по своему характеру обеспечивающих охрану жизни, здоровья, чести граждан, укрепление народного достоинства, общественное спокойствие, создание нормальных условий для деятельности предприятий, учреждений и организаций⁹².

А.В. Серегин характеризовал общественный порядок как "урегулированную нормами права и иными социальными нормами систему общественных отношений, установление, развитие и охрана которых обеспечивают поддержание состояния общественного и личного спокойствия граждан, уважение их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности"⁹³.

В.И. Зарубин под общественным порядком понимает урегулированные нормами права и морали общественные отношения в своей совокупности,

⁹¹ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

⁹² См.: Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1951. С. 7.

⁹³ Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975. С. 4.

обеспечивающие общественное спокойствие, общепринятые нормы поведения, нормальную деятельность предприятий, учреждений и организаций, транспорта, сохранность всех видов собственности, а также уважение общественной нравственности, чести и достоинства граждан⁹⁴.

В повседневном режиме охрана общественного порядка осуществляется органами внутренних дел (милицией) при широком участии общественности. Кроме того, участие совместно с милицией в охране общественного порядка является одной из приоритетных задач внутренних войск МВД России.

В период проведения контртеррористической операции речь идет об усилении охраны общественного порядка, что предполагает более концентрированное использование сил и средств правоохранительных органов, привлекаемых к решению задач по охране общественного порядка.

Перечень объектов, подлежащих государственной охране.

Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 утвержден Перечень объектов, подлежащих государственной охране. Согласно данному Перечню государственной охране подлежат следующие объекты:

здания высших и местных органов государственной власти и управления в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

здания Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, верховных судов республик в составе РФ, краевых, областных, городских и арбитражных судов, судов и арбитражных судов автономной области и автономных округов, районных (городских) народных судов и военных судов, органов прокуратуры;

дипломатические представительства и консульства;

учреждения Центрального банка Российской Федерации;

денежные кассы государственных предприятий, учреждений, организаций;

государственные объекты по производству и хранению оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и материалов;

государственные объекты микробиологической и фармацевтической промышленности, а также объекты по хранению и переработке наркотических и токсичных веществ, сильнодействующих ядов и химикатов, психотропных веществ и препаратов;

государственные предприятия по добыче, переработке, использованию и хранению драгоценных металлов, драгоценных камней, изделий из них и других валютных ценностей;

музеи, библиотеки, архивы, историко-культурные и природные заповедники, архитектурно-мемориальные комплексы государственного и республиканского значения;

⁹⁴ См.: Зарубин В.И. Понятие общественного порядка как объекта хулиганства // Журнал российского права. 2001. № 8.

государственные, республиканские, краевые, областные, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга телевизионные и радиовещательные компании, их приемно-передающие центры;

объекты войсковых частей и соединений, склады мобилизационного резерва, расположенные на территории Российской Федерации;

крупные гидротехнические сооружения, коллекторы водохранилищ, водопроводные станции в населенных пунктах республиканского, краевого и областного подчинения, метрополитены и другие объекты жизнеобеспечения;

объекты Минатома России, ФСБ России, МВД России, МИД России, Минобороны России, Минпромнауки России, МПС России, Минсвязи России, Минэнерго России, Минтранса России, Минфина России, Минэкономразвития России, ГТК России, СВР России, МЧС России, ФСКН России, Госатомнадзора России, Росархива, Росрезерва, Российской академии наук, Госстроя России (административное здание в г. Москве, ул. Строителей, д. 8, корп. 2), Информационного телеграфного агентства "Новости";

Государственный комитет Российской Федерации по вопросам развития Севера;

Российское космическое агентство;

предприятия и организации, производящие спирт этиловый из всех видов сырья;

Всероссийские детские центры "Орленок" и "Океан";

Судебный департамент при Верховном Суде РФ, а также его управления (отделы) в субъектах РФ;

Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации.

Контроль за телефонными переговорами и почтовыми отправлениями.

Контроль телефонных переговоров, почтовых отправлений и снятие информации с технических каналов связи осуществляются в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности"⁹⁵.

Оперативно-розыскные мероприятия, связанные с контролем почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушиванием телефонных переговоров с подключением к стационарной аппаратуре предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, физических и юридических лиц, предоставляющих услуги и средства связи, со снятием информации с технических каналов связи, производятся с использованием оперативно-технических сил и средств органов Федеральной службы безопасности, органов внутренних дел и органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ в порядке, определенном

⁹⁵ См.: СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

межведомственными нормативными актами или соглашениями между органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Ограничение конституционных прав граждан на тайну почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, телефонных переговоров, осуществляемое в процессе оперативно-розыскной деятельности, допускается только на основании судебного решения по мотивированному постановлению соответствующего руководителя органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность.

Представляется, что прослушивание телефонных переговоров, содержащих сведения, составляющие гостайну, может проводиться с соблюдением режима секретного делопроизводства по мотивированному постановлению руководителя органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, и согласованному с руководителем органа государственной власти, наделенного полномочиями по отнесению сведений к гостайне, по разрешению соответствующего судьи.

Максимальный срок подобного контроля - 180 суток со дня вынесения постановления. При необходимости его продления судья принимает об этом решение на основании вновь представляемых материалов.

Прослушиванию могут быть подвергнуты переговоры, ведущиеся с домашнего или служебного телефона либо телефонов-автоматов, с использованием линий проводной, космической и сотовой связи. Результаты прослушивания оформляются рапортом и (или) справкой, в которых отражаются время и место прослушивания и средства звукозаписи (с указанием их технических характеристик), содержание фонограммы прослушиваемых переговоров (с изложением лишь фактов, обстоятельств, имеющих отношение к делу). К ним обычно прилагается фонограмма переговоров, осуществляемая спецподразделениями правоохранительных органов, в полном виде без изъятия или монтажа звукозаписи. Все это вместе со справкой, составляемой сотрудниками этого подразделения, представляется инициатору задания в печатанном виде.

Категория опасных производственных объектов.

В соответствии с приложением № 1 к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" к категории опасных производственных объектов относятся объекты, на которых:

1) получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются следующие опасные вещества:

а) воспламеняющиеся вещества - газы, которые при нормальном давлении и в смеси с воздухом становятся воспламеняющимися и температура кипения которых при нормальном давлении составляет 20 градусов Цельсия или ниже;

б) окисляющие вещества - вещества, поддерживающие горение, вызывающие воспламенение и (или) способствующие воспламенению других веществ в результате окислительно-восстановительной экзотермической реакции;

в) горючие вещества - жидкости, газы, пыли, способные самовозгораться, а также возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления;

г) взрывчатые вещества - вещества, которые при определенных видах внешнего воздействия способны на очень быстрое самораспространяющееся химическое превращение с выделением тепла и образованием газов;

д) токсичные вещества - вещества, способные при воздействии на живые организмы приводить к их гибели и имеющие следующие характеристики:

средняя смертельная доза при введении в желудок от 15 миллиграммов на килограмм до 200 миллиграммов на килограмм включительно;

средняя смертельная доза при нанесении на кожу от 50 миллиграммов на килограмм до 400 миллиграммов на килограмм включительно;

средняя смертельная концентрация в воздухе от 0,5 миллиграмма на литр до 2 миллиграммов на литр включительно;

е) высокотоксичные вещества - вещества, способные при воздействии на живые организмы приводить к их гибели и имеющие следующие характеристики:

средняя смертельная доза при введении в желудок не более 15 миллиграммов на килограмм;

средняя смертельная доза при нанесении на кожу не более 50 миллиграммов на килограмм;

средняя смертельная концентрация в воздухе не более 0,5 миллиграмма на литр;

ж) вещества, представляющие опасность для окружающей природной среды, - вещества, характеризующиеся в водной среде следующими показателями острой токсичности:

средняя смертельная доза при ингаляционном воздействии на рыбу в течение 96 часов не более 10 миллиграммов на литр;

средняя концентрация яда, вызывающая определенный эффект при воздействии на дафнии в течение 48 часов, не более 10 миллиграммов на литр;

средняя ингибирующая концентрация при воздействии на водоросли в течение 72 часов не более 10 миллиграммов на литр;

2) используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 мегапаскаля или при температуре нагрева воды более 115 градусов Цельсия;

3) используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры;

4) получают расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов;

5) ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях.

Административное приостановление деятельности.

В российском административном праве существует наказание в виде административного приостановления деятельности. В соответствии со ст. 3.12 Кодекса РФ об административных правонарушениях административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Административное приостановление деятельности применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Административное приостановление деятельности назначается судьей только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до 90 суток.

Судья на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращает исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

Предоставление информации о пользователях услугами связи.

Вопрос о предоставлении услуг связи в соответствии со ст. 64 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ "О связи" (в ред. от 27 июля 2006 г.) операторы связи обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, информацию о пользователях услугами связи и об оказанных им услугах связи, а также иную информацию, необходимую для выполнения возложенных на эти органы задач, в случаях, установленных федеральными законами.

Операторы связи обязаны обеспечивать реализацию установленных федеральным органом исполнительной власти в области связи по согласованию

с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, требований к сетям и средствам связи для проведения этими органами в случаях, установленных федеральными законами, мероприятий в целях реализации возложенных на них задач, а также принимать меры по недопущению раскрытия организационных и тактических приемов проведения указанных мероприятий.

Приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам осуществляется операторами связи на основании мотивированного решения в письменной форме одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, в случаях, установленных федеральными законами.

Операторы связи обязаны возобновить оказание услуг связи на основании решения суда или мотивированного решения в письменной форме одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, который принял решение о приостановлении оказания услуг связи.

Порядок временного отселения физических лиц.

Вопрос о реализации временного отселения физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористической операции, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений также вызывает много споров в связи с ограничением установленного ч. 1 ст. 27 Конституции РФ права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"⁹⁶ в целях предупреждения возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) должны своевременно и в полном объеме проводиться предусмотренные санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия, в том числе мероприятия по осуществлению санитарной охраны территории РФ, введению ограничительных мероприятий (карантина), осуществлению производственного контроля, мер в отношении больных инфекционными заболеваниями, проведению медицинских осмотров, профилактических прививок, гигиенического воспитания и обучения граждан. Санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия подлежат включению в разрабатываемые федеральные целевые программы охраны и укрепления

⁹⁶ См.: СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

здоровья населения, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

О производстве осмотра жилища производства личного досмотра лица.

По общему правилу сейчас только суд правомочен принимать решения о производстве осмотра жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц, а также о производстве обыска и (или) выемки в жилище (п. п. 4 и 5 ч. 2 ст. 29 УПК РФ).

У органов внутренних дел как у органов дознания право беспрепятственно входить в жилые помещения имеется лишь в исключительных случаях, когда производство осмотра жилища, обыска и выемки в жилище не терпит отлагательства, а именно:

- а) внезапно появились фактические основания проведения указанного следственного действия;
- б) принимаются меры к уничтожению или сокрытию предметов (документов), имеющих отношение к делу;
- в) для пресечения дальнейшей преступной деятельности;
- г) необходимо срочное обеспечение личной безопасности граждан и (или) общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках;
- д) иные случаи.

Без получения судебного решения может проводиться обыск в целях поимки преследуемого преступника. Указанные следственные действия можно произвести на основании постановления дознавателя без получения судебного решения. В этом случае дознаватель в течение 24 часов с момента начала производства следственного действия уведомляет о производстве следственного действия не только прокурора, но и судью.

К уведомлению прилагаются копии постановления о производстве следственного действия и протокола следственного действия для проверки законности решения о его производстве. Получив указанное уведомление, судья не позднее 24 часов с момента поступления уведомления проверяет законность произведенного следственного действия и выносит постановление о его законности или незаконности. Если судья признает произведенное следственное действие незаконным, все доказательства, полученные в ходе такого следственного действия, признаются недопустимыми в соответствии со ст. 75 УПК РФ (ч. 5 ст. 165 УПК РФ).

Когда осмотр жилища, обыск и выемка в жилище произведены без судебного решения, а судья признал произведенное следственное действие незаконным, недопустимыми считаются не только протокол следственного действия, но и все изъятые при этом предметы и документы, а также результаты применения технических средств (видеозапись, фототаблица и т.п.).

В случае необходимости (наличия к тому оснований) производства осмотра не в жилище, а в ином помещении, принадлежащем гражданину, на

принадлежащем ему земельном участке, на территории и в помещениях, занимаемых организациями, орган дознания (дознаватель) в пределах своей компетенции вправе произвести данное следственное действие вне зависимости от высказанных по этому поводу возражений со стороны собственников (владельцев или пользователей) помещения (территории). Уведомлять прокурора о производстве такого проникновения в помещение (на территорию) милиция не обязана.

Основания и порядок производства личного досмотра лица и досмотра находящихся при нем вещей урегулированы ст. 27.7 КоАП РФ. Согласно данной норме права указанные действия могут быть осуществлены в целях обнаружения не только предметов административного правонарушения, но и орудий его совершения.

Обязательное условие правомерности производства личного досмотра - производство его лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола.

Пол, о котором идет здесь речь, - это фактический пол досматриваемого лица. Если согласно документам, удостоверяющим личность, лицо одного пола, а на самом деле - противоположного, сотрудник милиции может приступить к его личному досмотру только тогда, когда сам сотрудник фактически одного пола с лицом, подвергнутым личному досмотру.

Исключения из данного правила закон не предусмотрел. Между тем данное требование не распространяется на досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа). Он может быть произведен отдельно от личного досмотра. Соответственно, его вправе произвести сотрудник милиции противоположного по отношению к владельцу вещей пола. Неважно также, какого пола были понятые, участвующие в досмотре вещей. Данное правило действует вне зависимости от того, какие вещи понятыми были досмотрены.

КоАП РФ устанавливает правило, позволяющее в исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что, если при физическом лице находятся оружие или иные предметы, которые могут быть использованы для причинения вреда жизни и здоровью других лиц, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, производить без понятых. Но и в этом случае сотрудник милиции, осуществляющий личный досмотр, должен быть одного пола с лицом, которое подвергнуто личному досмотру.

При производстве личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, в случае необходимости разрешено применение фото- и киносъемки, видеозаписи, а также любых иных способов фиксации вещественных доказательств. Данное правило распространяется и на случаи производства личного досмотра, сопряженного с обнажением. Получать согласие лица, которое подвергнуто личному досмотру, на применение фото- и киносъемки, видеозаписи, а также любых иных способов фиксации вещественных доказательств закон не требует.

О личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании. В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о физическом лице, подвергнутом личному досмотру, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре, находящихся при физическом лице.

Протокол подписывается сотрудником милиции, его составившим, лицом, подвергнутом личному досмотру, либо владельцем вещей, подвергнутых досмотру, а также понятыми. В случае отказа лица, подвергнутого личному досмотру, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Меры по ограничению или запрещению продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, по установлению особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции призваны стабилизировать социальную обстановку в зоне проведения контртеррористической операции. В то же время указанные меры свойственны и другим временным административно-правовым режимам, в частности режиму чрезвычайного положения⁹⁷.

Условия проведения контртеррористической операции.

Законодатель устанавливает, что контртеррористическая операция проводится в целях пресечения террористического акта, если его пресечение иными силами или способами невозможно. Таким образом, законодатель рассматривает контртеррористическую операцию как крайнюю меру и ориентирует правоохранительные органы (в первую очередь органы федеральной службы безопасности) на пресечение террористических актов на более ранних стадиях.

В соответствии с положениями Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности" федеральная служба безопасности - единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая в пределах своих полномочий обеспечение безопасности РФ.

Управление Федеральной службой безопасности осуществляется руководителем федерального органа исполнительной власти в области

⁹⁷ См.: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении"

обеспечения безопасности через указанный федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы. Руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ.

Федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности создает свои территориальные органы, организует деятельность указанных органов, издает в пределах своих полномочий нормативные акты и непосредственно реализует основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности.

Закон № 35-ФЗ не устанавливает каких-либо количественных показателей ни относительно сил и средств, привлекаемых к участию в контртеррористической операции, ни относительно численности населения, проживающего на территории, на которой она проводится. Формулировка "значительный" представляется достаточно неопределенной. Несомненно, необходимо определение критериев оценки террористических актов и закрепление их в нормативном акте подзаконного характера. В качестве примера можно привести Постановление Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. № 1094 "О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера". В нем чрезвычайные ситуации классифицируются в зависимости от количества людей, пострадавших в этих ситуациях, людей, у которых оказались нарушены условия жизнедеятельности, размера материального ущерба, а также границы зон распространения поражающих факторов чрезвычайных ситуаций.

В Законе также не определяются сроки и порядок уведомления о введении правового режима контртеррористической операции и о территории, в пределах которой она проводится, Президента РФ, Председателя Правительства РФ, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Генерального прокурора РФ и при необходимости иных должностных лиц.

Руководство контртеррористической операцией.

В соответствии с Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 "О мерах по противодействию терроризму" в целях совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму образован Национальный антитеррористический комитет (далее - НАК).

Председателем Национального антитеррористического комитета по должности является директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений в субъектах РФ образованы антитеррористические комиссии.

Руководителями антитеррористических комиссий в субъектах РФ по должности являются высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ.

Для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями образованы специализированные органы управления:

- а) в составе НАК - федеральный оперативный штаб;
- б) оперативные штабы в субъектах РФ.

Руководителями оперативных штабов в субъектах РФ, за исключением Чеченской Республики, по должности являются руководители территориальных органов федеральной службы безопасности Российской Федерации в соответствующих субъектах РФ, если председателем НАК не принято иное решение.

Руководителем оперативного штаба в Чеченской Республике по должности является заместитель министра внутренних дел РФ. Общее руководство деятельностью оперативного штаба в Чеченской Республике и Объединенной группировки осуществляет министр внутренних дел РФ.

В случае совершения террористического акта на территории муниципального образования первоочередные меры по пресечению данного террористического акта до начала работы создаваемых в соответствии с указом оперативных штабов осуществляет начальник соответствующего подразделения органа федеральной службы безопасности, дислоцированного на данной территории, а при отсутствии такого подразделения - начальник соответствующего органа внутренних дел Российской Федерации.

Компетенция оперативного штаба.

Состав федерального оперативного штаба, оперативного штаба в субъекте РФ по должностям утвержден Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 "О мерах по противодействию терроризму" (в ред. от 2 августа 2006 г. № 832с).

В состав федерального оперативного штаба по должностям входят:

руководитель штаба;

министр внутренних дел Российской Федерации (заместитель руководителя штаба);

заместитель директора ФСБ России - руководитель аппарата Национального антитеррористического комитета (заместитель руководителя штаба);

заместитель Председателя Правительства Российской Федерации - министр обороны Российской Федерации;

министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

министр иностранных дел Российской Федерации;

директор СВР России;

директор ФСО России;
руководитель Росфинмониторинга;
заместитель Секретаря Совета безопасности Российской Федерации;
Главнокомандующий внутренними войсками МВД России.

В состав оперативного штаба в субъекте Российской Федерации по должностям входят:

начальник территориального органа ФСБ России (руководитель штаба)⁹⁸

;

начальник территориального органа МВД России (заместитель руководителя штаба);

начальник Главного управления МЧС России по субъекту Российской Федерации;

представитель Вооруженных Сил Российской Федерации (по согласованию);

начальник Центра специальной связи и информации ФСО России в субъекте Российской Федерации;

заместитель высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации⁹⁹.

Силы и средства, привлекаемые для проведения контртеррористической операции.

Под силами проведения контртеррористической операции понимается личный состав (люди) соединений, частей, органов и подразделений, привлекаемых к ее проведению. Под средствами проведения контртеррористической операции понимаются боевая техника, вооружение, транспортные средства, средства связи и автоматизации управления, специальные средства, служебные животные и т.д.

Наделение руководителя контртеррористической операцией правом по осуществлению единого управления силами и средствами, входящими в состав группировки, включая переподчинение представителей и подразделений федеральных органов исполнительной власти, является выражением принципа единоначалия. Принцип означает предоставление руководителю широких полномочий, необходимых для выполнения его функций, права единолично принимать решение по управлению подчиненными силами и средствами, а также возложение на него персональной ответственности за результаты их деятельности. Построение на основе этого принципа большинства военизированных организаций призвано обеспечить централизованное

⁹⁸ Если председателем Национального антитеррористического комитета не принято иное решение.

⁹⁹ По решению руководителя оперативного штаба в субъекте Российской Федерации в состав штаба могут включаться иные должностные лица федеральных органов исполнительной власти, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъекта РФ по согласованию с соответствующими органами.

руководство и эффективное, жесткое управление, основанное на воинской и служебной дисциплине.

Сотрудники федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности, обороны, внутренних дел, юстиции, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, и других федеральных органов исполнительной власти, а также подразделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со своим правовым статусом и кругом решаемых задач могут наделяться правом ношения и применения табельного оружия и специальных средств.

Правила и порядок применения оружия и специальных средств сотрудниками вышеперечисленных федеральных органов исполнительной власти закреплены в нормативных актах Российской Федерации, как правило, определяющих правовой статус таких органов. Например, правила и порядок применения оружия и специальных средств работниками полиции закреплены в главе 5. Федерального Закона Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции».

Привлечение сотрудников федеральных органов исполнительной власти к проведению контртеррористической операции не освобождает их от обязанности неукоснительного соблюдения вышеназванных правовых установлений.

Ведение переговоров в ходе контртеррористической операции.

Одним из наиболее дискуссионных вопросов противодействия терроризму является вопрос о ведении переговоров с террористами. Сторонники диалога с террористами приводят в качестве обоснования своей позиции многочисленные примеры из отечественной и зарубежной практики, когда в результате правильно проведенных переговоров удавалось избежать или, по крайней мере, уменьшить количество человеческих жертв. Противники переговоров утверждают, что неизбежно допускаемые в процессе переговоров уступки террористам способствуют дальнейшей эскалации терроризма. Законодатель предусмотрел ограниченный перечень целей ведения переговоров: сохранение жизни и здоровья людей.

Не вдаваясь в полемику, остановимся на сугубо правовых аспектах переговорного процесса, связанных с частичным выполнением требований террористов. С юридической точки зрения предоставление каких-либо материальных предметов может быть с формально-правовой позиции оценено как пособничество террористам (например, при передаче транспортных средств, денег) либо содержать самостоятельный состав преступления (например, при передаче им наркотических средств). Представляется, что во избежание неправильного и несправедливого применения уголовного закона указанные действия должны рассматриваться как причинение вреда

охраняемым законом интересам, совершенное во избежание причинения большего вреда, т.е. как крайняя необходимость.

В отношении участников переговоров законодатель выдвигает в качестве обязательного только один критерий - "переговорщики" должны быть специально уполномочены руководителем контртеррористической операции. Практика показывает, что позитивные результаты могут быть достигнуты как при привлечении профессионально подготовленных специалистов, так и при участии в переговорах иных лиц, в силу тех или иных обстоятельств способных повлиять на поведение террористов (общественных и политических деятелей, церковных иерархов, родственников и т.п.).

Законодатель жестко императивно устанавливает запрет на рассмотрение политических требований террористов, т.е. требований, направленных на изменение достигнутого в обществе, государстве или какой-то его части уровня отношений, сложившихся по поводу осуществления государственной власти.

Окончание контртеррористической операции

Законодатель связывает окончание контртеррористической операции с наличием двух критериев:

пресечение (прекращение) террористического акта;

ликвидация угрозы жизни, здоровью, имуществу и иным охраняемым законом интересам людей, находящихся на территории, в пределах которой проводилась контртеррористическая операция.

Под пресечением террористического акта следует понимать оказание на террористов такого воздействия, в результате которого они не смогли довести свои действия до конца по независящим от них причинам. Под прекращением террористического акта следует понимать прекращение террористами своих преступных действий под воздействием внешних обстоятельств, в результате переговорного процесса или в силу добровольного отказа от преступления.

Под ликвидацией угрозы жизни, здоровью, имуществу и иным охраняемым законом интересам людей, находящихся на территории, в пределах которой проводилась контртеррористическая операция, следует понимать восстановление уровня защищенности интересов людей, который был нарушен действиями террористов. Речь идет о реальной угрозе, так как в период неблагоприятной социально-политической обстановки потенциальные угрозы охраняемым законом интересам личности, общества и государства сохраняют свою актуальность.

6. Возмещение вреда, причиненного в результате террористического акта и социальная реабилитация.

В Законе 35-ФЗ содержится законодательное определение обязательства компенсационных выплат вследствие причинения ущерба, причиненного в результате террористического акта.

Кредитором в обязательстве по возмещению вреда в результате совершенного террористического акта является потерпевший - физическое или юридическое лицо, имуществу которого причинен вред. Должником является лицо, совершившее террористический акт (причинитель вреда), в результате действия которого причинен этот вред.

Объектом обязательства является действие по возмещению вреда, которое должник обязан совершить в пользу кредитора (долг). Характер действия определяется взаимосвязанными параметрами и терминами "размер" и "объем вреда". Размер исчисляется в абсолютных цифрах. Объем указывает на отношение размера возмещения к размеру вреда. Качественный параметр объема зависит от вида вреда и компонентов составляющих его утрат. Он обуславливает формы (способы) такого действия. Так, имущественный вред можно возместить в натуре или в денежной форме, поскольку вред и действие по его возмещению можно точно соразмерить в силу их конгруэнтности.

Понятие ущерба (убытков) раскрывается в действующем гражданском законодательстве. Часть 2 ст. 15 ГК РФ содержит положение, согласно которому под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права; утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода), т.е. под ущербом (убытками) понимаются: а) понесенные расходы; б) утрата или повреждение имущества; в) неполученные доходы (упущенная выгода).

Возмещение убытков - универсальный способ защиты гражданских прав. Он применяется в случае нарушения прав как в обязательственных отношениях, так и иных гражданских прав, например вещных. Применяется этот способ при неправомерном пользовании чужими средствами и при других нарушениях.

Действующее законодательство исходит из того, что управомоченное лицо вправе потребовать возмещения убытков. Требуя возмещения реального ущерба и упущенной выгоды, лицо, право которого нарушено, обязано доказать размер ущерба (ст. 393 ГК РФ), причинную связь между ущербом и действиями лица, нарушившего право, а в случаях, когда законом или договором предусмотрена презумпция невиновности должника, - также его вину (ст. 401 ГК РФ).

Пункт 1 ст. 1064 ГК РФ, устанавливающей общие основания ответственности за причинение вреда физическим и юридическим лицам, содержит специальную норму по отношению к общей норме, содержащейся в п. 1 ст. 15 ГК РФ.

Исходя из того что террористический акт обладает всеми признаками преступления, названными Уголовным кодексом РФ, возмещение имущественного вреда потерпевшему от террористического акта может осуществляться в соответствии со ст. 42 УПК РФ. Согласно норме, содержащейся в названной статье, потерпевшим является физическое лицо,

которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред, а также юридическое лицо в случае причинения преступлением вреда его имуществу и деловой репутации.

Согласно ч. 3 ст. 42 УПК РФ потерпевшему обеспечивается возмещение имущественного вреда, причиненного преступлением. В свою очередь ч. 4 ст. 42 УПК РФ регламентирует, что по иску потерпевшего о возмещении в денежном выражении причиненного ему морального вреда размер возмещения определяется судом при рассмотрении уголовного дела или в порядке гражданского судопроизводства.

Защита имущественных прав потерпевшего регламентируется не только федеральным законодательством, но и международными правовыми нормами. В преамбуле Европейской конвенции о возмещении ущерба жертвам насильственных преступлений (Страсбург, 24 ноября 1983 г., ETS № 116) сказано, что государства - члены Совета Европы, подписавшие Конвенцию, полагают, что исходя из понятий справедливости и общественной солидарности необходимо рассмотреть положение жертв умышленных насильственных преступлений, подвергнувшихся покушению на их физическое состояние или здоровье, или лиц, которые находились на попечении погибших в результате преступления, необходимо разработать и внедрить систему возмещения государством ущерба пострадавшим на той территории, где были совершены эти преступления, особенно в тех случаях, когда преступник не известен или не имеет средств для возмещения ущерба.

В статье 2 Конвенции установлено, что в случаях, когда возмещение убытков не может быть обеспечено из других источников, государство должно это взять на себя для следующих категорий: а) лиц, которым в результате умышленных насильственных преступлений был нанесен серьезный урон физическому состоянию или здоровью; б) лиц, которые находились на иждивении погибших в результате такого преступления.

Исходя из п. 1 ст. 1064 ГК РФ можно сделать вывод о том, что норма закона или соглашение сторон, устанавливающие ограничение ответственности по возмещению вреда, должны восприниматься как недействительные. Поэтому в случае невозможности (экономической или юридической) со стороны самого должника возместить вред законом предусматривается возложение такой обязанности полностью или частично на другое лицо.

В Законе № 35-ФЗ законодатель возлагает на государство и его органы обязанность компенсации причиненного ущерба физическим и юридическим лицам в результате совершенного террористического акта. Порядок возмещения ущерба будет определяться Правительством РФ.

Компенсация морального вреда, причиненного в результате террористического акта, осуществляется за счет лиц, его совершивших, которая становится возможной лишь после того, как будут выявлены лица, совершившие террористический акт, и их вина будет доказана.

В пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. № 10 "Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда" (с изм. от 25 октября 1996 г., 15 января 1998 г.)

раскрывается содержание понятия "моральный вред" и указывается, что под моральным вредом понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна и т.п.) или нарушающими его личные неимущественные права (право на пользование своим именем, право авторства и другие неимущественные права в соответствии с законодательством об охране прав на результаты интеллектуальной деятельности) либо нарушающими имущественные права гражданина.

Пунктом 9 названного Постановления Пленума Верховного Суда РФ определено, что суд вправе рассмотреть самостоятельно предъявленный иск о компенсации причиненных истцу нравственных или физических страданий, поскольку в силу действующего законодательства ответственность за причиненный моральный вред не находится в прямой зависимости от наличия имущественного ущерба и может применяться как наряду с имущественной ответственностью, так и самостоятельно. Иначе говоря, лицо, которому преступлением причинен моральный вред, в соответствии со ст. 42 УПК РФ вправе предъявить гражданский иск о компенсации морального вреда при производстве по уголовному делу. Данное положение уголовно-процессуального законодательства подтверждается Федеральным законом "О противодействии терроризму" и оно же регулирует отношения, возникшие при причинении вреда правомерными действиями, осуществляемыми в рамках пресечения террористического акта. Речь идет о возмещении вреда, причиненного в состоянии крайней необходимости. Данная сфера регулируется нормами Уголовного кодекса РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях, Гражданского кодекса РФ, которые базируются на конституционном принципе, изложенном в ст. 2 Конституции РФ и гласящем, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Положения ст. 39 УК РФ, посвященные крайней необходимости, устанавливают, что не преследуется в уголовном порядке причинение лицом вреда (в том числе имущественного, здоровью и т.п.) другому физическому либо юридическому лицу, если это было необходимо (т.е. избежать этого не было возможности) для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или иных лиц, охраняемым законом интересам общества или государства, при условии что эта опасность не могла быть устранена иными средствами и при этом не было допущено превышения пределов крайней необходимости.

В соответствии со ст. 2.7 КоАП РФ лицо, совершившее административное правонарушение в состоянии крайней необходимости, не только освобождается от административной ответственности, но и его действия не считаются административным правонарушением. В административном

праве, как и в уголовном праве, не является правонарушением причинение вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости.

Причинение вреда в состоянии крайней необходимости, регулируемое нормами уголовного и административного законодательства, следует отличать от причинения вреда в состоянии необходимой обороны, осуществляемого специально для целей гражданско-правовой защиты. Данные правоотношения регулируются ст. 1067 ГК РФ. Хотя действия, регулируемые нормами уголовного, административного и гражданского законодательства, признаются законом правомерными, в последнем случае причинение вреда порождает обязательство по его возмещению.

Возложение обязанности возместить вред на причинителя вреда и лицо, в интересах которого он действовал, формирует обязательство с долевой множественностью на стороне должника, которое должно быть исполнено по правилам ст. 321 ГК РФ, с оговоркой, что доли в данном случае будут определяться судом, т.е. могут быть неравными. На это указывает и судебная практика. Если причинитель вреда действовал в состоянии крайней необходимости как в своих интересах, так и в интересах третьего лица, суд может возложить обязанность возмещения вреда на них обоих по принципу долевой ответственности с учетом обстоятельств, при которых вред был причинен. Суд также вправе частично либо полностью освободить этих лиц или одного из них от обязанности по возмещению вреда. В частности, если причинение вреда имело место в результате правомерных действий гражданина по пресечению хулиганских, а также иных преступных действий или при задержании преступника, гражданин подлежит освобождению от возмещения вреда (п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 3).

Учитывая изложенные положения гражданского законодательства, предусматривающего возмещение вреда, причиненного в состоянии крайней необходимости, законодатель в данной статье возлагает обязанность возмещения вреда на государство за счет средств федерального бюджета. Порядок должен быть регламентирован Правительством РФ в соответствующем нормативном правовом акте.

В Законе « 35-ФЗ законодатель устанавливает, что вред, причиненный при пресечении террористического акта правомерными действиями здоровью и имуществу лица, участвующего в террористическом акте, а также вред, вызванный смертью этого лица, возмещению не подлежит.

Выше рассматривался вопрос о возмещении вреда, причиненного в состоянии крайней необходимости. Как отмечалось, вред при крайней необходимости может быть причинен третьим лицам. В данной норме речь идет о вреде, причиненном лицам, участвующим в террористическом акте, т.е. о причинении вреда в состоянии необходимой обороны.

Под необходимой обороной понимается правомерная защита интересов личности, общества и государства от общественно опасных посягательств путем причинения вреда либо жизни, либо здоровью, либо имуществу посягающего. В случае пресечения террористического акта действия, совершенные в состоянии необходимой обороны, не только не признаются

преступными, но и, более того, являются общественно полезными. Действия, осуществляемые в рамках необходимой обороны, регулируются нормами уголовного законодательства (ст. 37 УК РФ) и гражданского законодательства (ст. 1066 ГК РФ).

Условия правомерности необходимой обороны относятся как к общественно опасному посягательству, так и к защите от него. Эти условия разработаны теорией уголовного права и судебно-следственной практикой.

Гражданское законодательство также регулирует действия, совершенные в состоянии необходимой обороны. Законодателем в ст. 1066 ГК РФ устанавливается, что не подлежит возмещению вред, причиненный в состоянии необходимой обороны, если при этом не были превышены ее пределы. При уяснении правомерности действия в гражданско-правовой сфере также необходимо опираться на определение понятия необходимой обороны и предела необходимой обороны, которые разработаны теорией уголовного права.

Данная норма по своему содержанию не противоречит уголовному и гражданскому законодательству, устанавливая, что вред, причиненный при пресечении террористического акта правомерными действиями здоровьем и имуществу лица, участвующего в террористическом акте, является правомерным и возмещению не подлежит. В данной норме законодателем устанавливается, что не подлежит возмещению вред, вызванный смертью лица, участвующего в террористическом акте, причиненный членам его семьи.

Социальная реабилитация лиц, пострадавших в результате террористического акта.

На рост числа лиц с ограниченными возможностями оказывают влияние ситуативные факторы, краткосрочные по сравнению с долгосрочными тенденциями социально-демографических процессов. К этим факторам относятся военные конфликты, имеющие одним из своих результатов массовое появление лиц с ограниченными возможностями как среди непосредственных участников боевых действий, так и среди гражданского населения.

Терроризм, включая такие действия, как совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, влечет появление лиц, пострадавших в результате террористических актов. Вследствие проведения действий, направленных на предупреждение, пресечение террористических актов, действий, связанных с розыском и задержанием лиц, участвовавших в проведении террористического акта, может быть причинен вред здоровью лиц, противодействующих терроризму. При этом причиненный вред здоровью как потерпевших, так и лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, может вызвать ограничение их возможностей в социуме.

Социальная реабилитация людей, пострадавших от террористического акта либо в ходе проведения мероприятий по борьбе с терроризмом, важна как средство интеграции лиц данной категории в социум, как механизм создания равных возможностей для того, чтобы эти лица были социально востребованы.

Причинение вреда здоровью может "воздвигнуть" перед человеком ряд барьеров. Во-первых, следует сказать о физическом ограничении. Это обусловлено либо физическими, либо интеллектуально-психическими недостатками, которые мешают ему самостоятельно передвигаться и ориентироваться в пространстве. Во-вторых, это трудовая изоляция, связанная с тем, что лицо из-за ограниченных возможностей имеет крайне узкий доступ к рабочим местам или не имеет его вовсе. В-третьих, транспортно-средовой барьер, который связан с ограниченным количеством оборудования и приспособлений для бытовых процессов, самообслуживания, свободного передвижения. Сенсорные нарушения влекут дефицит информации о параметрах окружающей среды и пр.

В соответствии с Основами законодательства Российской Федерации по охране здоровья граждан (утв. Постановлением Верховного Совета РФ 22 июля 1993 г. № 5489-1) медико-социальная экспертиза устанавливает причину и степень утраты трудоспособности граждан, определяет виды, объем и сроки проведения их реабилитации и меры социальной защиты, дает рекомендации по трудовому устройству граждан.

Для социальной реабилитации и адаптации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, их интеграции в общество должна проводиться психологическая, медицинская и профессиональная реабилитация, предоставляться правовая помощь. Данной статьей в целях социальной адаптации лиц, пострадавших в результате террористического акта, предусматриваются содействие в трудоустройстве, предоставление жилья. Данные мероприятия проводятся за счет средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, а также средств бюджета субъекта Российской Федерации, на территории которого совершен террористический акт, и иных источников, предусмотренных законодательством РФ.

В целях социальной реабилитации лиц с ограниченными возможностями, изменения принципиальных подходов к формированию реабилитационных мероприятий в отношении лиц с ограниченными возможностями, необходимости создания условий, при которых возможно наиболее полное развитие их способностей, максимальная интеграция в общество, Постановлением Правительства РФ от 16 января 1995 г. была утверждена Федеральная комплексная программа, содержащая ряд федеральных целевых программ, направленных на проведение медико-социальной экспертизы, формирование доступной для лиц с ограниченными возможностями среды жизнедеятельности, разработку и производство технических средств реабилитации и пр.

Категории лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, подлежащих правовой и социальной защите.

Интересы человека, его права и свободы в современном обществе ставятся на первое место. Они должны находиться в гармонии с

общественными, государственными интересами, с коллективными правами общностей, национальных и иных меньшинств, общественных и иных объединений, групп и т.д. Возникающие между ними противоречия должны разрешаться в пользу интересов человека в целях осуществления его прав. В свою очередь права и свободы человека - это общепризнанные социальные возможности личности, обеспечение которых реально в условиях достигнутого человеком прогресса.

Принцип социального государства, закрепленный в ст. 7 Конституции РФ, развиваемый в экономических, социальных и культурных правах человека и гражданина, конкретизируется в федеральном законодательстве, указах Президента и актах Правительства РФ, актах субъектов РФ и защищается в установленных этим законодательством пределах и формах, основанных на началах справедливости. В частности, данный Федеральный закон констатирует, что лица, участвующие в борьбе с терроризмом, находятся под защитой государства и подлежат правовой и социальной защите. В данной статье законодатель устанавливает перечень таких лиц.

К указанным лицам относятся военнослужащие, сотрудники и специалисты федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с терроризмом, перечень которых установлен Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 "О мерах по противодействию терроризму". В целях совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму образован Национальный антитеррористический комитет, для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями образован в составе Национального антитеррористического комитета Федеральный оперативный штаб. Для управления контртеррористическими операциями в субъектах Российской Федерации образованы оперативные штабы. Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 "О мерах по противодействию терроризму" утверждены их составы.

В состав оперативных штабов в субъектах Российской Федерации входят представители территориального органа ФСБ России, территориального органа МВД России, Главного управления МЧС России по субъекту РФ, Вооруженных Сил РФ, Центра специальной связи и информации ФСО России в субъекте РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

К категории лиц, находящихся под защитой государства и подлежащих правовой и социальной защите, законодатель относит к лицам, содействующим на постоянной или временной основе федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом, в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористических актов и минимизации их последствий.

В статье 17 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" установлено, что отдельные лица могут с их согласия привлекаться к подготовке или проведению оперативно-розыскных

мероприятий с сохранением по их желанию конфиденциальности содействия органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, в том числе по контракту.

Сложность решаемых правоохранительными органами задач предопределяет необходимость разработки и внедрения специфических форм и методов борьбы с преступностью. В первую очередь это касается мер, направленных на обеспечение принципа неотвратимости наказания.

Процесс обеспечения принципа неотвратимости наказания включает меры по своевременному получению информации, обеспечивающей выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений террористического характера, а также по минимизации их последствий, что требует привлечения отдельных лиц к подготовке или проведению оперативно-розыскных мероприятий.

Под защитой государства находятся члены семей лиц, указанных в п. п. 1 и 2 ч. 1 данной статьи, если необходимость в обеспечении их защиты вызвана участием указанных лиц в борьбе с терроризмом.

В частности, в ст. 18 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" устанавливается, что в целях обеспечения безопасности лиц, сотрудничающих с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, и членов их семей допускается проведение специальных мероприятий по их защите в порядке, определяемом законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Социальная защита лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, осуществляется с учетом правового статуса таких лиц, устанавливаемого федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Все лица, участвующие в мероприятиях, направленных на противодействие террористическим актам, имеют определенный правовой статус в соответствии с федеральным законодательством, которое, в свою очередь, определяет меры социальной и правовой защиты.

Например, правовой статус и меры правовой защиты и социальной поддержки сотрудников Федеральной службы безопасности РФ определяются Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности". Правовой статус и гарантии правовой и социальной защиты сотрудников Министерства внутренних дел РФ определяются Законом РФ "О полиции".

Правомерное причинение вреда.

Закон № 35-ФЗ распространяется на деятельность лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, нормы уголовного законодательства Российской Федерации о необходимой обороне (ст. 37 УК РФ), причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление (ст. 38 УК РФ), крайней необходимости (ст. 39 УК РФ), физическом или психическом принуждении (ст. 40 УК РФ), об обоснованном риске (ст. 41 УК РФ), исполнении приказа или

распоряжения (ст. 42 УК РФ). В статье 20 данного Закона указан перечень лиц, участвующих в борьбе с терроризмом.

Обстоятельства, исключающие преступность деяния, являются основанием освобождения лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, от ответственности в случае причинения им вреда охраняемым уголовным законом объектам, к которым могут быть отнесены жизнь, здоровье, свобода, честь, достоинство личности, право собственности, нормальная деятельность государственных органов или органов местного самоуправления, различных организаций, моральные и культурные ценности и др.

Вред при данных обстоятельствах может быть причинен как физическому, так и юридическому лицу (организации). Причем от того, чьи интересы пострадали, а также от размера, характера и обстановки причинения вреда зависит правильная юридическая оценка содеянного.

Перечисленные уголовно-правовые институты действовали бы в отношении данной категории лиц и без упоминания о них в ст. 22 Федерального закона "О противодействии терроризму". В части правовой защищенности указанных лиц, выполняющих профессиональные обязанности, рассматриваемая статья ничего не добавляет (и не может добавить) к существующим уголовно-правовым основаниям освобождения лиц, участвующих в борьбе с терроризмом (приравненных законом к любым иным лицам), от ответственности в случае причинения ими вреда охраняемым уголовным законом объектам. Данная норма должна способствовать направлению следственно-судебной практики в случаях предвзятого отношения к действиям сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих в ситуациях, связанных с причинением ими такого вреда.

Ответственность организаций за причастность к терроризму.

В Законе № 35-ФЗ определяется ответственность организаций за причастность к террористической деятельности, которая заключается в создании и деятельности организаций, цели или действия которых направлены на пропаганду, оправдание и поддержку терроризма, или в совершении следующих преступлений:

террористический акт (ст. 205 УК РФ);

содействие террористической деятельности (ст. 205.1 УК РФ);

публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма (ст. 205.2 УК РФ);

захват заложника (ст. 206);

организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст. 208 УК РФ);

угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ст. 211 УК РФ);

посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277 УК РФ);

насильственный захват власти или насильственное удержание власти (ст. 278 УК РФ;

вооруженный мятеж (ст. 279 УК РФ);

публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ);

организация экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК РФ);

организация деятельности экстремистской организации (ст. 282.2 УК РФ);

нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360 УК РФ).

На основании Закона организация привлекается к гражданско-правовой ответственности в виде:

ликвидации организаций, в том числе иностранных и международных, а также их отделений, филиалов и представительств в Российской Федерации (запрещение их деятельности);

конфискации имущества организации и его обращении в доход государства.

Настоящим Законом определен порядок признания организации террористической. Только по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему прокурора осуществляется признание организации террористической, которая на основании п. 2 ст. 24 Закона подлежит ликвидации. Необходимо отметить, что решение о ликвидации организации (запрете ее деятельности) распространяется на региональные и другие структурные подразделения организации. Процесс ликвидации террористических организаций осуществляется на основании ч. 2 ст. 61 Гражданского кодекса РФ, где одним из оснований ликвидации организаций является запрещенная (в данном случае террористическая) деятельность организации. В обязательном порядке суд при принятии решения о ликвидации организации выносит одновременно и решение о конфискации имущества данной организации в доход государства.

Тема 4. Нормативное правовое обеспечение транспортной безопасности в Российской Федерации.

1. Правовая основа обеспечения транспортной безопасности

В данной теме мы рассмотрим основные вопросы обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации. Проанализируем процедуры определения угроз совершения актов незаконного вмешательства, оценки уязвимости и категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, разработки и реализации требований и мер по обеспечению транспортной безопасности, информационного обеспечения в области транспортной безопасности. Подробно рассмотрим права и обязанности субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков в области обеспечения транспортной безопасности, а также должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в области обеспечения транспортной безопасности.

В первую очередь необходимо остановиться на основном нормативном правовом акте регулирующем вопросы транспортной безопасности. Законопроект, принятый в качестве Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ "О транспортной безопасности" (далее – Закон № 16-ФЗ), разрабатывался в соответствии с поручениями Президента РФ от 21 марта 2003 г. № Пр-482 и от 3 сентября 2004 г. № К1875 и Правительства РФ от 26 марта 2003 г. № МК-П4-03365, предусматривающими создание правовых и организационных основ безопасности на транспорте в целях обеспечения защиты от актов незаконного вмешательства.

В качестве актуальности указанного законопроекта в пояснительной записке к нему отмечалось следующее:

необходимость Закона обусловлена рядом факторов. Основным из них является фактор террористической угрозы, опасность которого для объектов транспортного комплекса резко возросла. Так, в 2004 г. совершен целый ряд террористических актов на различных объектах транспорта и транспортных средствах, в том числе в гражданской авиации, на железнодорожном транспорте, метрополитене, еще несколько десятков попыток таких актов предотвращено. В целом эти события показали недостаточность существующей системы мер обеспечения транспортной безопасности;

другим важным фактором социально-экономического характера является необходимость реализации международных требований в области обеспечения транспортной безопасности как обязательного условия безопасного и конкурентоспособного присутствия российских перевозчиков на мировом рынке перевозок пассажиров и грузов;

серьезные меры правового регулирования по усовершенствованию норм обеспечения транспортной безопасности были предприняты во многих государствах после событий 11 сентября 2001 г. в США. Учитывая особую уязвимость транспортного комплекса к терактам, руководители восьми ведущих государств мира в Кананаскисе, Эвиане и Саванне подписали ряд

совместных документов, предусматривающих повышенные обязательства сторон по мерам противодействия терроризму, что накладывает на Россию дополнительные обязательства в этой сфере;

в настоящее время отдельные вопросы в области обеспечения транспортной безопасности нашли свое отражение в ряде законодательных актов, таких как ВЗК¹⁰⁰ РФ, КТМ¹⁰¹ РФ, КВВТ¹⁰² РФ и некоторых других. В то же время единая государственная система обеспечения транспортной безопасности в российском законодательстве отсутствует, а вышеперечисленные действующие отдельные правовые нормы не соответствуют имеющемуся характеру и уровню угроз;

так, в нормативном правовом и организационно-управленческом плане до настоящего времени в недостаточной мере решены вопросы: реализации системы государственного управления в области обеспечения транспортной безопасности; упорядочения отношений между государственными органами и субъектами транспортной инфраструктуры в области транспортной безопасности (которые в результате экономических реформ все более становятся негосударственными предприятиями); ресурсного обеспечения транспортной безопасности, в том числе финансирования, подготовки квалифицированных кадров, внедрения научно-технических разработок, особенно в условиях государственно-частного партнерства; информационного обеспечения в области транспортной безопасности, включая порядок получения от субъектов транспортной инфраструктуры и предоставления уполномоченным федеральным органам исполнительной власти персональных сведений о пассажирах; гармонизации российского законодательства и правовой практики с международными нормами и стандартами, которые Россия должна соблюдать в силу взятых на себя обязательств.

Соответственно, авторами законопроекта подчеркнуто, что перечисленные и ряд других пробелов правового регулирования в области транспортной безопасности в России призван восполнить Федеральный закон "О транспортной безопасности", который должен стать основным нормативным правовым актом в области обеспечения транспортной безопасности, определить единый порядок построения системы обеспечения транспортной безопасности для всех видов транспорта.

К этому следует добавить, что в условиях работы над законопроектом действовал Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 "О безопасности"¹⁰³, который согласно его преамбуле закреплял правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определял систему безопасности и ее функции, устанавливал порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также контроля и надзора за законностью их

¹⁰⁰ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ.

¹⁰¹ Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ.

¹⁰² Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ.

¹⁰³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

деятельности (на смену названному Закону пришел Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ "О безопасности"¹⁰⁴).

Кроме того, стоит упомянуть о Федеральном законе от 21 марта 2005 г. № 20-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер авиационной безопасности на воздушном транспорте"¹⁰⁵, которым внесен ряд изменений в ВэК РФ. Основанием разработки законопроекта, принятого в качестве Федерального закона от 21 марта 2005 г. № 20-ФЗ, явилось поручение Президента РФ от 27 августа 2004 г. № Пр-1449. Основной целью законопроекта декларировалось создание правовых и организационных основ для осуществления взаимодействия органов внутренних дел РФ и служб авиационной безопасности по обеспечению авиационной безопасности в аэропортах России.

В отношении же концепции законопроекта, принятого в качестве Закона № 16-ФЗ, в пояснительной записке к нему отмечалось следующее:

предметом нормативного регулирования в настоящем законопроекте являются правовые, организационные, экономические и иные отношения в сфере транспорта, направленные на обеспечение защиты транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства. Действие законопроекта распространяется на объекты и субъекты транспортной инфраструктуры, транспортные средства;

целями настоящего законопроекта являются: создание условий для устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в транспортном комплексе, объектов и субъектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств от актов незаконного вмешательства, обеспечивающих национальную безопасность и экономическое развитие страны; создание эффективной системы государственного управления в области транспортной безопасности; содействие внедрению современных технологий и стандартов в области обеспечения транспортной безопасности; гармонизация российского законодательства с международными нормативными правовыми актами;

в число основных положений законопроекта входят: введение в российское законодательство **правовой категории "транспортная безопасность"**; формулирование целей, задач и принципов регулирования в области обеспечения транспортной безопасности; создание системы обеспечения транспортной безопасности; упорядочение механизмов создания, исполнения и надзора за исполнением правовых норм в области обеспечения транспортной безопасности; гармонизация национальных процедур в области обеспечения транспортной безопасности с международными стандартами и требованиями;

социально-экономическими последствиями принятия законопроекта являются: повышение защищенности жизни, здоровья, имущественных интересов субъектов транспортной инфраструктуры; создание условий для

¹⁰⁴ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

¹⁰⁵ СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1078.

увеличения грузо- и пассажиро-перевозок российскими транспортными компаниями, а также перевозок, выполняемых международными транспортными операторами на российских участках международных транспортных коридоров.

Необходимо также упомянуть, что в период работы в Государственной Думе над проектом Закона № 16-ФЗ завершился законодательный процесс для другого законопроекта, который вступил в силу как Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ "О противодействии терроризму"¹⁰⁶. Названный Закон согласно его преамбуле устанавливает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил РФ в борьбе с терроризмом.

2. Основные понятия

По общему правилу юридической техники определения понятий (предписания-дефиниции) включаются в законодательные акты в следующих случаях: когда юридический (правовой) термин сформирован с использованием специальных слов - редких либо малоупотребительных иностранных слов, а также переосмысленных общеупотребительных слов; когда правовое понятие формируется из слов, позволяющих неоднозначно истолковывать его смысл, порождающих разнообразные смысловые ассоциации.

Акт незаконного вмешательства.

Данное понятие определено как противоправное действие (бездействие), угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий. При этом непосредственно указано, что к таким противоправным действием является в том числе и террористический акт. Понятие "террористический акт" определено в п. 3 ст. 3 Федерального закона "О противодействии терроризму" (в ред. Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ¹⁰⁷) - это совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

Категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств .

Эта процедура определена как отнесение объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств к определенным категориям с учетом степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства и его возможных последствий. Основными задачами категорирования является отнесение

¹⁰⁶ СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

¹⁰⁷ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3452.

компетентным органом в области обеспечения транспортной безопасности каждого объекта транспортной инфраструктуры и/или транспортного средства к одной из категорий. Устанавливаются не более четырех категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного, воздушного, городского наземного электрического, железнодорожного, морского и речного транспорта, метрополитена и объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства в порядке убывания их значимости - первая, вторая, третья, четвертая.

Компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности.

В качестве таких органов определены федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством РФ осуществлять функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности. Такими федеральными органами исполнительной власти являются:

Росавиация - в соответствии с п. 1 Постановления Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 172 "Вопросы Федерального агентства воздушного транспорта"¹⁰⁸ и п. 1 Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 396¹⁰⁹;

Росавтодор - в соответствии с п. 1 Постановления Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 173 "Вопросы Федерального дорожного агентства"¹¹⁰ и п. 1 Положения о Федеральном дорожном агентстве, утв. Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 374¹¹¹;

Росжелдор - в соответствии с п. 1 Постановления Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 174 "Вопросы Федерального агентства железнодорожного транспорта"¹¹² и п. 1 Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397¹¹³;

Росморречфлот - в соответствии с п. 1 Постановления Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 175 "Вопросы Федерального агентства морского и речного транспорта"¹¹⁴ и п. 1 Положения о Федеральном агентстве морского и речного транспорта, утв. Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 371¹¹⁵.

Соответствующие дополнения, наделяющие такие органы функциями по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности, в названные акты внесены Постановлением Правительства РФ от 22 апреля 2009 г. № 354 "О внесении изменений в некоторые постановления

¹⁰⁸ СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1464.

¹⁰⁹ СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3343.

¹¹⁰ СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1465.

¹¹¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3264.

¹¹² СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1466.

¹¹³ СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3344.

¹¹⁴ СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1467.

¹¹⁵ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3261.

Правительства Российской Федерации по вопросам транспортной безопасности"¹¹⁶, изданным в целях реализации требований Закона № 16-ФЗ.

Обеспечение транспортной безопасности.

Данное понятие определено как реализация определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства. В соответствии с этим положением в целях создания комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте, прежде всего на метрополитене и других видах общественного транспорта, предотвращения чрезвычайных ситуаций и террористических актов на транспорте, а также обеспечения защиты населения издан Указ Президента РФ от 31 марта 2010 г. № 403 "О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте"¹¹⁷, которым среди прочего:

Правительству РФ поручалось утвердить комплексную программу обеспечения безопасности населения на транспорте, прежде всего на метрополитене и других видах общественного транспорта, предусматривающую объединение сил и средств федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по обеспечению безопасности на транспорте;

Минтранс России определен в качестве федерального органа исполнительной власти, ответственного за создание комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте, прежде всего на метрополитене и других видах общественного транспорта, предотвращения чрезвычайных ситуаций и террористических актов на транспорте, а также обеспечения защиты населения;

органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления и организациям независимо от организационно-правовой формы и формы собственности рекомендовано предоставлять места для размещения специализированных технических средств оповещения и информирования населения на транспорте, прежде всего на метрополитене и других видах общественного транспорта, а также имеющиеся технические устройства и каналы связи - для сбора и распространения информации о возникновении (угрозе возникновения) чрезвычайных ситуаций и совершении (угрозе совершения) террористических актов.

Во исполнение названного Указа распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1285-р утверждена Комплексная программа обеспечения безопасности населения на транспорте, в которой, прежде всего, отмечено, что создание комплексной системы будет осуществляться путем реализации взаимосвязанных мероприятий в сфере транспортного комплекса, адекватных угрозам совершения актов незаконного вмешательства, в том числе террористической направленности, а также путем решения задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и

¹¹⁶ СЗ РФ. 2009. № 18 (ч. II). Ст. 2249.

¹¹⁷ СЗ РФ. 2010. № 14. Ст. 1637.

техногенного характера на транспорте в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с названной Программой издано распоряжение Минтранса России от 21 декабря 2010 г. № ИЛ-110-р "Об осуществлении Министерством транспорта Российской Федерации функций координации и контроля реализации Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте", которым наряду с прочим утвержден План реализации общепрограммных мероприятий в области обеспечения безопасности населения на транспорте Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте.

3. Объекты транспортной инфраструктуры

В качестве таких объектов назван технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные, трамвайные и внутренние водные пути, контактные линии, автомобильные дороги, тоннели, эстакады, мосты, вокзалы, железнодорожные и автобусные станции, метрополитены, морские торговые, рыбные, специализированные и речные порты, портовые средства, судоходные гидротехнические сооружения, аэродромы, аэропорты, объекты систем связи, навигации и управления движением транспортных средств, а также иные обеспечивающие функционирование транспортного комплекса здания, сооружения, устройства и оборудование.

В этом отношении следует отметить, что в некоторых транспортных кодексах и уставах содержатся определения понятий инфраструктуры соответствующих видов транспорта. В частности:

в статье 3 КВВТ РФ определено, что инфраструктура внутренних водных путей - это совокупность объектов, обеспечивающих судоходство по внутренним водным путям и включающих в себя судоходные гидротехнические сооружения, маяки, рейды, пункты отстоя, места убежища, средства навигационного оборудования, объекты электроэнергетики, сети связи и сооружения связи, системы сигнализации, информационные комплексы и системы управления движением судов, суда технического флота (суда, предназначенные для выполнения путевых, навигационно-гидрографических, вспомогательных работ и других связанных с содержанием внутренних водных путей работ), и иных обеспечивающих их функционирование объектов;

согласно статье 2 УЖДТ РФ инфраструктура железнодорожного транспорта общего пользования - это технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства электроснабжения, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы и систему управления движением и иные обеспечивающие функционирование этого комплекса здания, строения, сооружения, устройства и оборудование;

в соответствии с п. 10 ст. 2 УАТ РФ объекты транспортной инфраструктуры - это сооружения, производственно-технологические комплексы, предназначенные для обслуживания пассажиров, фрахтователей,

грузоотправителей, грузополучателей, перевозчиков и фрахтовщиков, а также для обеспечения работы транспортных средств.

Оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Эта процедура определена как определение степени защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от угроз совершения актов незаконного вмешательства. Оценка уязвимости объекта транспортной инфраструктуры и/или транспортного средства проводится в целях определения степени защищенности объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства от потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Оценка уязвимости проводится с учетом перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства и с применением модели нарушителя.

Перевозчик.

Данное понятие определено как юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, принявшие на себя по договору перевозки транспортом общего пользования обязанность доставить пассажира, вверенный им отправителем груз, багаж, грузобагаж из пункта отправления в пункт назначения, а также выдать груз, багаж, грузобагаж управомоченному на его получение лицу (получателю). Это положение следует из нормы п. 1 ст. 785 части второй гл. 40 "Перевозка" ГК РФ, определяющей понятие договора перевозки груза: по договору перевозки груза перевозчик обязуется доставить вверенный ему отправителем груз в пункт назначения и выдать его управомоченному на получение груза лицу (получателю), а отправитель обязуется уплатить за перевозку груза установленную плату. Кроме того, положение рассматриваемого пункта согласуется с положениями ст. 100 ВЗК РФ, п. п. 2 и 3 ст. 115 КТМ РФ, ст. 3 КВВТ РФ, ст. 2 Федерального закона "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации", п. 13 ст. 2 Федерального закона "Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта", в которых определены понятия перевозчиков применительно к перевозкам грузов, пассажиров и багажа отдельными видами транспорта.

Специализированные организации в области обеспечения транспортной безопасности.

В качестве таких организаций определены юридические лица, аккредитованные компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством РФ, для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. На основании рассматриваемого пункта издано Постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 289, которым утверждены Правила аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. В соответствии с указанным Постановлением Приказом Минтранса России от 5

февраля 2010 г. № 27 утвержден Порядок ведения Реестра аккредитованных организаций на проведение оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Согласно части 2 ст. 5 данного Закона оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств проводится специализированными организациями в области обеспечения транспортной безопасности, организациями и подразделениями федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности России, т.е. ФСБ России и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, т.е. МВД России.

Субъекты транспортной инфраструктуры.

Это понятие определено как юридические и физические лица, являющиеся собственниками объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств или использующие их на ином законном основании. Рассматриваемое положение закреплено подобно определению понятия "владелец инфраструктуры", данному в ст. 2 УЖДТ РФ. Как определено в указанной статье (в ред. Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 258-ФЗ), владелец инфраструктуры - это юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие инфраструктуру на праве собственности или на ином праве и оказывающие услуги по ее использованию на основании соответствующего договора.

Транспортная безопасность.

Данное понятие определено как состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Это определение изложено подобно тому, как в ст. 1 ранее действовавшего Закона РФ "О безопасности" было определено общее понятие "безопасность" - состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Там же определялось, что жизненно важные интересы - это совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

Транспортные средства.

В качестве таковых названы воздушные суда, суда, используемые в целях торгового мореплавания или судоходства, железнодорожный подвижной состав, подвижной состав автомобильного и электрического городского наземного пассажирского транспорта. При этом указано, что перечисленные понятия используются в значениях, устанавливаемых транспортными кодексами и уставами. В этой связи следует упомянуть о следующих определениях:

воздушное судно - это летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды (п. 1 ст. 32 ВЗК РФ);

под судном в КТМ РФ понимается самоходное или несамоходное плавучее сооружение, используемое в целях торгового мореплавания. Под

судами рыбопромыслового флота в данном Кодексе понимаются обслуживающие рыбопромысловый комплекс суда, используемые для рыболовства, а также приемотранспортные, вспомогательные суда и суда специального назначения (ст. 7 КТМ РФ в ред. Федерального закона от 6 декабря 2007 г. № 333-ФЗ);

в КВВТ РФ судно - это самоходное или несамоходное плавучее сооружение, используемое в целях судоходства, в том числе судно смешанного (река - море) плавания, паром, дноуглубительный и дноочистительный снаряды, плавучий кран и другие технические сооружения подобного рода. Самоходное транспортное судно - это самоходное судно, осуществляющее перевозки грузов, пассажиров и их багажа, почтовых отправок, буксировку судов и иных плавучих объектов. Судно смешанного (река - море) плавания - это судно, которое по своим техническим характеристикам пригодно и в установленном порядке допущено к эксплуатации в целях судоходства по морским и внутренним водным путям (ст. 3 данного Кодекса).

Транспортный комплекс.

В рамках наполнения содержания этого понятия перечислены объекты и субъекты транспортной инфраструктуры, транспортные средства. Данное понятие является специфическим, используемым в основном для целей данного Закона, а также принимаемых в соответствии с ним нормативных правовых актов. В свою очередь, в данной статье даны определения понятий и объектов транспортной инфраструктуры, и субъектов транспортной инфраструктуры, и транспортных средств (см. выше).

Уровень безопасности.

Данное понятие определено как степень защищенности транспортного комплекса, соответствующая степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства. В целях принятия мер по обеспечению транспортной безопасности предусматривается установление различных уровней безопасности в транспортном комплексе. С учетом этих уровней безопасности устанавливаются требования по обеспечению транспортной безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Эти требования являются обязательными для исполнения всеми субъектами транспортной инфраструктуры (см. ст. ст. 7 и 8 Закона).

4. Цели и задачи обеспечения транспортной безопасности

В Законе № 16-ФЗ определяются цели обеспечения транспортной безопасности. В качестве таковых названы, во-первых, устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса и, во-вторых, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства. В этой связи следует отметить, что целью Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте, утв. распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1285-р, в ее разд. V названа защита жизни и здоровья населения на транспорте от актов

незаконного вмешательства, в том числе террористической направленности, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В Законе № 16-ФЗ определен перечень основных задач обеспечения транспортной безопасности. В отношении этих задач необходимо отметить следующее.

Нормативное правовое регулирование в области обеспечения транспортной безопасности.

Как видно, в Законе правовая основа обеспечения транспортной безопасности не определена. В то же время не видится препятствия к тому, чтобы при ее определении использовать более общую норму ст. 6 Федерального закона "О безопасности", предусматривающую, что правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, федеральные конституционные законы, названный Закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности.

Определение угроз совершения актов незаконного вмешательства.

В рамках решения данной задачи Приказом Минтранса России, ФСБ России и МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134 утвержден Перечень потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, который включает в себя следующее:

1) угроза захвата - возможность захвата объектов транспортной инфраструктуры (далее - "ОТИ") и/или транспортных средств (далее - "ТС"), установления над ними контроля силой, или угрозой применения силы, или путем любой другой формы запугивания;

2) угроза взрыва - возможность разрушения ОТИ и/или ТС или нанесения им и/или их грузу, здоровью персонала, пассажирам и другим лицам повреждений путем взрыва (обстрела);

3) угроза размещения или попытки размещения на ОТИ и/или ТС взрывных устройств (взрывчатых веществ) - возможность размещения или совершения действий в целях размещения каким бы то ни было способом на ОТИ и/или ТС взрывных устройств (взрывчатых веществ), которые могут разрушить ОТИ и/или ТС, нанести им и/или их грузу повреждения;

4) угроза поражения опасными веществами - возможность загрязнения ОТИ и/или ТС или их критических элементов опасными химическими, радиоактивными или биологическими агентами, угрожающими жизни или здоровью персонала, пассажиров и других лиц (как определено в сноске к данному пункту, критический элемент ОТИ и/или ТС - это строения, помещения, конструктивные, технологические и технические элементы ОТИ или ТС, акт незаконного вмешательства в отношении которых приведет к полному или частичному прекращению их функционирования и/или возникновению чрезвычайных ситуаций);

5) угроза захвата критического элемента ОТИ и/или ТС - возможность захвата критического элемента ОТИ и/или ТС, установления над ним контроля силой, или угрозой применения силы, или путем любой другой формы запугивания;

6) угроза взрыва критического элемента ОТИ и/или ТС - возможность разрушения критического элемента ОТИ и/или ТС или нанесения ему повреждения путем взрыва (обстрела), создающего угрозу функционированию ОТИ и/или ТС, жизни или здоровью персонала, пассажиров и других лиц;

7) угроза размещения или попытки размещения на критическом элементе ОТИ и/или ТС взрывных устройств (взрывчатых веществ) - возможность размещения или совершения действий в целях размещения каким бы то ни было способом на критическом элементе ОТИ и/или ТС взрывных устройств (взрывчатых веществ), которые могут разрушить критический элемент ОТИ и/или ТС или нанести ему повреждения, угрожающие безопасному функционированию ОТИ и/или ТС, жизни или здоровью персонала, пассажиров и других лиц;

8) угроза блокирования - возможность создания препятствия, делающего невозможным движение ТС или ограничивающего функционирование ОТИ, угрожающего жизни или здоровью персонала, пассажиров и других лиц;

9) угроза хищения - возможность совершения хищения элементов ОТИ и/или ТС, которое может привести их в негодное для эксплуатации состояние, угрожающее жизни или здоровью персонала, пассажиров и других лиц.

Оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Оценка уязвимости объекта транспортной инфраструктуры и/или транспортного средства проводится в целях определения степени защищенности объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства от потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Оценка уязвимости проводится с учетом названного выше Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства и с применением модели нарушителя. Проведение оценки уязвимости регламентировано положениями ст. 5 Закона.

Категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Основными задачами категорирования является отнесение компетентным органом в области обеспечения транспортной безопасности каждого объекта транспортной инфраструктуры и/или транспортного средства к одной из категорий. Устанавливаются не более четырех категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного, воздушного, городского наземного электрического, железнодорожного, морского и речного транспорта, метрополитена и объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства в порядке убывания их значимости - первая, вторая, третья, четвертая. Проведение категорирования объектов

транспортной инфраструктуры и транспортных средств, в том числе установление количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, регламентировано статьей 6 Закона.

Разработка и реализация требований по обеспечению транспортной безопасности.

Статья 7 данного Закона предусматривает установление в целях принятия мер по обеспечению транспортной безопасности различных уровней безопасности в транспортном комплексе. Перечень уровней безопасности устанавливается Правительством РФ. С учетом этих уровней безопасности устанавливаются требования по обеспечению транспортной безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Эти требования являются обязательными для исполнения всеми субъектами транспортной инфраструктуры. Осуществление разработки и реализации требований по обеспечению транспортной безопасности регламентировано положениями ст. 8 Закона.

Разработка и реализация мер по обеспечению транспортной безопасности.

Речь идет о разработке и реализации планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Указанные планы разрабатываются субъектами транспортной инфраструктуры на основании результатов проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и предусматривают систему мер по обеспечению транспортной безопасности. Реализация указанных планов осуществляется субъектами транспортной инфраструктуры, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, субъектами транспортной инфраструктуры совместно с органами государственной власти или органами местного самоуправления либо исключительно органами государственной власти. Осуществление планирования и реализации мер по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств регламентировано статьей 9 Закона.

Подготовка специалистов в области обеспечения транспортной безопасности.

Закон не содержит регламентации, направленной на разрешение данной задачи обеспечения транспортной безопасности. Лишь в статье 10 данного Закона установлены ограничения при приеме на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, а именно определены категории лиц, которые не могут быть приняты на такую работу.

Осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности.

До внесения Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ изменения данная задача обеспечения транспортной безопасности формулировалась как осуществление контроля и надзора в этой области. Этим же Законом, основной целью принятия которого декларировалась реализация положений Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ "О защите

прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", одновременно в данный Закон включены статьи 5.1 и 11.1, регламентирующие соответственно осуществление государственного контроля (надзора) за применением регулируемых государством цен (тарифов) на услуги по оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, а также федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности.

Информационное, материально-техническое и научно-техническое обеспечение транспортной безопасности.

Непосредственно в данном Законе регламентировано лишь информационное обеспечение в области транспортной безопасности. В статье 11 данного Закона предусмотрено, что в целях осуществления мер по обеспечению транспортной безопасности создается единая государственная информационная система обеспечения транспортной безопасности, являющаяся собственностью России. Указанная информационная система состоит в том числе из автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах (см. статью 11).

Следует также отметить, что в разд. VI Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте, утв. распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1285-р (о названном документе см. ст. 1 Закона), обозначены приоритетные направления и задачи названной Программы. В частности, в данной Программе (в ред. распоряжения Правительства РФ от 20 декабря 2010 г. № 2341-р определено, что приоритетными направлениями являются:

1) повышение защищенности пассажиров и персонала на транспорте от актов незаконного вмешательства, в том числе террористической направленности, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В качестве задач повышения защищенности пассажиров и персонала на транспорте от актов незаконного вмешательства, в том числе террористической направленности, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера указаны:

формирование и реализация комплекса организационных и технических мероприятий, направленных на повышение защищенности населения на транспорте от актов незаконного вмешательства, в том числе террористической направленности, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

оснащение объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств инженерно-техническими средствами и системами обеспечения транспортной безопасности с учетом возможности их расширения и создания централизованных распределенных систем;

2) совершенствование законодательства РФ в области обеспечения транспортной безопасности, а также создания и функционирования комплексной системы.

В качестве задачи совершенствования законодательства РФ в области обеспечения транспортной безопасности, а также создания и функционирования комплексной системы указано установление единообразного порядка нормативно-правового регулирования в области обеспечения транспортной безопасности;

3) формирование индивидуального и общественного сознания, активной жизненной позиции и повышение грамотности населения в области обеспечения безопасности населения на транспорте.

В качестве задач формирования индивидуального и общественного сознания, активной жизненной позиции и повышения грамотности населения в области обеспечения транспортной безопасности указаны:

разработка и реализация комплекса мероприятий по информированию населения в вопросах обеспечения транспортной безопасности;

формирование и реализация мероприятий, направленных на повышение уровня грамотности населения в области обеспечения транспортной безопасности;

реализация комплекса мероприятий, направленных на повышение эффективности и качества информационного влияния на население;

4) создание системы профессиональной подготовки, обучения и аттестации специалистов и должностных лиц в области обеспечения транспортной безопасности, а также персонала, принимающего участие в обеспечении транспортной безопасности, в том числе в части предотвращения и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на транспорте.

В качестве задач создания системы профессиональной подготовки, обучения и аттестации специалистов и должностных лиц в области обеспечения транспортной безопасности, а также персонала, принимающего участие в обеспечении транспортной безопасности, в том числе в части предотвращения и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на транспорте, указаны:

разработка методики и программ профессиональной подготовки и обучения, определение требований, порядка, способов и методов аттестации специалистов и должностных лиц в области обеспечения транспортной безопасности, а также персонала, принимающего участие в обеспечении транспортной безопасности;

создание сети учебных центров профессиональной подготовки, обучения и аттестации специалистов и должностных лиц в области обеспечения транспортной безопасности, а также персонала, принимающего участие в обеспечении транспортной безопасности;

обучение, подготовка и аттестация специалистов и должностных лиц в области обеспечения транспортной безопасности, а также персонала, принимающего участие в обеспечении транспортной безопасности;

обучение должностных лиц и специалистов в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на транспорте;

5) создание системы информационного обеспечения безопасности населения на транспорте, интегрирующей информационные ресурсы органов исполнительной власти всех уровней в области обеспечения транспортной безопасности в единое защищенное закрытое информационное пространство.

В качестве задач создания системы информационного обеспечения безопасности населения на транспорте, интегрирующей информационные ресурсы органов исполнительной власти всех уровней в области обеспечения транспортной безопасности в единое защищенное закрытое информационное пространство, указаны:

разработка и внедрение единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности, в том числе ее базовой информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и автоматизированных централизованных баз данных, в том числе персональных данных о пассажирах;

разработка и внедрение комплексной системы государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности;

создание и внедрение комплексной системы информирования и оповещения населения на транспорте;

интеграция существующих и создаваемых информационных систем, решающих задачи в области обеспечения безопасности населения на транспорте, информирования и оповещения населения, в единое защищенное закрытое информационное пространство.

5. Принципы обеспечения транспортной безопасности

В Законе определены основные принципы обеспечения транспортной безопасности, т.е. основные исходные начала регулирования отношения в сфере транспортной безопасности. В отношении этих принципов необходимо отметить следующее.

Законность.

Данный принцип является фундаментальным общеправовым. Применительно к сфере обеспечения транспортной безопасности рассматриваемый принцип означает точное соблюдение закона органами государственной власти, органами местного самоуправления, субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками при осуществлении видов деятельности, регламентированных данным Законом. Этот принцип также означает, что ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также законных интересов организаций допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом.

Соблюдение баланса интересов личности, общества и государства.

Соответственно, в силу этого принципа регулирование в сфере обеспечения транспортной безопасности должно исходить не только из публичных интересов государства, связанных с его безопасностью, но и из частных интересов физических и юридических лиц как субъектов гражданских правоотношений, чтобы соблюдалась соразмерность между требованиями

интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав личности и обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей.

Взаимная ответственность личности, общества и государства в области обеспечения транспортной безопасности.

Содержанием данного принципа является, с одной стороны, наличие норм об уголовной и административной ответственности, прежде всего, субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, и, с другой стороны, наличие порядка судебного и административного обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере обеспечения транспортной безопасности, а также их должностных лиц.

Непрерывность.

Этот принцип означает, что деятельность по обеспечению транспортной безопасности должна осуществляться постоянно, без каких-либо перерывов и изъятий. В силу этого принципа в системе обеспечения транспортной безопасности не должно быть "слабых звеньев".

Интеграция в международные системы безопасности.

Международное сотрудничество России в области борьбы с терроризмом регламентировано статьей 4 Федерального закона "О противодействии терроризму", согласно ч. 1 которой Россия в соответствии с международными договорами РФ сотрудничает в области противодействия терроризму с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями. Как предусмотрено в ч. 2 указанной статьи, Россия, руководствуясь интересами обеспечения безопасности личности, общества и государства, преследует на своей территории лиц, обвиняемых (подозреваемых) в причастности к терроризму, в соответствии с законодательством РФ.

Взаимодействие субъектов транспортной инфраструктуры, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Данный принцип наполняют содержанием положения ст. 12 данного Закона, предусматривающие права и устанавливающие обязанности субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков в области обеспечения транспортной безопасности.

Следует также отметить, что в разд. V Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте, утв. распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1285-р, определены следующие основные принципы формирования названной Программы:

защита жизни и здоровья населения на транспорте;

объединение сил и средств федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, субъектов транспортной инфраструктуры и организаций, обеспечивающих безопасность населения на транспорте;

взаимная ответственность граждан, общества и государства по обеспечению безопасности населения на транспорте;

интеграция в международные системы обеспечения безопасности населения на транспорте;

выполнение мероприятий, направленных на предупреждение актов незаконного вмешательства в целях обеспечения безопасности населения на транспорте;

непрерывность обеспечения безопасности населения на транспорте;

максимальное использование возможностей государственно-частного партнерства;

интеграция с комплексной системой обеспечения безопасности жизнедеятельности населения и единым банком данных по проблемам борьбы с терроризмом.

6. Обеспечение транспортной безопасности

В законе, регулирование вопроса обеспечения транспортной безопасности сводится к определению субъектов, на которых возлагается обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

В Законе предусмотрено определение объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, обеспечение транспортной безопасности которых осуществляется исключительно федеральными органами исполнительной власти. Согласно данной норме такие объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства подлежат определению федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Вместе с тем необходимо отметить следующий момент. Еще до принятия данного Закона Федеральным законом от 21 марта 2005 г. № 20-ФЗ в связи с осуществлением мер авиационной безопасности на воздушном транспорте в ст. 84 ВЗК РФ включен пункт 6, предусматривающий, что охрана аэропортов и объектов их инфраструктуры осуществляется подразделениями ведомственной охраны федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области транспорта, и органами внутренних дел в порядке, установленном Правительством РФ. На основании указанной нормы издано Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2011 г. № 42, которым утверждены Правила охраны аэропортов и объектов их инфраструктуры.

В Законе также установлено, что государственный контроль и надзор в области обеспечения транспортной безопасности осуществляются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в соответствии с законодательством РФ. Данная часть утратила силу в соответствии с упомянутым выше Федеральным законом 18 июля 2011 г. №242-ФЗ, основной целью принятия которого декларировалась реализация положений Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Одновременно указанным Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ в Закон включены статьи 5.1 и 11.1, регламентирующие соответственно осуществление государственного контроля (надзора) за применением регулируемых государством цен (тарифов) на услуги по оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, а также федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности.

7. Оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства

В Законе предусмотрено и регламентировано осуществление деятельности по оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Понятие указанной оценки для целей Закона определено в п. 6 его ст. 1 как определение степени защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от угроз совершения актов незаконного вмешательства.

Полномочие по установлению порядка проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств федеральный законодатель делегировал федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта. Указанным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с п. 1 Постановления Правительства РФ от 11 июня 2004 г. № 274 "Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации" и п. 1 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395, является Минтранс России.

В Законе также предусмотрено, что указанный порядок подлежит установлению по согласованию:

с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности России. Указанным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с п. 1 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 "Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации", является ФСБ России;

с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Указанным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с п. 1 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации", является МВД России.

На основании рассматриваемой нормы издан Приказ Минтранса России от 12 апреля 2010 г. № 87, которым утвержден Порядок проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

В соответствии с п. 3 названного Порядка в ходе проведения оценки уязвимости объекта транспортной инфраструктуры и/или транспортного средства (по тексту документа обозначается как "оценка уязвимости") осуществляется:

1) изучение технических и технологических характеристик объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства (включая геологические, гидрологические и географические особенности дислокации объекта транспортной инфраструктуры), а также организации их эксплуатации (функционирования).

Результатом является описание технических и технологических характеристик объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства (включая геологические, гидрологические и географические особенности дислокации объекта транспортной инфраструктуры), а также организации их эксплуатации (функционирования), определение границ зоны безопасности и перечня критических элементов объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства;

2) изучение системы принятых на объекте транспортной инфраструктуры или транспортном средстве мер по защите от актов незаконного вмешательства.

Результатом является описание системы принятых субъектом транспортной инфраструктуры мер на объекте транспортной инфраструктуры и/или транспортном средстве по защите от актов незаконного вмешательства, а также оценка ее соответствия требованиям по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств;

3) изучение способов реализации потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства с использованием совокупности сведений о численности, оснащенности, подготовленности, осведомленности, а также действий потенциальных нарушителей, преследуемых целей при совершении акта незаконного вмешательства в деятельность объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства (по тексту документа обозначается как "модель нарушителя").

Результатом является описание способов реализации потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства применительно к модели нарушителя;

4) определение рекомендаций субъекту транспортной инфраструктуры в отношении мер, которые необходимо дополнительно включить в систему мер по обеспечению транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры и/или транспортного средства.

Результатом является описание дополнительных мер, которые необходимо принять субъекту транспортной инфраструктуры на объекте

транспортной инфраструктуры и/или транспортном средстве в соответствии с требованиями по обеспечению транспортной безопасности.

Названным Порядком наряду с прочим также предусмотрено следующее:

срок проведения оценки уязвимости не должен превышать одного месяца;

при оценке уязвимости группы идентичных по своим конструктивным, техническим, технологическим характеристикам транспортных средств, находящихся в собственности одного юридического (физического) лица или использующихся им на ином законном основании, по его ходатайству результаты оценки уязвимости одного транспортного средства распространяются на всю группу. Перечень транспортных средств, входящих в указанную группу, представляется субъектом транспортной инфраструктуры в компетентный орган перед проведением оценки уязвимости транспортного средства;

при изменении конструктивных, технических и технологических характеристик объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства и/или потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, требований по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в месячный срок проводится дополнительная оценка уязвимости в части, касающейся произошедших изменений.

В Законе названы следующие субъекты, которые могут проводить оценку уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств:

специализированные организации в области обеспечения транспортной безопасности. Понятие таких организаций для целей данного Закона определено в п. 8 его ст. 1 как юридические лица, аккредитованные компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством РФ, для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств;

организации и подразделения федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности России, т.е. ФСБ России;

организации и подразделения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, т.е. МВД России.

Как предусмотрено в Законе, оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств должна проводиться с учетом требований по обеспечению транспортной безопасности. Установление требований по обеспечению транспортной безопасности регламентировано статьей 8 данного Закона. В пункте 4 названного выше Порядка проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, утв. Приказом Минтранса России от 12 апреля 2010 г. № 87, указано,

что оценка уязвимости проводится организациями с учетом перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства и с применением модели нарушителя. В данном пункте также указывалось, что оценка уязвимости проводится на основании методик проведения оценки уязвимости, но Приказом Минтранса России от 26 июля 2011 г. № 199 указание на такие методики исключено.

Закон также устанавливает, что оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств проводится на основе публичного договора по тарифам, устанавливаемым федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) и государственный контроль (надзор) за их применением (до внесения Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ изменения вместо государственного контроля (надзора) указывалось на контроль).

Указанным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с п. 1 Постановления Правительства РФ от 9 апреля 2004 г. № 204 "Вопросы Федеральной службы по тарифам" и п. 1 Положения о Федеральной службе по тарифам, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 332, является ФСТ России. Как сообщалось письмом ФСТ России от 15 декабря 2010 г. № ДС-10109/7 "Об определении стоимости договора на услугу по оценке уязвимости объектов транспортного комплекса", поскольку в настоящее время Типовой публичный договор на услугу по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств не разработан и не утвержден, то данный договор будет составляться в произвольной форме и предполагает многообразие; это усложнит взаимоотношения между специализированными организациями и заказчиками при определении стоимости услуги по договору; в целях типизации документов и облегчения расчета стоимости договоров на проведение услуги ФСТ России предлагает рассчитывать стоимость договора на проведение услуги по оценке уязвимости объектов транспортного комплекса по единой форме, которая должна быть неотъемлемой частью договора. Соответственно, в приложении к названному письму приведена форма расчета стоимости договора на услугу по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и/или транспортных средств.

Постановлением Правительства РФ от 25 марта 2010 г. № 184 в названное Положение о Федеральной службе по тарифам внесены дополнения, которыми предусмотрены полномочия ФСТ России по установлению, во-первых, методических указаний (методик) по расчету тарифов на услуги по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и, во-вторых, правил применения тарифов на услуги по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Соответственно, Приказом ФСТ России от 4 октября 2010 г. № 477-а утверждены Методические указания по расчету тарифов на услуги по проведению оценки уязвимости объектов транспортной

инфраструктуры и транспортных средств, а Приказом ФСТ России от 26 ноября 2010 г. № 549-а - Правила применения тарифов на услуги по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Информационным письмом ФСТ России от 17 января 2011 г. № 7-29 доведены критерии представления документов для установления тарифов на услуги по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. В качестве примеров установления тарифов на услуги по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, оказываемые специализированной организацией, следует указать первые такие Приказы ФСТ России от 17 июня 2011 г. № 284-а, 285-а, 286-а и 287-а, которыми установлены тарифы на названные услуги, оказываемые ООО "ТЭК-Сервис", ФГУ "Краснодарский учебно-курсовой комбинат автомобильного транспорта" ("Краснодарский УКК АТ"), ЗАО "Эскорт-Центр" и ФГУП "Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации" ("УВО Минтранса России").

Необходимо также упомянуть, что Приказом Минтранса России от 15 ноября 2010 г. № 248 утверждены Отраслевые типовые нормы времени на работы по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

В Законе предусмотрено, что результаты проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств подлежат утверждению компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности. Понятие указанных органов для целей данного Закона определено в п. 3 его ст. 1 как федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством РФ осуществлять функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности.

Соответственно, в п. 6 названного выше Порядка проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, утв. Приказом Минтранса России от 12 апреля 2010 г. № 87, предусмотрено, что результаты проведенной оценки уязвимости оформляются указанными в п. 4 данного Порядка организациями в виде текстового документа с графическими планами-схемами в трех экземплярах (первый и второй экземпляр на бумажном носителе, третий - на магнитном) и направляется в компетентный орган для рассмотрения и принятия решения об утверждении либо об отказе в утверждении.

Согласно пункту 8 названного Порядка решение об утверждении результатов проведенной оценки уязвимости либо об отказе в их утверждении принимается компетентным органом в срок, не превышающий 30 дней. При этом установлено следующее:

- 1) решение оформляется в виде заключения и утверждается руководителем компетентного органа (либо уполномоченным им лицом);
- 2) первый экземпляр результатов проведенной оценки уязвимости, утвержденный руководителем компетентного органа (либо уполномоченным

им лицом) и заверенный гербовой печатью, направляется (вручается) организациям, указанным в п. 4 данного Порядка, второй и третий экземпляры остаются в компетентном органе, из которых формируются документальная и электронная базы;

3) решение об отказе в утверждении результатов проведенной оценки уязвимости направляется (вручается) организациям, указанным в п. 4 данного Порядка в письменной форме с указанием причин отказа вместе со вторым экземпляром.

Закон относит сведения о результатах проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств к информации ограниченного доступа, а сведения о результатах проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, указанных в ч. 2 ст. 4 данного Закона, т.е. объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, обеспечение транспортной безопасности которых осуществляется исключительно федеральными органами исполнительной власти, - к сведениям, составляющим государственную тайну.

Понятие информации ограниченного доступа вводит норма ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", согласно которой информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа). Ограничение доступа к информации регламентировано статьей 9 названного Закона, в соответствии с ч. 2 которой обязательным является соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами.

Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определен в ст. 5 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 "О государственной тайне". Соответственно регулированию, содержащемуся в том числе и в данном Законе, в п. 4 указанной статьи Федеральным законом от 15 ноября 2010 г. № 299-ФЗ внесены дополнения, согласно которым государственную тайну составляют сведения: о силах, средствах, об источниках, о методах, планах и результатах деятельности по противодействию терроризму, а также данные о финансировании этой деятельности, если эти данные раскрывают перечисленные сведения; о мерах по обеспечению защищенности критически важных объектов и потенциально опасных объектов инфраструктуры России от террористических актов.

Соответственно, Указом Президента РФ от 11 июня 2011 г. № 787 в разд. IV Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, утв. Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203, включены в том числе пункты 114 и 116, указывающие на сведения, раскрывающие силы, средства, источники, методы, планы, результаты деятельности по противодействию терроризму, а также данные о финансировании этой деятельности, если эти данные раскрывают перечисленные сведения (п. 114); сведения, раскрывающие меры по обеспечению антитеррористической защищенности критически важных

объектов и потенциально опасных объектов инфраструктуры Российской Федерации, результаты оценки их уязвимости (п. 116).

8. Государственный контроль (надзор) за применением регулируемых государством цен (тарифов) на услуги по оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств

Закон предусматривает и регламентирует осуществление государственного контроля (надзора) за применением регулируемых государством цен (тарифов) на услуги по оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Как говорилось выше, данная статья введена в данный Закон в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ, основной целью принятия которого декларировалась реализация положений Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

В Законе установлено, что государственный контроль (надзор) за применением регулируемых государством цен (тарифов) на услуги по оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), т.е. ФСТ России.

Также указано, что названный государственный контроль (надзор) осуществляется в соответствии с законодательством РФ. При этом полномочием на установление порядка осуществления указанного государственного контроля (надзора) наделено Правительство РФ. Это согласуется с положением п. 2 ст. 2 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", указывающим, что порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается Президентом РФ или Правительством РФ в случае, если указанный порядок не установлен федеральным законом.

Соответствующее постановление Правительства РФ, утверждающее порядок осуществления государственного контроля (надзора) за применением регулируемых государством цен (тарифов) на услуги по оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, на текущий момент не издано.

Закон предусматривает, что к отношениям, связанным с осуществлением государственного контроля (надзора) за применением регулируемых государством цен (тарифов) на услуги по оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, организацией и проведением проверок специализированных организаций, осуществляющих деятельность по оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, применяются положения Федерального закона "О

защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", но с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных в данном законе.

Рассматриваемая норма согласуется с положением п. 21 ч. 4 ст. 1 названного Закона, в соответствии с которым при осуществлении государственного контроля (надзора) в области регулируемых государством цен (тарифов) особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами.

В отношении же предмета регулирования Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" необходимо отметить следующее. Названный Закон согласно ч. 1 его ст. 1 регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В соответствии с Законом № 16-ФЗ устанавливаются:

1) порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

2) порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок;

3) права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок;

4) права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

Предмет проверки, проводимой в рамках осуществления государственного контроля (надзора) за применением регулируемых государством цен (тарифов) на услуги по оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, - этот предмет ограничен вопросами соблюдения специализированной организацией в процессе осуществления своей деятельности установленных в соответствии с данным Законом тарифов на выполняемые (оказываемые) работы (услуги) по оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

В соответствии же с общими нормами Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля":

предметом плановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям (ч. 1 ст. 9);

предметом внеплановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда (ч. 1 ст. 10);

предметом документарной проверки являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля (ч. 1 ст. 11);

предметом выездной проверки являются содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения, а также соответствие их работников, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами (ч. 1 ст. 12).

Закон устанавливает основания для проведения плановой проверки в рамках осуществления государственного контроля (надзора) за применением регулируемых государством цен (тарифов) на услуги по оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. В частности, это истечение одного года со дня:

- 1) государственной регистрации специализированной организации;
- 2) окончания проведения последней плановой проверки.

Согласно же общей норме ч. 8 ст. 9 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение трех лет со дня:

1) государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

3) начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным в уполномоченный Правительством РФ в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в случае выполнения работ или предоставления услуг, требующих представления указанного уведомления.

В Законе установлены основания для проведения внеплановой проверки в рамках осуществления государственного контроля (надзора) за применением регулируемых государством цен (тарифов) на услуги по оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. В частности, это:

1) истечение срока исполнения специализированной организацией выданного ФСТ России предписания об устранении выявленного нарушения требований законодательства РФ;

2) поступление в ФСТ России обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о нарушениях специализированной организацией требований законодательства РФ;

3) наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) ФСТ России о проведении внеплановой проверки, изданного в соответствии с поручением Президента РФ или Правительства РФ либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

В соответствии же с общей нормой ч. 2 ст. 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (в ред. Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ) основанием для проведения внеплановой проверки является:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов России, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов России, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

9. Категорирование объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств и уровни их безопасности

В Законе предусмотрено и регламентировано осуществление категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Понятие категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств для целей данного Закона определено в п. 2 его ст. 1 как отнесение их к определенным категориям с учетом степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства и его возможных последствий.

Полномочие по определению порядка установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств федеральный законодатель делегировал федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, т.е. Минтрансу России. При этом предусмотрено, что указанный порядок подлежит определению по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности России, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере экономического развития. Первым и вторым из обозначенных федеральных

органов исполнительной власти являются соответственно ФСБ России и МВД России. Третьим же из обозначенных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с п.1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 "О Министерстве экономического развития Российской Федерации", является Минэкономразвития России.

На основании рассматриваемой нормы издан **Приказ Минтранса России от 21 февраля 2011 г. № 62**, которым утвержден *Порядок установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности*. Названный Порядок среди прочего предусматривает, в частности, следующее:

основными задачами категорирования является отнесение компетентным органом в области обеспечения транспортной безопасности каждого объекта транспортной инфраструктуры (далее по тексту документа обозначается как "ОТИ") и/или транспортного средства (далее по тексту документа обозначается как "ТС") к одной из категорий (п. 2);

устанавливаются не более четырех категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного, воздушного, городского наземного электрического, железнодорожного, морского и речного транспорта, метрополитена и объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства в порядке убывания их значимости - первая, вторая, третья, четвертая (п. 3);

категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств осуществляется на основании критериев категорирования по видам транспорта (п. 4);

критериями категорирования объектов транспортной инфраструктуры или транспортных средств являются: 1) степень угрозы совершения акта незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и/или транспортных средств применительно к отдельным видам транспорта, которая определяется на основании количественных показателей статистических данных (сведений) о совершенных и предотвращенных актах незаконного вмешательства на территории РФ, в том числе в отношении категорируемых объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, за период последних 12-ти месяцев до момента категорирования; 2) возможные последствия совершения акта незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и/или транспортных средств применительно к отдельным видам транспорта, которые определяются на основании количественных показателей о возможных погибших или получивших вред здоровью людей, о возможном материальном ущербе и ущербе окружающей природной среде (п. 5);

по результатам категорирования ОТИ и/или ТС присваивается категория, соответствующая наивысшему количественному показателю любого из критериев категорирования согласно приложениям № 1 - 6 к названному Порядку (п. 6);

в случае изменения наивысшего (наивысших) количественного показателя критериев категорирования меняется значение категории, присвоенной ОТИ или ТС (п. 7).

В упомянутых приложениях № 1 - 6 к названному Порядку определены: категории и количественные показатели критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного транспорта и объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства (приложение № 1);

категории и количественные показатели критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта (приложение № 2);

категории и количественные показатели критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта (приложение № 3);

категории и количественные показатели критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта (приложение № 4);

категории и количественные показатели критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств городского наземного электрического транспорта (приложение № 5);

категории и количественные показатели критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств метрополитена (приложение № 6).

Закон устанавливает, что категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств осуществляется компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности. Понятие указанных органов для целей данного Закона определено в п. 3 его ст. 1 как федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством РФ осуществлять функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности.

Как предусмотрено в п. 8 названного выше Порядка установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности, утв. Приказом Минтранса России от 21 февраля 2011 г. № 62, компетентный орган в области обеспечения транспортной безопасности информирует субъекта транспортной инфраструктуры о присвоении или изменении ранее присвоенной категории объекту транспортной инфраструктуры и/или транспортному средству в срок, не превышающий 15 рабочих дней с момента присвоения или изменения ранее присвоенной категории (п. 8).

В Законе предусмотрено ведение реестра объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, в который подлежат включению категорированные объекты. В соответствии с этой нормой ведение указанного реестра осуществляют компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности, т.е. те же органы, которые согласно с ч. 2 данной

статьи осуществляют категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Полномочием по установлению порядка ведения реестра объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств наделен федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, т.е. Минтранс России. На основании рассматриваемой нормы издан Приказ Минтранса России от 29 января 2010 г. № 22, которым утвержден Порядок ведения Реестра категорированных объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Названным Порядком предусмотрено, в частности, следующее:

названный Порядок предназначен для ведения федеральными агентствами, подведомственными Минтрансу России (далее по тексту документа обозначаются как "компетентные органы"), Реестра категорированных объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (далее по тексту документа обозначается как "Реестр") в соответствии с п. 2 данной статьи (п. 2);

компетентные органы включают в Реестр категорированные объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства, определенные пунктами 5 и 11 ст. 1 Закона (п. 3);

Реестр формируется и ведется компетентными органами по видам транспорта и включает в себя следующие сведения о категорированных объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах: 1) номер по Реестру (далее по тексту документа обозначается как "реестровый номер"); 2) дата внесения в Реестр; 3) полное наименование объекта транспортной инфраструктуры или полное наименование транспортного средства; 4) собственник, юридический и фактический адрес, наименование, организационно-правовая форма, регистрационный номер и дата внесения в ЕГРЮЛ, адрес местонахождения; 5) основания для внесения в Реестр (категория); 6) дата присвоения категории и ее номер; 7) дата пересмотра присвоенной категории; 8) дата исключения из Реестра; 9) основания для исключения из Реестра (п. 4);

Реестр формируется и ведется компетентными органами по видам транспорта на электронных и бумажных носителях. При несоответствии записей на бумажных носителях записям на электронных носителях приоритетное значение имеют сведения, зафиксированные на бумажных носителях (п. 5);

Реестр на электронных носителях ведется непрерывно в форме двух разделов. В раздел 1 вносятся сведения о категорированных объектах транспортной инфраструктуры, в раздел 2 вносятся сведения о категорированных транспортных средствах (п. 6);

Реестр на бумажных носителях ведется непрерывно в виде книг учета категорированных объектов транспортной инфраструктуры, книг учета категорированных транспортных средств (п. 7);

при внесении в Реестр каждому категорированному объекту транспортной инфраструктуры или категорированному транспортному средству присваивается реестровый номер (п. 8);

реестровый номер состоит из серии и номера. Серия состоит из трех заглавных букв (кириллица), которая определяется (присваивается) компетентным органом по видам транспорта применительно к наименованиям объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, определенным пунктами 5 и 11 ст. 1 данного Закона (п. 9);

не допускается использование тождественных букв и их сочетаний в сериях, применительно к различным видам транспорта. Количество арабских цифр в номере устанавливается компетентными органами и не должно превышать семи цифр (п. 10);

основанием для включения категорированного объекта транспортной инфраструктуры или категорированного транспортного средства в Реестр, внесения изменений в Реестр, а также исключения данных объектов и транспортных средств из Реестра является решение компетентного органа (п. 11);

внесение записи о включении в Реестр категорированного объекта транспортной инфраструктуры или категорированного транспортного средства, изменении Реестра, а также исключении данного объекта или транспортного средства из Реестра должно производиться в 10-дневный срок со дня принятия решения компетентным органом (п. 12);

компетентный орган в течение 15 дней с момента внесения в Реестр соответствующей записи направляет субъекту транспортной инфраструктуры и в Ространснадзор уведомление о включении объекта или транспортного средства в Реестр и о присвоенной категории или о его исключении из Реестра (п. 13).

Уровни безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств

Закон предусматривает возможность установления в целях принятия мер по обеспечению транспортной безопасности различных уровней безопасности в транспортном комплексе.

Уровень безопасности – это степень защищенности транспортного комплекса, соответствующая степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства.

Федеральный законодатель делегировал полномочия по установлению перечня уровней безопасности и порядка их объявления при изменении степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса Правительству РФ.

На основании данной нормы издано Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 940 "Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления

(установления)", в п. 1 которого установлены следующие уровни безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств:

уровень № 1 - степень защищенности транспортного комплекса от потенциальных угроз, заключающихся в наличии совокупности вероятных условий и факторов, создающих опасность совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса;

уровень № 2 - степень защищенности транспортного комплекса от непосредственных угроз, заключающихся в наличии совокупности конкретных условий и факторов, создающих опасность совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса;

уровень № 3 - степень защищенности транспортного комплекса от прямых угроз, заключающихся в наличии совокупности условий и факторов, создавших опасность совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса.

Пунктом 2 названного Постановления установлено, что уровень безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств № 1 действует постоянно, если не объявлен иной уровень безопасности.

В пункте 3 названного Постановления установлено, что уровни безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств № 2 и 3 объявляются (устанавливаются) и отменяются субъектами транспортной инфраструктуры на основании:

решения руководителей образованных в соответствии с Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 Федерального оперативного штаба, оперативных штабов в субъектах РФ либо Министра транспорта РФ (уполномоченных ими должностных лиц) об изменении степени угрозы совершения носящего террористический характер акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса;

решения Министра внутренних дел РФ либо Министра транспорта РФ (уполномоченных ими должностных лиц) об изменении степени угрозы совершения не носящего террористический характер акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса.

Как предусмотрено в п. 4 названного Постановления, уровни безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств № 2 и 3 могут объявляться (устанавливаться) как в отношении 1 объекта, так и в отношении группы (2 и более) объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

В качестве примеров применения изложенного Постановления Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 940 можно привести Приказы Минтранса России от 26 января 2011 г. № 23 "Об объявлении уровня безопасности объектов аэропортовой инфраструктуры" и Росавиации от 27 января 2011 г. № 23 "Об объявлении уровня безопасности объектов аэропортовой инфраструктуры", в соответствии с которыми руководителям субъектов транспортной инфраструктуры структуры аэропортов Московского аэроузла, международных аэропортов и аэропортов федерального значения России, во-первых, был объявлен уровень безопасности № 2 объектов

аэропортовой инфраструктуры и, во-вторых, было рекомендовано ввести дополнительные меры безопасности в виде проведения досмотра граждан на входах в аэровокзалы.

Требования по обеспечению транспортной безопасности

В рамках регламентации требований по обеспечению транспортной безопасности установлено, что такие требования должны учитывать уровни безопасности, предусмотренные статьей 7 Закона, для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Эта статья также устанавливает, что указанные требования являются обязательными для исполнения всеми субъектами транспортной инфраструктуры.

Полномочиями же по установлению таких требований по обеспечению транспортной безопасности наделен федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, т.е. Минтранс России. *При этом предусмотрено, что требования по обеспечению транспортной безопасности подлежат установлению по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности России, т.е. ФСБ России, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, т.е. МВД России, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере экономического развития, т.е. Минэкономразвития России.*

На основании нормы, содержащейся в Законе, изданы:

Приказ Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 40, которым утверждены Требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта. Названные Требования определяют систему мер, реализуемых субъектами транспортной инфраструктуры для защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта от потенциальных, непосредственных и прямых угроз совершения актов незаконного вмешательства;

Приказ Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 41, которым утверждены Требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта. Названные Требования определяют систему мер, реализуемых субъектами транспортной инфраструктуры для защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта от потенциальных, непосредственных и прямых угроз совершения актов незаконного вмешательства. При этом установлено, что меры, содержащиеся в

планах охраны судов, плавающих под Государственным флагом РФ, и портовых средств, разработанные и утвержденные в соответствии с положениями главы XI-2 Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 г. и Международного кодекса по охране судов и портовых средств, являются составной частью системы мер по защите объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта от потенциальных, непосредственных и прямых угроз совершения актов незаконного вмешательства;

Приказ Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 42, которым утверждены Требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного транспорта и дорожного хозяйства <63>. Названные Требования определяют систему мер, реализуемых субъектами транспортной инфраструктуры для защиты объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства от потенциальных, непосредственных и прямых угроз совершения актов незаконного вмешательства;

Приказ Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 43, которым утверждены Требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта <64>. Названные Требования определяют систему мер, реализуемых субъектами транспортной инфраструктуры для защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта от потенциальных, непосредственных и прямых угроз совершения актов незаконного вмешательства;

Приказ Минтранса России от 29 апреля 2011 г. № 130, которым утверждены Требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов метрополитена. Названные Требования определяют систему мер, реализуемых субъектами транспортной инфраструктуры, для защиты входящих в состав метрополитена станций, тоннелей, электродепо (включая парковые и деповские пути), электроподстанций, пунктов управления движением от потенциальных, непосредственных и прямых угроз совершения актов незаконного вмешательства.

Как определено при этом, станция включает в себя: подземный, наземный или надземный остановочный пункт, предназначенный для посадки и высадки пассажиров, в том числе вестибюли, эскалаторы или лестницы, платформенные и средние залы, помещения для обслуживания пассажиров, размещения эксплуатационного персонала и производственного оборудования, пересадочные сооружения и другие находящиеся сооружения, оборудование и устройства, обеспечивающие функционирование метрополитена, участки главных путей линии станции, примыкающие тупик, станционные пути, соединительные пути с электродепо и/или другой линией, примыкающие соединительные тоннели и/или открытые участки, а также подземные,

наземные и надземные переходы, находящиеся в собственности или используемые на ином законном основании субъектом транспортной инфраструктуры метрополитена. Также определено, что тоннель включает в себя: участки главных путей линии между смежными станциями, в том числе примыкающие соединительные пути с электродепо и/или другой линией, перегонные, и примыкающие соединительные тоннели и/или открытые участки, притоннельные сооружения, зоны коллективной защиты пассажиров, а также и другие находящиеся сооружения, оборудование и устройства, обеспечивающие функционирование метрополитена.

10. Планирование и реализация мер по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств

Закон регламентирует деятельность по планированию и реализации мер по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Прежде всего, установлена необходимость разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, в которых должна быть предусмотрена система мер по обеспечению транспортной безопасности.

Как предусмотрено, указанные планы разрабатываются субъектами транспортной инфраструктуры на основании результатов проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Полномочие по установлению порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств федеральный законодатель делегировал федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, т.е. Минтрансу России (см. ст. 5 Закона). При этом предусмотрено, что указанный порядок подлежит установлению по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности России, т.е. ФСБ России (см. ст. 5 Закона) и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, т.е. МВД России (см. ст. 5 Закона).

В соответствии с рассматриваемой нормой издан Приказ Минтранса России от 11 февраля 2010 г. № 34, которым утвержден Порядок разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Как предусмотрено в п. 3 названного Порядка, план обеспечения транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства (далее по тексту документа обозначается как "План") разрабатывается на основании результатов оценки уязвимости и определяет систему мер для защиты объекта транспортной инфраструктуры или

транспортного средства от потенциальных, непосредственных и прямых угроз совершения акта незаконного вмешательства, а также при подготовке и проведении контртеррористической операции.

Согласно пункту 4 названного Порядка План оформляется в виде текстового документа с графическими планами-схемами, являющимися составной и неотъемлемой его частью. При этом установлено, что в Планах отражаются сведения:

1) о полном наименовании юридического или физического лица, являющегося собственником объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства, или использующего их на иных законных основаниях, юридическом и фактическом адресе, полном наименовании объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства;

2) о технических и технологических характеристиках объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства (порядке функционирования, эксплуатации объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства);

3) о назначении лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности в субъекте транспортной инфраструктуры, лиц, занимающих должность на объекте транспортной инфраструктуры и ответственных за обеспечение транспортной безопасности (далее по тексту документа обозначаются как "лица, ответственные за обеспечение транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры"), лиц, занимающих должность на транспортном средстве и ответственных за обеспечение транспортной безопасности (далее по тексту документа обозначаются как "лица, ответственные за обеспечение транспортной безопасности транспортного средства"), персонале, чья деятельность непосредственно связана с обеспечением транспортной безопасности;

4) о границах части (наземной, подземной, воздушной, надводной, подводной) объекта транспортной инфраструктуры и/или транспортного средства, проход в которую осуществляется через специально оборудованные места на объекте транспортной инфраструктуры или транспортном средстве для осуществления контроля в установленном порядке за проходом людей и проездом транспортных средств (далее по тексту документа обозначается как "зона транспортной безопасности");

5) о строениях, помещениях, конструктивных, технологических и технических элементах объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства, акт незаконного вмешательства в отношении которых приведет к полному или частичному прекращению его функционирования и/или возникновению чрезвычайных ситуаций (далее по тексту документа обозначаются как "критические элементы объекта транспортной инфраструктуры и/или транспортного средства и их границ");

6) о порядке допуска физических лиц и транспортных средств в зону транспортной безопасности в целях обеспечения транспортной безопасности (пропускной режим), о порядке передвижения физических лиц и транспортных

средств в зоне транспортной безопасности в целях обеспечения транспортной безопасности (внутриобъектовый режим);

7) о количестве и местах расположения специально оборудованных помещений, из которых осуществляется управление инженерно-техническими системами и силами обеспечения транспортной безопасности (пост (пункт) управления обеспечения транспортной безопасности на объекте транспортной инфраструктуры или транспортном средстве);

8) о местах размещения и составе конструкций объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства (заграждения, противотаранные устройства, решетки, усиленные двери, заборы, шлюзы и т.д.), предназначенных для воспрепятствования несанкционированному проникновению лица (группы лиц), пытающегося совершить акт незаконного вмешательства в зону транспортной безопасности, в том числе с использованием транспортного средства (далее по тексту документа обозначаются как "инженерные сооружения обеспечения транспортной безопасности");

9) о мероприятиях по обнаружению лиц, которым запрещено пребывание в зоне транспортной безопасности, обследованию людей, транспортных средств, груза, багажа, ручной клади и личных вещей в целях обнаружения оружия, взрывчатых веществ или других устройств, предметов и веществ, которые запрещены для перемещения в зону транспортной безопасности в связи с возможностью их использования в целях совершения акта незаконного вмешательства (далее по тексту документа обозначается как "досмотр");

10) о местах размещения и составе систем и средств сигнализации, контроля доступа, досмотра, видеонаблюдения, аудио- и видеозаписи, связи, освещения, сбора, обработки, приема и передачи информации (далее по тексту документа обозначаются как "технические средства обеспечения транспортной безопасности");

11) о местах размещения и составе инженерных сооружений обеспечения транспортной безопасности и технических средств обеспечения транспортной безопасности, используемых на объекте транспортной инфраструктуры и/или транспортном средстве в целях защиты от актов незаконного вмешательства (далее по тексту документа обозначаются как "инженерно-технические системы обеспечения транспортной безопасности");

12) о порядке накопления, обработки и хранения данных со всех инженерно-технических систем обеспечения транспортной безопасности, а также их автоматической передачи в режиме реального времени уполномоченным подразделениям органов ФСБ России и органов внутренних дел РФ;

13) о местах размещения и оснащенности, специально оборудованных мест на объекте транспортной инфраструктуры или транспортном средстве для осуществления контроля в установленном порядке за проходом людей и проездом транспортных средств в зону транспортной безопасности (далее по тексту документа обозначаются как "контрольно-пропускные пункты");

14) о порядке выдачи документов, дающих основание для прохода (проезда) на объект транспортной инфраструктуры, в/на критический элемент объекта транспортной инфраструктуры и/или транспортного средства и их границ, а также идентификации личности по ним;

15) порядке прохода, проезда лиц, транспортных средств в зону транспортной безопасности, в/на критический элемент объекта транспортной инфраструктуры и/или транспортного средства через контрольно-пропускной пункт;

16) порядке организации открытой, закрытой связи, оповещения сил обеспечения транспортной безопасности, а также взаимодействия между лицами, ответственными за обеспечение транспортной безопасности в субъекте, на объекте транспортной инфраструктуры и/или транспортном средстве, входящими в состав подразделений транспортной безопасности, а также персоналом, чья деятельность непосредственно связана с обеспечением транспортной безопасности;

17) порядке действий при тревогах: "угроза захвата", "угроза взрыва";

18) порядке доступа к сведениям, содержащимся в Плане;

19) порядке информирования компетентного органа и уполномоченных подразделений органов ФСБ России и органов внутренних дел РФ о непосредственных и прямых угрозах совершения акта незаконного вмешательства;

20) порядке организации как самостоятельно, так и с участием представителей федеральных органов исполнительной власти учений и тренировок.

Как установлено в п. 5 названного Порядка, План разрабатывается отдельно для каждого объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства. При этом предусмотрено, что для транспортных средств, используемых одним субъектом транспортной инфраструктуры, у которых идентичны конструктивные, технические и технологические элементы и категория, допускается разработка Плана для группы транспортных средств.

2. В Законе установлено, что планы обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств подлежат утверждению компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности. Понятие указанных органов для целей данного Закона определено в п. 3 его ст. 1 как федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством РФ осуществлять функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности.

В отношении утверждения указанных планов, внесения в них изменений (дополнений) в п. п. 6 - 10 названного выше Порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, утв. Приказом Минтранса России от 11 февраля 2010 г. № 34, предусмотрено следующее:

План представляется в компетентный орган в области обеспечения транспортной безопасности (обозначается по тексту документа как

"компетентный орган") в трех экземплярах: первый и второй экземпляры на бумажном, третий на электронном носителе. Решение об утверждении Плана либо об отказе в его утверждении принимается компетентным органом в срок, не превышающий 30 дней. Решение оформляется в виде заключения и утверждается руководителем компетентного органа (либо уполномоченным им лицом) (п. 6);

первый экземпляр Плана, утвержденного руководителем компетентного органа (либо уполномоченным им лицом) и заверенного гербовой печатью, направляется (вручается) субъекту транспортной инфраструктуры, второй и третий экземпляры остаются в компетентном органе, из которых формируется документальная и электронная базы (п. 7);

решение об отказе в утверждении Плана направляется (вручается) субъекту транспортной инфраструктуры в письменной форме с указанием причин отказа (п. 8);

изменения (дополнения) вносятся в План и представляются в компетентный орган на утверждение в течение 30 дней с момента изменения оценки уязвимости; изменения требований по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры или транспортных средств (п. 9);

изменения (дополнения), вносимые в План, рассматриваются в соответствии с порядком, предусмотренным пунктами 6, 7, 8 названного Порядка (п. 10).

3. Закон относит сведения, содержащиеся в планах обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, к информации ограниченного доступа, а сведения, содержащиеся в планах обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, указанных в ч. 2 ст. 4 данного Закона, т.е. объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, обеспечение транспортной безопасности которых осуществляется исключительно федеральными органами исполнительной власти, - к сведениям, составляющим государственную тайну. О правовых режимах информации ограниченного доступа и сведений, составляющих государственную тайну, говорилось выше (см. ст. 5 Закона).

4. В Законе регламентировано осуществление деятельности по реализации мер по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. В рамках данной регламентации лишь определены субъекты, на которых возлагается осуществление реализации планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. В частности, установлено, что по общему правилу реализация указанных планов осуществляется субъектами транспортной инфраструктуры. Для случаев, прямо предусмотренных законодательством РФ, указано, что реализация указанных планов осуществляется субъектами транспортной инфраструктуры совместно с органами государственной власти или органами местного самоуправления либо исключительно органами государственной власти.

Изложенное регулирование основано на более общей норме ч. 1 ст. 4 данного Закона, согласно которой обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, если иное не установлено законодательством РФ.

11. Ограничения при приеме на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности

В Законе установлены ограничения при приеме на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности. В рамках данной регламентации в ч. 1 этой статьи определен перечень лиц, которые не могут быть приняты на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности. Точно такой же перечень лиц, но как лиц, которые не принимаются на работу в службы авиационной безопасности, ранее устанавливался в ст. 52 ВЗК РФ - в ее пункте 4, который был введен Федеральным законом от 21 марта 2005 г. № 20-ФЗ в связи с осуществлением мер авиационной безопасности на воздушном транспорте.

Закон называет следующих лиц, не принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности:

1) лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение умышленного преступления.

В соответствии с ч. 3 ст. 86 УК РФ судимость погашается: а) в отношении лиц, условно осужденных, - по истечении испытательного срока; б) в отношении лиц, осужденных к более мягким видам наказаний, чем лишение свободы, - по истечении одного года после отбытия или исполнения наказания; в) в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за преступления небольшой или средней тяжести, - по истечении трех лет после отбытия наказания; г) в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие преступления, - по истечении шести лет после отбытия наказания; д) в отношении лиц, осужденных за особо тяжкие преступления, - по истечении восьми лет после отбытия наказания.

Положениями указанной статьи также предусмотрено следующее: если осужденный в установленном законом порядке был досрочно освобожден от отбывания наказания или неотбытая часть наказания была заменена более мягким видом наказания, то срок погашения судимости исчисляется исходя из фактически отбытого срока наказания с момента освобождения от отбывания основного и дополнительного видов наказаний (ч. 4); если осужденный после отбытия наказания вел себя безупречно, то по его ходатайству суд может снять с него судимость до истечения срока погашения судимости (ч. 5); погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью (ч. 6).

Понятие преступления, совершенного умышленно, определено в ст. 25 УК РФ: преступлением, совершенным умышленно, признается деяние, совершенное с прямым или косвенным умыслом (ч. 1); преступление

признается совершенным с прямым умыслом, если лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность или неизбежность наступления общественно опасных последствий и желало их наступления (ч. 2); преступление признается совершенным с косвенным умыслом, если лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность наступления общественно опасных последствий, не желало, но сознательно допускало эти последствия либо относилось к ним безразлично (ч. 3);

2) лица, состоящие на учете в учреждениях органов здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании.

Как предусмотрено в ч. 3 ст. 26 Закона РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании", диспансерное наблюдение может устанавливаться независимо от согласия лица, страдающего психическим расстройством, или его законного представителя в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 27 названного Закона, и предполагает наблюдение за состоянием психического здоровья лица путем регулярных осмотров врачом-психиатром и оказание ему необходимой медицинской и социальной помощи. В части 1 ст. 27 названного Закона, к которой сделана отсылка, указано, что диспансерное наблюдение может устанавливаться за лицом, страдающим хроническим и затяжным психическим расстройством с тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями;

3) лица, досрочно прекратившие полномочия по государственной должности или уволенные с государственной службы, в том числе из правоохранительных органов, органов прокуратуры или судебных органов, по основаниям, которые в соответствии с законодательством РФ связаны с совершением дисциплинарного проступка, грубым или систематическим нарушением дисциплины, совершением проступка, порочащего честь государственного служащего, утратой доверия к нему, если после такого досрочного прекращения полномочий или такого увольнения прошло менее чем три года.

Соответствующие основания прекращения полномочий по государственной должности или увольнения с государственной службы предусмотрены в том числе статьями 37 и 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", статьей 40 Федерального закона "О полиции", статьей 41.7 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" (статья введена Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ), статьями 12.1 и 14 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" (статья 12.1 введена Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 169-ФЗ). Следует подчеркнуть, что речь идет только о тех случаях такого досрочного прекращения полномочий или такого увольнения, когда не истекло три года со дня прекращения полномочий или увольнения;

4) лица, в отношении которых по результатам проверки, проведенной в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ "О

полиции", имеется заключение органов внутренних дел о невозможности допуска этих лиц к осуществлению деятельности, связанной с объектами, представляющими повышенную опасность для жизни или здоровья человека, а также для окружающей среды. До внесения Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 4-ФЗ изменения отсылка была сделана к Закону РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 "О милиции" (наименование в ред. Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 68-ФЗ).

В пункте 32 ч. 1 ст. 12 Федерального закона "О полиции" закреплена обязанность полиции выносить заключения о возможности допуска к работе в случаях, если эта работа связана с объектами, представляющими повышенную опасность для жизни и здоровья граждан, а также для окружающей среды. Однако эта обязанность полиции, как прямо указано в упомянутом пункте, касается допуска к работе только в службе авиационной безопасности, что соответствует положению подп. 4 упомянутого выше п. 4 ст. 52 ВЗК РФ. Более детально изложенная обязанность полиции, закрепленная в п. 32 ч. 1 ст. 12 Федерального закона "О полиции", не регламентирована.

2. В Законе федеральный законодатель делегировал Правительству РФ полномочие по установлению перечня работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности. Соответствующее изменение внесено Федеральным законом от 19 июля 2009 г. № 197-ФЗ, авторами проекта которого необходимость внесения изменения обосновывалась тем, что в настоящее время законодательством урегулированы вопросы по определению перечня профессий и должностей, которые определены Общероссийским классификатором профессий рабочих и должностей служащих и тарифных разрядов сферы транспорта, утв. Постановлением Госстандарта России от 26 декабря 1994 г. № 367, а также Единым тарифно-квалификационным справочником работ и профессий рабочих, Единым квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и служащих, порядок утверждения которого определен Постановлением Правительства РФ от 31 октября 2002 г. № 787; это вызвано тем, что практически все работники инфраструктуры транспорта и транспортных средств в той или иной мере, от лиц, осуществляющих техническое обслуживание транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры, до руководителей объектов транспорта и владельцев транспортных средств, участвуют в обеспечении транспортной безопасности, и утверждение перечня профессий и должностей работников, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности, будет дублировать уже утвержденные нормативные правовые акты.

На основании рассматриваемой нормы издано распоряжение Правительства РФ от 5 ноября 2009 г. № 1653-р, которым утвержден следующий Перечень работ, связанных с обеспечением транспортной безопасности:

1) аккредитация специализированных организаций в области транспортной безопасности;

- 2) оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств;
- 3) категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств;
- 4) осуществление контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности;
- 5) разработка и реализация планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств;
- 6) формирование и ведение информационных ресурсов единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности, в том числе автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах.

12. Информационное обеспечение в области транспортной безопасности

По терминологии Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" согласно п. 1 ч. 1 его ст. 13 государственные информационные системы - это федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов РФ, на основании правовых актов государственных органов. Поскольку создание государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности предусмотрено законодательным актом федерального уровня, данная система по терминологии названного Закона является федеральной информационной системой.

Статьей 14 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" в отношении государственных информационных систем предусмотрено следующее:

Правительство РФ вправе устанавливать обязательные требования к порядку ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем (ч. 6). На основании данной нормы Постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 723 "О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем" установлено, что до ввода в эксплуатацию федеральной государственной информационной системы, которая предназначена для использования при осуществлении государственных функций и (или) предоставления государственных услуг, федеральный орган исполнительной власти обязан: принять правовой акт о порядке и сроках ввода в эксплуатацию федеральной государственной информационной системы; зарегистрировать федеральную государственную информационную систему в реестре федеральных государственных информационных систем. Названным Постановлением также утверждено Положение о регистрации федеральных государственных информационных систем;

технические средства, предназначенные для обработки информации, содержащейся в государственных информационных системах, в том числе

программно-технические средства и средства защиты информации, должны соответствовать требованиям законодательства РФ о техническом регулировании (ч. 8);

информация, содержащаяся в государственных информационных системах, а также иные имеющиеся в распоряжении государственных органов сведения и документы являются государственными информационными ресурсами. Информация, содержащаяся в государственных информационных системах, является официальной. Государственные органы, определенные в соответствии с нормативным правовым актом, регламентирующим функционирование государственной информационной системы, обязаны обеспечить достоверность и актуальность информации, содержащейся в данной информационной системе, доступ к указанной информации в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством, а также защиту указанной информации от неправомерных доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения и иных неправомерных действий (ч. 9).

Указанным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с п. 1 Положения о Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 418 "О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации", является Минкомсвязь России.

Изменение, в результате которого установлено, что создание единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности осуществляется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, внесено Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 221-ФЗ. В обоснование необходимости такого изменения его авторами отмечалось следующее: разработанные в 2007 г. концепция построения и общесистемное техническое задание на проектирование единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности не утверждены и требуют уточнения; кроме того, уровень, на который вышел характер работ по созданию системы, уже не соответствует полномочиям и компетенции Минкомсвязи России, т.к. на текущем этапе предстоит решать вопросы организации взаимодействия Росжелдора, Росавтодора, Росавиации, Росморречфлота и Ространснадзора с заинтересованными в получении информации о персональных данных пассажиров федеральными органами исполнительной власти, в том числе с ФСБ России; сложилась ситуация, требующая передачи функций головного заказчика федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения транспортной безопасности, т.е. Минтрансу России.

В Законе определено, что единая государственная информационная система обеспечения транспортной безопасности состоит в том числе из автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах (далее - АЦБПД).

При этом предусмотрены виды перевозок, при осуществлении которых формируются АЦБПД, а именно:

- 1) внутренние и международные воздушные перевозки;
- 2) железнодорожные перевозки в дальнем следовании;
- 3) международные перевозки морским, внутренним водным и автомобильным транспортом;
- 4) перевозки железнодорожным, морским, внутренним водным и автомобильным транспортом по отдельным маршрутам, определенным уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности России, т.е. ФСБ России и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, т.е. МВД России.

Закон определяет субъектов предоставления информации, на основании которой формируются АЦБПД. В частности, это:

- 1) субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики;
- 2) федеральные органы исполнительной власти;
- 3) иностранные государства и организации в рамках международного сотрудничества по вопросам обеспечения транспортной безопасности.

Предоставление такой информации при осуществлении воздушных перевозок предусмотрено в ст. 85.1 ВЗК РФ, согласно которой в целях обеспечения авиационной безопасности перевозчики обеспечивают передачу персональных данных пассажиров воздушных судов в АЦБПД в соответствии с законодательством РФ о транспортной безопасности и законодательством РФ в области персональных данных, при международных воздушных перевозках также в уполномоченные органы иностранных государств в соответствии с международными договорами РФ или законодательством иностранных государств вылета, назначения или транзита в объеме, предусмотренном законодательством РФ, если иное не установлено международными договорами РФ.

В соответствии с Законом информационные ресурсы единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности отнесены к информации ограниченного доступа. В этом отношении следует отметить, что согласно ч. 9 ст. 9 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" порядок доступа к персональным данным граждан (физических лиц) устанавливается федеральным законом о персональных данных. Таким актом является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ "О персональных данных", которым согласно ч. 1 его ст. 1 регулируются отношения, связанные с обработкой персональных данных, осуществляемой государственными органами, муниципальными органами, юридическими лицами и физическими лицами с использованием средств автоматизации, в том числе в информационно-телекоммуникационных сетях, или без использования таких средств, если обработка персональных данных без использования таких средств

соответствует характеру действий (операций), совершаемых с персональными данными с использованием средств автоматизации, то есть позволяет осуществлять в соответствии с заданным алгоритмом поиск персональных данных, зафиксированных на материальном носителе и содержащихся в картотеках или иных систематизированных собраниях персональных данных, и (или) доступ к таким персональным данным.

Федеральным законом "О персональных данных" предусмотрены следующие особенности, учитывающие обработку персональных данных на основании данной статьи:

если обработка персональных данных осуществляется в соответствии с законодательством РФ о транспортной безопасности, то допускается обработка специальных категорий персональных данных, касающихся расовой, национальной принадлежности, политических взглядов, религиозных или философских убеждений, состояния здоровья, интимной жизни (ч. 1 ст. 10 Закона);

в случаях, предусмотренных законодательством РФ о транспортной безопасности, обработка биометрических персональных данных может осуществляться без согласия субъекта персональных данных (ч. 2 ст. 11 Закона);

в случаях, предусмотренных федеральными законами, если это необходимо в целях обеспечения безопасности устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса, защиты интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства, может осуществляться трансграничная передача персональных данных на территории иностранных государств, не обеспечивающих адекватной защиты прав субъектов персональных данных (п. 3 ч. 4 ст. 12 Закона);

если обработка персональных данных осуществляется в случаях, предусмотренных законодательством РФ о транспортной безопасности, в целях обеспечения устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса, защиты интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства, то право субъекта персональных данных на доступ к его персональным данным может быть ограничено в соответствии с федеральными законами (п. 5 ч. 8 ст. 14 Закона);

в случаях, предусмотренных законодательством РФ о транспортной безопасности, в целях обеспечения устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса, защиты интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства оператор вправе осуществлять обработку персональных данных без уведомления уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных (п. 9 ч. 2 ст. 22 Закона).

Закон определяет перечень данных, которые подлежат передаче в АЦБПД при оформлении проездных документов. В частности, это:

- 1) фамилия, имя, отчество;

- 2) дата и место рождения;
- 3) вид и номер документа, удостоверяющего личность, по которому приобретается проездной документ (билет);
- 4) пункт отправления, пункт назначения, вид маршрута следования (беспересадочный, транзитный);
- 5) дата поездки.

Необходимо упомянуть, что в КС России направлялась жалоба, в которой оспаривалась конституционность данного положения. Определением КС России от 25 декабря 2008 г. № 903-О-О отказано в принятии к рассмотрению указанной жалобы. При этом КС России отмечено следующее: по смыслу ст. ст. 2 и 11 данного Закона создание АЦБПД направлено на устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защиты интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства; АЦБПД содержат информацию ограниченного доступа; порядок формирования, ведения и предоставления содержащихся в них данных устанавливается Правительством РФ; данные законоположения, рассматриваемые во взаимосвязи с другими положениями данного Закона, не содержат неопределенности в аспекте, обозначенном в жалобе, и не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя.

Согласно Закона полномочием на установление порядка формирования и ведения АЦБПД, а также предоставления содержащихся в них данных наделен уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти. До внесения Федеральным законом от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ изменения предусматривалось, что такой порядок устанавливается непосредственно Правительством РФ.

Соответственно внесенному изменению Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1052 в Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395, введен подпункт 5.2.53.16, предусматривающий полномочие Минтранса по установлению порядка формирования и ведения АЦБПД, а также предоставления содержащихся в них данных.

7. Закон определяет особенности передачи данных, содержащихся в проездных документах (билетах), в АЦБПД субъектом транспортной инфраструктуры или перевозчиком иностранного государства, являющихся собственниками транспортного средства, которое выполняет международные перевозки пассажиров в Россию, из России и (или) через территорию России, либо использующих его на иных законных основаниях. Согласно рассматриваемой части указанные субъекты обеспечивают передачу указанных данных в соответствии с упомянутым выше Федеральным законом "О персональных данных", данным Законом, если международными договорами РФ не установлено иное. Для воздушных перевозок данное правило закреплено в изложенной выше норме ст. 85.1 ВЗК РФ.

Упоминание в данных нормах о международных договорах РФ основано на положении ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, согласно которому в случае, если

международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров РФ определяет Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" <89>. Согласно положениям названного Закона (в ред. Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ <90>) понятием "международный договор РФ" охватываются: международные договоры РФ, заключаемые с иностранными государствами, а также с международными организациями, иными обладающими правом заключать международные договоры образованиями от имени России (межгосударственные договоры), от имени Правительства РФ (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера) (п. 2 ст. 1 и п. 2 ст. 3); международные договоры, в которых Россия является стороной в качестве государства - продолжателя СССР (п. 3 ст. 1); независимо от их вида и наименования (договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами, иные виды и наименования международных договоров) (ст. 2).

13. Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности

В Законе предусмотрено и регламентировано осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности. Как говорилось выше, данная статья введена в данный Закон в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ, основной целью принятия которого декларировалась реализация положений Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Закон устанавливает, что федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (при этом в юридико-технических целях введено сокращенное обозначение "органы государственного контроля (надзора)") согласно их компетенции. Таким федеральным органом исполнительной власти прежде всего в соответствии с п. 1 Постановления Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 184 "Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта" и п. 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398, является Ространснадзор.

В рассматриваемой норме также указано, что федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности осуществляется в соответствии с законодательством РФ. При этом полномочием на установление порядка осуществления указанного государственного контроля (надзора) наделено Правительство РФ. Это согласуется с положением п. 2 ст. 2 Федерального закона "О защите прав

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", указывающим, что порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается Президентом РФ или Правительством РФ в случае, если указанный порядок не установлен федеральным законом.

Сведений об издании соответствующего постановления Правительства РФ, утверждающего порядок осуществления государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, на текущий момент нет. В то же время существует Постановление Правительства РФ от 9 июня 2010 г. № 409 "Об осуществлении должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта контрольных (надзорных) функций", которым утверждено Положение о полномочиях должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, осуществляющих контрольные (надзорные) функции. Названное Положение согласно его п. 1 определяет полномочия государственных транспортных инспекторов - должностных лиц Ространснадзора и ее территориальных органов, осуществляющих контрольные (надзорные) функции в области гражданской авиации, использования воздушного пространства России, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства России, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты), внутреннего водного, железнодорожного транспорта, судоходных гидротехнических сооружений, автомобильного и городского наземного электрического транспорта (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства, а также обеспечения транспортной безопасности в этой области и на метрополитене.

В Законе предусмотрено, что к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", но с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных частями 3 - 6 данной статьи.

Данная норма согласуется с положением п. 11 ч. 4 ст. 1 названного Закона, в соответствии с которым при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами.

В отношении же предмета регулирования Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" необходимо отметить следующее.

Названный Закон согласно ч. 1 его ст. 1 регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В соответствии с ч. 2 указанной статьи названным Законом устанавливаются:

1) порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

2) порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок;

3) права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок;

4) права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

3. Закон устанавливает основания для проведения плановой проверки в рамках осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности. В частности, это истечение одного года со дня:

1) государственной регистрации субъекта транспортной инфраструктуры;

2) окончания проведения последней плановой проверки.

Согласно же общей норме ч. 8 ст. 9 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение трех лет со дня:

1) государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

3) начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным в уполномоченный Правительством РФ в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в случае выполнения работ или предоставления услуг, требующих представления указанного уведомления.

4. Законом установлены основания для проведения внеплановой проверки в рамках осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности. В частности, это:

1) истечение срока исполнения субъектом транспортной инфраструктуры выданного органом государственного контроля (надзора) предписания об устранении выявленного нарушения требований по обеспечению транспортной безопасности;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора) обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах возникновения угрозы совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса или нарушений субъектами транспортной инфраструктуры требований по обеспечению транспортной безопасности;

3) совершение акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса, повлекшего за собой причинение вреда жизни, здоровью людей, вреда безопасности государства, государственному или муниципальному имуществу, имуществу физических и юридических лиц;

4) наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного контроля (надзора) о проведении внеплановой проверки, изданного в соответствии с поручением Президента РФ или Правительства РФ либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

В соответствии же с общей нормой ч. 2 ст. 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (в ред. Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ) основанием для проведения внеплановой проверки является:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов России, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов России, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Закон регламентирует процедуру согласования с органами прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок в рамках осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности. В рамках данной регламентации предусмотрено, что внеплановая выездная проверка деятельности субъекта транспортной инфраструктуры проводится органом государственного контроля (надзора):

по основанию, указанному в п. 2 ч. 4 данной статьи, - после согласования с органом прокуратуры. Речь идет о случаях поступления в органы государственного контроля (надзора) обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц органов государственного контроля (надзора)), органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах возникновения угрозы совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса или нарушений субъектами транспортной инфраструктуры требований по обеспечению транспортной безопасности;

по основанию, указанному в п. 3 ч. 4 данной статьи, - незамедлительно с извещением органа прокуратуры в порядке, установленном частью 12 ст. 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", без согласования с органом прокуратуры. Речь идет о случаях совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса, повлекшего за собой причинение вреда жизни, здоровью людей, вреда безопасности государства, государственному или муниципальному имуществу, имуществу физических и юридических лиц.

В отношении же общей регламентации процедуры согласования с органами прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок необходимо отметить следующее. Данная процедура предусмотрена в ч. 5 ст. 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", в соответствии с которой (в ред. Федерального закона от 26 апреля 2010 г. № 66-ФЗ <95>) внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей может быть проведена по основаниям, указанным в подп. "а" и "б" п. 2 ч. 2 данной статьи, органами

государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Как предусмотрено положениями ч. ч. 8 - 10 указанной ст. 10:

в день подписания распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя в целях согласования ее проведения орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля представляют либо направляют заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, в орган прокуратуры по месту осуществления деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя заявление о согласовании проведения внеплановой выездной проверки. К этому заявлению прилагаются копия распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки и документы, которые содержат сведения, послужившие основанием ее проведения (ч. 8);

заявление о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя и прилагаемые к нему документы рассматриваются органом прокуратуры в день их поступления в целях оценки законности проведения внеплановой выездной проверки (ч. 9);

по результатам рассмотрения заявления о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя и прилагаемых к нему документов не позднее чем в течение рабочего дня, следующего за днем их поступления, прокурором или его заместителем принимается решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки или об отказе в согласовании ее проведения (ч. 10).

В соответствии с ч. 11 ст. 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" основаниями для отказа в согласовании проведения внеплановой выездной проверки являются:

1) отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки в соответствии с требованиями ч. 2 указанной статьи;

3) несоблюдение требований, установленных названным Законом, к оформлению решения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки;

4) осуществление проведения внеплановой выездной проверки, противоречащей федеральным законам, нормативным правовым актам Президента РФ, нормативным правовым актам Правительства РФ;

5) несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля;

6) проверка соблюдения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля.

В норме ч. 12 ст. 10 названного Закона, к которой отсылает часть 5 данной статьи, предусмотрено следующее: если основанием для проведения внеплановой выездной проверки является причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов России, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обнаружение нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, в момент совершения таких нарушений в связи с необходимостью принятия неотложных мер органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля вправе приступить к проведению внеплановой выездной проверки незамедлительно с извещением органов прокуратуры о проведении мероприятий по контролю посредством направления соответствующих документов в органы прокуратуры в течение 24 часов; в этом случае прокурор или его заместитель принимает решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки в день поступления соответствующих документов.

Как установлено в ч. 13 ст. 10 названного Закона, решение прокурора или его заместителя о согласовании проведения внеплановой выездной проверки либо об отказе в согласовании ее проведения оформляется в письменной форме в двух экземплярах, один из которых в день принятия решения представляется либо направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля.

Типовая форма заявления о согласовании органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя утверждена Приказом Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141 "О реализации положений Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (в ред. Приказа Минэкономразвития России от 24 мая 2010 г. № 199).

Порядок согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей утвержден Приказом Генпрокуратуры России от 27 марта 2009 г. № 93 "О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (название Порядка в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 12 мая 2010 г. № 200) <97>.

В Законе указано на недопустимость предварительного уведомления субъекта транспортной инфраструктуры о проведении внеплановой выездной проверки по основанию, указанному в п. п. 2 или 3 ч. 4 данной статьи, т.е. в случаях:

поступления в органы государственного контроля (надзора) обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах возникновения угрозы совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса или нарушений субъектами транспортной инфраструктуры требований по обеспечению транспортной безопасности;

совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса, повлекшего за собой причинение вреда жизни, здоровью людей, вреда безопасности государства, государственному или муниципальному имуществу, имуществу физических и юридических лиц.

Предварительное уведомление юридических лиц, индивидуальных предпринимателей о начале проведения внеплановой выездной проверки предусмотрено нормой ч. 16 ст. 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", согласно которой (в ред. Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ) о проведении внеплановой выездной проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не менее чем за 24 часа до начала ее проведения любым доступным способом. При этом в изложенной норме предусмотрено единственное исключение - проведение внеплановой выездной проверки, основания проведения которой указаны в п. 2 ч. 2 этой статьи, т.е. поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о соответствующих фактах (см. выше). Кроме того, в ч. 17 указанной ст. 10 предусмотрено, что в случае, если в результате деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя причинен или причиняется вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникли или могут возникнуть чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, предварительное уведомление юридических лиц, индивидуальных предпринимателей о начале проведения внеплановой выездной проверки не требуется.

Обязанность незамедлительно информировать об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах (п. 1).

Полномочием по установлению порядка такого информирования наделен федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, т.е. Минтранс России. Соответственно, издан Приказ Минтранса России от 16 февраля 2011 г. № 56, которым утвержден Порядок информирования субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах. Названным Порядком предусмотрено, в частности, следующее:

субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики обязаны незамедлительно представлять информацию об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности, Ространснадзор и ее территориальные органы, органы ФСБ России, органы внутренних дел РФ или их уполномоченные структурные подразделения согласно Перечню потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, утв. Приказом Минтранса России, ФСБ России, МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134 (п. 2);

субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики представляют информацию об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности через Ространснадзор и его территориальные органы по средствам электронной или факсимильной либо телефонной связи по адресам (номерам телефонов), указанным на официальных сайтах Ространснадзора и его территориальных органов (п. 2.1);

информирование об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками посредством имеющихся средств связи органов ФСБ России и органов внутренних дел РФ или их уполномоченных структурных подразделений, Ространснадзора и его территориальных органов осуществляется по месту фактического нахождения объектов транспортной инфраструктуры, месту регистрации и фактического нахождения транспортных средств (п. 3);

субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики при информировании об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах государственных органов, указанных в п. 2 названного Порядка,

используют телефонные и радиосредства связи, в случае их отсутствия используют электронные и/или факсимильные средства связи (п. 4);

субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики представляют информацию об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в государственные органы, указанные в п. 2 названного Порядка, согласно приложениям № 1 - 10 к названному Порядку применительно к конкретным видам транспорта (далее по тексту документа обозначаются как "соответствующие приложения") (п. 5);

при отсутствии полной информации об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, подлежащей представлению согласно соответствующему приложению к названному Порядку, субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики незамедлительно представляют информацию в государственные органы, указанные в п. 2 названного Порядка, и дополняют ее по мере поступления данных (п. 6);

при получении анонимной информации об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики представляют информацию в государственные органы, указанные в п. 3 названного Порядка, согласно разд. III соответствующего приложения к названному Порядку (п. 7);

при представлении информации об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в государственные органы, указанные в п. 2 названного Порядка, по средствам телефонной или радиосвязи, в первую очередь называется фамилия, имя и отчество лица, передающего сообщение об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, занимаемая им должность на объекте транспортной инфраструктуры или транспортном средстве, в субъекте транспортной инфраструктуры или перевозчике, их наименование. Далее сообщается информация согласно соответствующему приложению к названному Порядку. Лицо, передавшее сообщение, фиксирует в разд. IV соответствующего приложения к названному Порядку фамилии, имена, отчества, занимаемые должности лиц государственных органов, указанных в п. 2 названного Порядка, принявших сообщение об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, указывает дату и время ее передачи и удостоверяет своей подписью (п. 8);

при представлении информации об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в государственные органы, указанные в п. 2 названного Порядка, по средствам электронной связи в электронном виде, информация подписывается электронно-цифровой подписью лица, заполнившего соответствующее приложение к названному Порядку (п. 9);

при представлении информации об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в государственные органы, указанные в п. 2 названного Порядка, по средствам факсимильной связи лицо, заполнившее соответствующее приложение к названному Порядку на бумажном носителе, удостоверяет его своей подписью (п. 10);

при заполнении соответствующего приложения к названному Порядку на бумажном носителе рукописным способом запись производится на русском языке разборчивым почерком или печатными буквами чернилами синего либо черного цвета. Помарки, подчистки и исправления не допускаются (п. 11);

субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики фиксируют факт передачи, дату и время передачи информации об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах государственным органам, указанным в п. 2 названного Порядка, по средствам электронной, факсимильной связи в соответствии с их программными и техническими средствами (п. 12);

при передаче информации об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах государственным органам, указанным в п. 2 названного Порядка, по средствам телефонной и радиосвязи лицо, передавшее информацию, фиксирует факт ее передачи, дату и время посредством аудио-и/или видеосредств (п. 13);

срок хранения носителей информации об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, подтверждающих факт передачи информации, дату и время, а также заполненное соответствующее приложение (приложения) к названному Порядку составляет не менее одного месяца (п. 14).

Обязанность выполнять предписания, постановления должностных лиц уполномоченных федеральных органов исполнительной власти об устранении нарушений требований по обеспечению транспортной безопасности в соответствии со ст. 8 данного Закона (п. 2).

Меры, принимаемые должностными лицами органа государственного контроля (надзора), в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки, предусмотрены в ст. 17 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", согласно ч. 1 которой в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством РФ, обязаны:

1) выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков

их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами;

2) принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, обеспечению безопасности государства, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности.

Как установлено в ч. 2 указанной статьи, в случае, если при проведении проверки установлено, что деятельность юридического лица, его филиала, представительства, структурного подразделения, индивидуального предпринимателя, эксплуатация ими зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые ими товары (выполняемые работы, предоставляемые услуги) представляют непосредственную угрозу причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или такой вред причинен, орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля обязаны незамедлительно принять меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения вплоть до временного запрета деятельности юридического лица, его филиала, представительства, структурного подразделения, индивидуального предпринимателя в порядке, установленном КоАП РФ, отзыва продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья граждан и для окружающей среды, из оборота и довести до сведения граждан, а также других юридических лиц, индивидуальных предпринимателей любым доступным способом информацию о наличии угрозы причинения вреда и способах его предотвращения.

Обязанность оказывать содействие в выявлении, предупреждении и пресечении актов незаконного вмешательства, а также в ликвидации их последствий, установлении причин и условий их совершения (п. 3).

Организационные основы противодействия терроризму определены в ст. 5 Закона 35-ФЗ, в которой среди прочего установлено, что Президент РФ устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, по борьбе с терроризмом и что Правительство РФ определяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, в области противодействия терроризму. Соответствующим актом Правительства РФ является его Постановление от 4 мая 2008 г. № 333 "О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство

деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму".

В Законе указано, что субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики несут ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности. В рамках же регламентации такой ответственности сделана отсылка к законодательству РФ.

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 195-ФЗ также в УК РФ введена статья 263.1 "Неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах", в ч. 1 которой установлена уголовная ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах лицом, ответственным за обеспечение транспортной безопасности, если это деяние повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека либо причинение крупного ущерба. Части 2 и 3 указанной статьи предусматривают повышенную ответственность за те же деяния, повлекшие по неосторожности соответственно смерть человека (ч. 2) либо смерть двух или более лиц (ч. 3). Согласно примечанию к указанной статье крупным ущербом в этой статье признается ущерб, сумма которого превышает один миллион рублей.

В КоАП РФ Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 195-ФЗ введена статья 11.15.1 "Неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности", в ч. 1 которой соответственно установлена административная ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Часть 2 указанной статьи предусматривает повышенную ответственность за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 этой статьи.

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 195-ФЗ в КоАП РФ также введена статья 19.7.5 "Непредставление информации об актах незаконного вмешательства", устанавливающая административную ответственность за непредставление или несвоевременное представление субъектом транспортной инфраструктуры либо перевозчиком информации об угрозах совершения или о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности.

Кроме того, Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 195-ФЗ в ст. 19.5 "Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)" КоАП РФ введена часть 10, предусматривающая административную ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания, требования органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля (надзора) в сфере обеспечения транспортной безопасности.

Тема 5. Нормативное правовое обеспечение противодействия экстремизму в Российской Федерации.

1. Правовая основа противодействия экстремизму, основные понятия.

В настоящее время нормативную правовую основу противодействия экстремистской деятельности в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации "О безопасности", Федеральные законы "О противодействии экстремистской деятельности", "О политических партиях", "Об общественных объединениях", "О свободе совести и религиозных объединениях", "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", УК Российской Федерации, УПК Российской Федерации и другие нормативные правовые акты.

Несмотря на то, что Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" является фундаментом непосредственного правового регулирования борьбы с экстремизмом, практика его применения только формируется. Это вызвано как отдельными недостатками самого Закона, так и факторами, затрудняющими его реализацию.

Данный Федеральный закон, как прямо указано в преамбуле к нему, определяет правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности, устанавливает ответственность за ее осуществление.

Закон носит характер фундаментального, определяющего основные понятия, характеризующего направления противодействия экстремизму. При этом **основополагающей целью**, которую преследовал законодатель, является:

- защита прав и свобод человека и гражданина;
- защита основ конституционного строя;
- обеспечение целостности и безопасности РФ.

Выделение именно этих целей напрямую связано с сущностью экстремистской деятельности и теми объектами, на которые посягают лица, ее осуществляющие. В условиях современной России, где бок о бок существуют политические течения радикальной направленности, где культурный и нравственный уровень запутавшейся молодежи оставляет желать лучшего, где средства массовой информации подчас забывают о том, что гражданам нужен не только стресс, принятие такого закона просто необходимо.

Основные понятия

Как следует из Закона, законодатель отказался от того, чтобы дать четкое и емкое определение понятию "экстремистская деятельность". Вместо этого правоприменителю предложен **перечень деяний, входящих в объем**

данного понятия. С одной стороны, данный подход хорош тем, что позволяет отнести конкретные действия к экстремизму, не "подгоняя" то или иное деяние к одному общему понятию. Вместе с тем перечень является закрытым, что позволяет исключить из экстремистских те деяния, которые по своему духу являются экстремизмом, однако под деяния, перечисленные в перечне, не подпадают.

Широкое толкование понятия "экстремизм" может привести к узаконенной цензуре и борьбе с инакомыслием в нашей стране. Ведь зачастую критерием отнесения того или иного деяния к разряду экстремистского является **цель, с которой данное деяние осуществляется.** Но об этом мы поговорим далее при рассмотрении каждого отдельного деяния, отнесенного Законом к экстремизму.

Отметим, что Шанхайская конвенция по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.) определяет **экстремизм** как какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организацию в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством.

В Законе 114-ФЗ в ст.1. применяются следующие основные понятия:

1) экстремистская деятельность (экстремизм):

насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;

публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;

возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;

воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;

совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте "е" части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации;

пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;

публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;

публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением;

организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;

финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг;

2) экстремистская организация - общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых по основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом, судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности;

3) экстремистские материалы - предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистской рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

Рассмотрим их более подробно.

1. Первым деянием, которое относится к экстремизму, Закон называет **насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации**. Установление данного деяния в самом начале перечня является вполне логичным и оправданным, поскольку подрыв государственности, существующего устройства влечет полное изменение всех остальных элементов существующего строя, а это и комплекс прав и свобод человека и гражданина, и взаимоотношения между отдельными субъектами РФ, представителями населения, органами власти и прочими составляющими элементами нашего существования.

В любом случае, детальное рассмотрение основ конституционного строя РФ обязательно, поскольку каждая из форм экстремистской деятельности, указанная в перечне, непосредственно касается основ конституционного строя.

При рассмотрении отдельных видов экстремистских проявлений мы неоднократно будем касаться вопросов конституционных принципов и в особенности основ конституционного строя России.

Исходя из текста гл. 1 Конституции РФ, можно выделить следующие основы конституционного строя.

Россия позиционируется как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Демократическое (греч. Demos - народ и kratos - власть) государство характеризуется тем, что власть в нем принадлежит народу, то есть именно народ является носителем власти в государстве. Данный принцип реализуется через свободные периодические выборы, в силу федеративного устройства, основанного на государственной целостности РФ и единстве системы государственной власти (ч. 1 ст. 1 и ч. 3 ст. 5 Конституции РФ)¹¹⁸. Таким образом, каждый отдельный гражданин может реализовывать свою власть с помощью предусмотренных действующим законодательством механизмов.

Республиканская форма правления характеризуется тем, что народ РФ осуществляет свою власть непосредственно или через представителей (органы государственной власти и органы местного самоуправления), формирует состав органов власти.

Кроме того, одним из принципов демократического государства является принцип приоритета прав человека и гражданина. С данным принципом связано и **указание на правовой характер государства**. Так, в силу ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Создание правового государства невозможно без четкого установления верховенства закона. Данный принцип выражен в том числе в ч. 2 ст. 4 Конституции РФ, согласно которой Конституция РФ и законы имеют верховенство на всей территории РФ. Это значит, что принимаемые нормативные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ и законам. Все нормативные правовые акты, принимаемые на территории РФ, должны подчиняться принципу верховенства закона, быть ориентированными на него, не противоречить ему и быть направлены на исполнение воли народа, выраженной в Конституции РФ.

Соблюдение установленных законов является **обязанностью всех граждан, их объединений, органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц**.

Федеративное устройство России обусловлено огромными территориями, а также многонациональностью населения. Так, **"федерация"** определяется как единое государство, являющееся объединением относительно

¹¹⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П "По делу о проверке конституционности положений п. 5 ст. 18 и ст. 30.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ", статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) "О выборах Президента Республики Саха (Якутия)".

самостоятельных субъектов федерации в виде государственных образований (республик), регионов, которым предоставляется политическая и экономическая самостоятельность¹¹⁹. В РФ федеративное устройство основано на государственной целостности РФ, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов РФ.

Подобные установления содержатся в главе 3 "Федеративное устройство" Конституции РФ, например в ст. 71 и 73 Конституции РФ, которые определяют предметы ведения РФ и ее субъектов. Несмотря на подобное деление на самостоятельные субъекты, территория РФ включает в себя в том числе территории ее субъектов (ст. 67 ч. 1 Конституции РФ). Федеративное устройство часто служит объектом недовольства различных национальных меньшинств, что также ведет к экстремизму. Важнейший вопрос при анализе федеративного государственного устройства представляет собой суверенитет.

Носителем суверенитета, а также единственным источником власти является ее многонациональный народ (ст. 3 ч. 1), который, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов и возрождая суверенную государственность России, принял Конституцию РФ.

Как отмечает Конституционный Суд РФ в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П суверенитет, предполагающий по смыслу ст. 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции РФ верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак РФ как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус.

Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета РФ. Суверенитет РФ, в силу Конституции РФ, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ.

Содержащееся в Конституции РФ решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты РФ не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит РФ в целом. По смыслу преамбулы, ст. 3, 4, 5, 15 (ч. 1), 65 (ч. 1), 66 и 71 (п. "б") Конституции РФ в их взаимосвязи республики как субъекты РФ не имеют статуса суверенного государства и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделить себя

¹¹⁹ См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. ИНФРА-М, 2006.

свойствами суверенного государства, даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным.

При рассмотрении федеративного устройства отдельно следует выделить вопрос **равноправия и самоопределения народов в РФ**. На территории РФ **не допускается дискриминация**, в том числе по национальным или расовым признакам. Несмотря на то что данная декларация далеко не всегда работает и конфликты на национальной почве в последнее время все больше увеличиваются, данное правило остается, на его основе строится, в том числе определение экстремистской деятельности, оно относится к одним из центральных при формировании толерантного отношения людей, различающихся между собой, друг к другу. Развитие дружественных отношений между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов относится к одной из целей ООН (ч. 2 ст. 1 Устава ООН).

Вместе с тем необходимо помнить, что согласно Декларации "О принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН", принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 ноября 1970 г., **к формам реализации права на самоопределение относится:**

создание суверенного независимого государства;
свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним;

установление любого другого политического статуса.

Данные права зачастую превратно понимаются представителями национальных меньшинств, полагающими, что они в любой момент могут отделиться от России, получить территории, установить свои границы и проч. Ведь согласно вышеуказанной Декларации названные формы реализации права на самоопределение "не должны толковаться как санкционирующие или поощряющие любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов, как этот принцип изложен выше, и вследствие этого имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории без различий расы, вероисповедания или цвета кожи".

Россия позиционируется как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ). Так, например, Конституция РФ, в соответствии с целями социального государства, гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ч. 1 ст. 39 Конституции РФ); право на социальные

пособия реализуется в порядке и на условиях, которые установлены законом (ст. 39, ч. 2, Конституции РФ)¹²⁰.

Таким образом, как в демократическом государстве в России должна реализовываться власть народа, а как в социальном - такая реализация должна быть направлена на достижение социальных целей.

Также основы конституционного строя России составляют единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, работ, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, что вытекает из множества взаимосвязанных положений Конституции РФ и непосредственно затрагивает тему суверенитета, о которой мы говорили выше.

Реализация власти народом затрагивает вопрос осуществления государственной власти через представителей - Президента РФ, Федеральное Собрание, Правительство.

Отдельно, особенно в контексте рассматриваемой проблематики, как одну из основ конституционного строя РФ следует выделить допущение идеологического многообразия. Различные идеи, взгляды, ценности характеризуют на микроуровне личность, а на макроуровне общности граждан, население государства в целом. Именно идеи направляют развитие как отдельно взятой личности, так и людских масс в определенном направлении. Цели, зародившиеся в результате развития идеи, предусматривают комплекс методов и средств их достижения. Идеология включает в себя широчайший спектр мыслей, идей, образов, концепций, собранных в единую логическую структуру.

Да, может показаться, что далеко не каждая идеология настолько широка и глубока, однако суть идеологии заключается не только в нюансах, различиях с другими идеологиями (которые могут заключаться лишь в нескольких нюансах), но в общей идее, которая пронизывает любую сферу отношений любого характера. Само по себе понятие "идеология" (греч. $\text{ЙотаДельтаЭпсилонАльфа}$ - идея, $\text{ЛямбдаОмикронГаммаОмикронДзета}$ - учение) означает учение об идеях, т.е. элемент нематериальной культуры.

В то же время ч. 2 ст. 13 Конституции РФ устанавливает правило, согласно которому никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. В этом правиле выражается принцип добровольности принятия той или иной идеологии гражданами. Государство не вправе каким-либо образом навязывать гражданам ту или иную идеологию, какой бы она ни была.

Сомневаюсь, что данный подход можно назвать правильным, поскольку идеология, направленная на повышение культурного уровня, социальной защищенности населения, самоуважения народа, но не влекущая агрессии по отношению к другим народам, приверженцам другой идеологии, была бы

¹²⁰ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17 октября 2006 г. № 435-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Волковой Ирины Владимировны на нарушение ее конституционных прав положениями ст. 13 Федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" и положения о порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей".

достойной и справедливой. Тем не менее, подчас очень сложно уловить различие между идеями и программами, предлагаемыми государством, и идеологией, которую государство навязывать не имеет права.

Да и сам процесс навязывания идеологии является весьма спорным, поскольку для того, чтобы побудить личность принять или изменить идеологию, необязательно ей о ней рассказывать. Достаточно просто поставить человека в такие условия, когда он по своей природе не сможет принять иного решения, чем выбрать ту или иную идеологию. Такой подход тонок и многоступенчат и находит свое отражение в нынешней России.

Одним из видов идеологии является **политическая идеология**. Правила о многообразии идеологий распространяется и на нее. Конституция РФ гарантирует политическое многообразие и многопартийность. Указанные гарантии являются более чем актуальными, особенно учитывая то, что Россия является многонациональным государством, ее территории огромны, условия проживания населения в разных регионах существенно различаются. Соответственно, различаются цели и потребности населения в разных уголках страны, разных социальных групп, общностей граждан, сформированных по отдельным признакам. Для удовлетворения потребности населения создание многопартийной системы просто необходимо.

Однако как политическая идеология, так и общественные объединения, придерживающиеся той или иной идеологии, должны соответствовать ряду критериев. Так, например, согласно ч. 5 ст. 13 Конституции РФ запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Более того, огромное значение имеет религия, поскольку в рамках ее формируется идеология приверженцев этой религии. Религия создает модели поведения исповедующих в тех или иных ситуациях, обозначает цели, стремления, методы достижения данных целей для своих приверженцев, устанавливает критерии "хорошо" и "плохо".

Таким образом, идеология той или иной религии имеет сильное воздействие на поведение людей. Тем не менее, Россия провозглашена светским государством (ч. 1 ст. 14 Конституции РФ), и никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Таким образом, гарантируется право граждан на свободу вероисповедания, то есть право исповедовать определенную религию либо не исповедовать никакой религии. Да, в России преобладающее количество христиан, что, естественно, влияет на направление развития страны, на возникающие на ее пути проблемы, а также на применяемые методы и способы решения возникающих проблем.

Мы рассмотрели основы конституционного строя, которые являются одним из основных объектов посягательства при осуществлении экстремистской деятельности. В принципе можно сказать, что прочие указанные в п. 1 ст. 1 данного Закона **экстремистские проявления так или**

иначе касаются установленных основ конституционного строя. Вместе с тем, очевидно, что, выделяя "насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ", законодатель говорит именно о принудительных изменениях. Иными словами, законодательно установленные способы изменения основ конституционного строя не должны рассматриваться как экстремизм.

В то же время применение способов, хотя прямо и не указанных в Законе, но **не сопряженных с насилием и не подпадающих под иные деяния, указанные в перечне, нельзя рассматривать как экстремизм.** Этот момент представляется очень важным, поскольку одно дело - проявление инакомыслия и совсем другое - насильственное изменение основ конституционного строя.

То же самое касается и нарушения целостности РФ, хотя из текста данного Закона не очевидно, будет ли являться экстремизмом ненасильственное нарушение целостности РФ. Подобная формулировка может привести к квалификации действий инициаторов, направленных на ненасильственное изменение структуры РФ как государства, к экстремизму.

2. Следующим деянием, относящимся к экстремизму, является **публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность.** Для того, чтобы понимать, о чем идет речь, необходимо разобраться с терминологией и понять, что включает в себя терроризм как объективное явление.

Терроризм за последние годы лет приобрел ужасающие масштабы. Данное явление из локальных противостояний переросло в категорию международной угрозы. Большое количество экстремистских организаций, установивших для себя насилие как метод достижения целей, диктуемых принятой ими идеологией, получили широкое распространение по всему миру. Общественная опасность терроризма привела к необходимости объединения субъектов мирового сообщества для борьбы с этим бичом современности.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ "О противодействии терроризму", под **терроризмом** понимается идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

Сама же **террористическая деятельность согласно данному Закону включает в себя:**

организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;

подстрекательство к террористическому акту;

организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;

вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;

информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;

пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

Как видно из сказанного, между понятиями "экстремизм" и "терроризм" нельзя ставить знак "равно", поскольку **терроризм и экстремизма это не одно и то же.**

Но в тоже время в объем понятия "экстремистская деятельность" будут подпадать вышеперечисленные формы террористической деятельности. Также экстремизмом будет считаться оправдание терроризма как идеологии и как комплекса связанных с этой идеологией действий, то есть логическое обоснование необходимости терроризма, позиционирование целей идеологии терроризма как справедливых, привлечение позитивного внимания к терроризму и террористической деятельности.

3. Следующими деяниями, относящимся к экстремизму является возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии - указанные проявления экстремизма тесно связаны между собой.

Дело в том, что Конституция РФ гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. При этом **запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности** (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ). Конституционный Суд РФ в Постановлении от 20 апреля 2010 г. № 9-П отметил, что принцип равенства носит универсальный характер и оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений, его соблюдение означает помимо прочего и запрет вводить не имеющие объективного и разумного оправдания различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях).

Такова позиция государства, вышеперечисленные гарантии являются одними из основополагающих, т.е. теми, на которых строится государство, общественные отношения внутри него. Нарушение этого принципа равенства недопустимо, равно как и побуждение со стороны отдельных лиц нарушить данный принцип.

Международное сообщество, поддерживая идеи равенства, приняло, в частности, **Конвенцию о защите прав человека и основных свобод**

(заключена в Риме 4 ноября 1950 г.). Так, данной Конвенцией были выделены следующие права и свободы:

- право на жизнь;
- запрещение пыток;
- запрещение рабства и принудительного труда;
- право на свободу и личную неприкосновенность;
- право на справедливое судебное разбирательство;
- наказание исключительно на основании закона;
- право на уважение частной и семейной жизни;
- свобода мысли, совести и религии;
- свобода выражения мнения;
- свобода собраний и объединений;
- право на вступление в брак;
- право на эффективное средство правовой защиты.

Кроме того, соответствующими протоколами к этой Конвенции были добавлены иные права и свободы, также Конвенцией признаваемые и охраняемые.

В свою очередь, согласно ст. 14 Конвенции пользование правами и свободами, признанными в указанной Конвенции, должно быть обеспечено без какой-либо дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам. Данный принцип, признанный международным сообществом, закрепляет идеи равенства, которые лежат в основе вышеуказанных норм Конституции РФ.

Таким образом, **возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни** направлено и против конкретных лиц, и против интересов государства в целом. Указанные действия могут совершаться разнообразными способами, особенно учитывая имеющиеся противоречия между религиями, а также социальные, расовые или национальные предрассудки.

Тем не менее, следует отметить, что не всегда действия граждан, направленные против какой-либо определенной религиозной или национальной группы, обязательно носят экстремистский характер. Так, например, массовые выступления против представителей тех или иных национальностей мотивированы тем, что представители этой национальности (в основном это касается выходцев с Кавказа) нарушают общепринятые правила и нормы поведения в обществе, ведут себя по-хамски, находясь в гостях в России, унижают самих россиян. Однако вместо того, чтобы направить свой гнев против конкретных лиц, возникают попытки объявить вне закона целые национальности, что является как минимум несправедливым.

С другой стороны, обычный гражданин, приехавший с того же Кавказа в столицу России заработать денег, воспринимается изначально негативно, что, естественно, не прибавляет ему любви к русским. Как результат, все чаще в Рунете появляются призывы "объединиться перед лицом общего русского врага". Причем такие призывы направлены не против рядовых граждан, а

против русских националистов. Но, естественно, намерения по собственной защите хороши, когда их произносят или пишут, но на улице у большинства таких вот объединений и групп, основанных по национальному признаку, защита сменяется инициативой и нападением.

Отметим, что в возбуждение религиозной вражды свою лепту внесли радикальные религиозные группы. Так, например, объявление джихада и мировому немусульманскому сообществу, и русскому народу, в частности, со стороны вахабитов в последнее время стало очень частым. Вообще, употребление термина "джихад" прочно связано со священной бойней против неверных. В то же время ислам под "джихадом" понимает личностную борьбу с собственными страстями, духовное развитие и усердие в вере. Да, ислам не исключает физическое воздействие, борьбу, однако она представляет собой отражение нападения, но не агрессию, не уничтожение всех неверных. По крайней мере, именно такая позиция высказывается исследователями ислама, исповедующими данную религию.

Однако частое употребление термина "джихад" в совокупности с нападениями на граждан, с террористическими актами привело к тому, что само мусульманство рассматривается как агрессивная религия, несмотря на то что и мусульманское вероучение и сами мусульмане миролюбивы.

Таким образом, возникает взаимная вражда, вызванная отчасти национальной политикой государства, отчасти стереотипами людей, отчасти низким культурным уровнем и откровенным хамством представителей всех национальностей.

В свою очередь, и объединение граждан как для совершения нападений, так и для отражения угроз основывается на национальном признаке. Таким образом, представляется весьма сложным отделение столкновений на национальной вражде от агрессии против конкретных лиц, не вызванной национальной неприязнью. Так, например, если после драки выяснится, что стороны состоят из представителей различных национальностей, то первой мыслью и квалификацией деяния будет драка именно на национальной почве.

Следующая форма экстремизма очень тесно связана с предыдущей. Так, **пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии является экстремистской деятельностью.**

Отметим, что согласно п. 6 ст. 3 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" запрещается и преследуется в соответствии с федеральным законом воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и свободу вероисповедания, в том числе сопряженное с насилием над личностью, с умышленным оскорблением чувств граждан в связи с их отношением к религии, с пропагандой религиозного превосходства, с уничтожением или с повреждением либо угрозой совершения таких действий.

О том, что такое пропаганда, мы более подробно поговорим в ст. 5 настоящего Федерального закона, однако сейчас отметим, что суть пропаганды

заключается в распространении тех или иных идей, взглядов. Пропаганда является методом воздействия на сознание человека, способствующим формированию собственных взглядов человека сообразно распространяемым идеям. Пропаганда исключительности, превосходства или неполноценности по тем или иным признакам ведет к социальному расслоению, изменению отношения людей друг к другу, возникновению неравенства. В свою очередь, неравенство по признакам социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии недопустимо с позиции конституционных основ нашего государства. Формирование идей неравенства приводит к попытке подчинить одну группу граждан другой, вызывает конфликты, создает угрозу опасности, как отдельных граждан, так и всего государства.

Следует отметить, что неравенство в любом случае будет иметь место, например, в случае должностного подчинения либо в зависимости от уровня знаний и навыков. И подобное неравенство будет являться законным, поскольку основано, если можно так выразиться, на объективных причинах, имеет логику: если человек сильнее, значит, в вопросах, решение которых требует применения силы, сильный будет иметь приоритет перед слабым; если человек умнее, то в вопросах, где важен ум, будет иметь приоритет более умный. То есть в данном случае неравенство логично, а критерий, по которому выбирается приоритетная личность (например, ум, сила), напрямую связан с тем, что необходимо в той сфере, где подобное неравенство практикуется.

В свою очередь, неравенство, основанное на факторах, не имеющих действительного значения при решении тех или иных задач, относится к экстремизму. Так, например, та или иная национальность, раса, религиозная принадлежность и подобное не могут говорить об исключительности человека или группы лиц, равно как и о его (ее) неполноценности относительно других.

Довольно ярко рассматриваемый принцип реализован в ст. 3 ТК РФ. Так, никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

При этом не является дискриминацией установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом¹²¹, либо обусловлены особой заботой государства, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите.

¹²¹ См., например: ст. 2 Основ законодательства РФ о нотариате (утв. ВС РФ от 11 февраля 1993 г. № 4462-1), ст. 16 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности", ст. 7 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ "О службе в таможенных органах РФ", ст. 40.1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 "О прокуратуре РФ" и пр.

Нарушение прав граждан в принципе недопустимо. Да, закон предоставляет возможность ограничения отдельных прав, однако в данном случае отсутствует их нарушение, но можно говорить о снижении их объема или количества.

При этом нарушение прав человека и гражданина в зависимости от вышеперечисленных его особенностей относится к одному из видов экстремистской деятельности. Как правило, подобное нарушение прав человека и гражданина является следствием позиции о собственной исключительности обидчика и о неполноценности того, чьи права были нарушены. Таким образом, очевидна глубокая взаимосвязь между пропагандой и возбуждением розни, с одной стороны, и нарушением прав человека и гражданина - с другой.

4. Следующий вид экстремистской деятельности - это воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием или угрозой его применения.

Согласно Протоколу № 1 от 20 марта 1952 г. к Конвенции о защите прав человека и основных свобод государства обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти.

Указанные гарантии нашли свое отражение в Конституции РФ, в том числе посредством определения народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в РФ (ст. 3 ч. 1 Конституции РФ), указания на то, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти (ст. 3 ч. 2 Конституции РФ). Свободные выборы являются одним из принципов демократического государства. Конституцией РФ гражданам предоставлено право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. При этом граждане имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ст. 32 ч. 1 и 2 Конституции РФ).

На законодательном уровне имеется **ряд нормативных правовых актов, детально регламентирующих особенности реализации рассматриваемых прав граждан.** К таким актам относятся, в частности:

Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ "О референдуме РФ";

Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ";

Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ "О выборах Президента РФ";

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ";

Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (вместе с Временным положением о проведении

выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах РФ, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления).

Однако при исследовании вопроса о проявлении экстремизма в форме воспрепятствования осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушения тайны голосования, соединенных с насилием либо угрозой его применения, необходимо обратиться прежде всего к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" (далее - Закон об основных гарантиях избирательных прав).

Преамбула к данному Закону содержит указание на одну из основ конституционного строя - народовластие: "Демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государством гарантируется свободное волеизъявление граждан РФ на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме".

Одним из принципов свободных выборов является их **свобода**. Так, согласно п. 3 ст. 3 Закона об основных гарантиях избирательных прав, участие гражданина РФ в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина РФ с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

Всеобщее избирательное право заключается, в частности, в предоставлении гражданину РФ, достигшему 18 лет, права избирать, быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования, голосовать на референдуме. По достижении возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, - быть избранным депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, выборным должностным лицом местного самоуправления. Кроме того, гражданин, достигший на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях, других действиях по подготовке и проведению референдума.

Указанными правами избирать, быть избранным, участвовать в референдуме гражданин наделен независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Вместе с тем законодательно установлен ряд ограничений на реализацию прав.

Кроме того, следует обратить внимание на принцип тайного голосования, нарушение которого, сопряженное с насилием или угрозой его применения, будет являться экстремизмом. Согласно ст. 7 Федерального закона

об основных гарантиях избирательных прав голосование на выборах и референдуме является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина. Принцип тайного голосования означает, что никто, кроме самого избирателя, не имеет права знать о содержании его персонального волеизъявления и (или) никто не вправе оказывать давление на волеизъявление избирателя¹²².

В силу п. 8 ст. 64 Закона об основных гарантиях избирательных прав бюллетень заполняется избирателем, участником референдума в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц, за исключением случая, указанного в п. 10 данной статьи Закона¹²³.

В качестве единственного исключения из запрета присутствия при заполнении избирателем бюллетеня других лиц предусмотрено, что избиратель, участник референдума, не имеющий возможности самостоятельно заполнить бюллетень, вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, участника референдума.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав в п. 2 ст. 61 определяет, что голосование должно происходить в помещении для голосования, в котором размещаются кабины или иные специально оборудованные места для тайного голосования, оснащенные системой освещения и снабженные письменными принадлежностями.

В целях обеспечения тайны голосования Законом об основных гарантиях избирательных прав установлен ряд норм, предъявляющих требования к помещениям для голосования. Так, согласно п. 2 ст. 61 данного Закона в помещении для голосования должен быть зал, в котором размещаются кабины или иные специально оборудованные места для тайного голосования, оснащенные системой освещения и снабженные письменными принадлежностями, за исключением карандашей.

Как отметил Верховный Суд РФ¹²⁴, "требования ЦИК России к специально оборудованным местам для тайного голосования, к которым относятся: настольные уголки, столики со стенками или перегородками, ширмы или иное аналогичное оборудование, устанавливаются, что они по своим габаритам и конфигурации должны ограничивать визуальное наблюдение за действиями избирателя от присутствующих в помещении для голосования и обеспечивать тайну его волеизъявления, исключать отсутствие контроля за волеизъявлением избирателя".

Также тайна голосования обеспечивается и при досрочном голосовании (ст. 65 Закона об основных гарантиях избирательных прав). Законом

¹²² См.: Определение Московского областного суда от 8 декабря 2009 г. № 33-22145.

¹²³ Речь идет о случаях, когда избиратель, участник референдума не имеют возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня или заполнить бюллетень. Тогда избиратель, участник референдума вправе воспользоваться помощью другого избирателя, участника референдума, не являющихся членом комиссии, зарегистрированным кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, членом или уполномоченным представителем инициативной группы по проведению референдума, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения, наблюдателем.

¹²⁴ См.: решение Верховного Суда РФ от 3 мая 2005 г. № ГКПИ05-352.

предусмотрены и иные нормы, обеспечивающие тайну голосования в избирательном процессе.

Отметим, что воспрепятствование осуществлению избирательных прав, права на участие в референдуме, работе избирательных комиссий, комиссий референдума, деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, нарушение тайны голосования являются уголовно наказуемым деянием (ст. 141 УК РФ). Подробно об ответственности за это преступление мы поговорим позже, равно как и иных преступлениях, связанных в том числе с выборами и являющихся экстремистскими, однако стоит отметить следующий важный момент.

В ст. 1 Закона при выделении воспрепятствования осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме (или нарушения тайны голосования) не указаны мотивы такого воспрепятствования. Таким образом, создается впечатление, что любое подобное действие, соединенное с насилием либо угрозой его применения будет относиться к экстремизму.

Исходя из буквального толкования данной нормы Закона, это так. Однако на практике далеко не каждое воспрепятствование осуществлению названных прав граждан будет являться экстремизмом. Так, согласно Перечню преступлений экстремистской направленности № 20 (утв. указанием Генпрокуратуры РФ № 399/11, МВД РФ № 1 от 28 декабря 2009 г.) деяния, предусмотренные ст. 141 УК РФ, будут относиться к преступлениям экстремистской направленности, только если они совершены по мотивам ненависти либо вражды идеологической, политической, расовой, национальной, религиозной, в отношении какой-либо социальной группы и зависят от даты возбуждения уголовного дела¹²⁵. Таким образом, мы видим различие в нормах федерального закона и в указаниях Генпрокуратуры РФ и МВД РФ.

В то же время не совсем ясно, что представляет собой идеологическая или политическая вражда. Ведь в рамках проведения выборов та же угроза насилием, как правило, основана на стремлении привлечь на свою сторону большее количество избирателей (вернее, их голосов). Запугивание избирателей можно отнести к одной из форм, пусть и незаконной, политической борьбы. В свою очередь, можно ли назвать отношения между различными кандидатами (политическими объединениями) политической враждой? Поскольку законодатель не дает четкого определения данному понятию, то можно обратиться к толковому словарю Ожегова, который определяет "вражду" как отношения и действия, проникнутые неприязнью, ненавистью.

В таком случае отношения между различными политическими партиями в ряде случаев вполне можно определить как вражду. Учитывая то, что вражда данная основана на политических убеждениях, то ее можно определить как политическую.

¹²⁵ В случае со ст. 141 УК РФ дата >= 12 августа 2007 г.

При такой трактовке закона можно практически любые незаконные действия, охватываемые ст. 141 УК РФ, определять как экстремизм (при наличии насилия или угрозы его применения). На наш взгляд, данная позиция имеет право на жизнь, поскольку право на свободные выборы является одним из основополагающих свободного правового демократического государства, каким позиционируется Россия. Нарушение данного права непосредственно касается основ конституционного строя, реализации принципов построения государства.

При этом стоит обратить внимание на то, что если Генпрокуратура РФ и МВД РФ ставят отнесение деяния к экстремистскому в зависимость от причин его возникновения (наличия той или иной вражды), то Закон указывает на обязательное наличие насилия или угрозы его применения. Ведь может быть осуществлено воспрепятствование осуществлению избирательных прав по мотивам политической вражды и без насилия. Так, например, один кандидат подкупает избирателей для того, чтобы перевес в численности голосов был на его стороне, а не на стороне его политического противника. Нет ни насилия, ни его угрозы, зато есть подкуп, что охватывается ст. 141 УК РФ, и есть мотив политической вражды. Если следовать указаниям Генпрокуратуры РФ и МВД РФ, то этого вполне достаточно для признания преступления экстремистским. Однако, если следовать букве Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности", в отсутствие насилия или угрозы его применения говорить об экстремизме нельзя.

В любом случае, при квалификации деяния именно как преступления экстремистской направленности применяться должны нормы УК РФ. Так, согласно примечанию 2 к ст. 282.1 УК РФ под **преступлениями экстремистской направленности** в УК РФ понимаются преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части УК РФ и п. "е" ч. 1 ст. 63 УК РФ.

Отметим, что рост случаев политического экстремизма, выражающегося в воспрепятствовании реализации избирательных прав граждан и права на участие в референдуме, отчасти связан с установлением 7-процентного барьера для вхождения в парламент, ликвидацией пункта "против всех" в избирательных бюллетенях. Таким образом, мотивом совершения экстремистских действий для многих является опасение создания единой правящей партии, "кукольной оппозиции" и отказ властей обратить внимание на позицию граждан, которые не видят среди кандидатов действительно достойных власти.

Естественно, ситуация на макроуровне и микроуровне выглядят совершенно по-разному. Так, есть позиция о том, что России нужна "сильная рука", а оппозиционные политические объединения должны не раздирать страну противоречиями, а представлять интересы группы лиц, их избравших. С данной позиции установление проходного порога представляется актуальным.

Однако, учитывая грязную политическую борьбу, когда каждые выборы даже на местном уровне сопряжены с огромным количеством судебных дел, наличие технических кандидатов и проч., говорить о выборах, направленных на улучшение благосостояния народа, а не на продвижение тех или иных групп людей к власти, не приходится.

5. Следующей формой экстремизма является **воспрепятствование деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения.** То же касается и признака насилия.

Данная форма экстремизма тесно переплетается с вышерассмотренной. Так, например, воспрепятствование деятельности избирательной комиссии охватывается ст. 141 УК РФ, что делает актуальными выводы, изложенные выше. В то же время рассматриваемая форма экстремизма касается и иных субъектов (государственных органов, органов местного самоуправления и проч.).

Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления является незаменимым элементом функционирования государства. Органы власти реализуют предоставленные им народом РФ полномочия по управлению государством.

Отметим, что в Законе прямо не говорится о воспрепятствовании деятельности указанных органов и организаций по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды. Таким образом, условием отнесения деяния к разряду экстремистских является наличие факта воспрепятствования деятельности и насилия (либо угрозы его применения). Иными словами, если следовать букве закона, погром в офисе любой организации, пусть даже и по экономическим причинам, будет являться проявлением экстремизма.

Насколько данный подход был бы справедлив, однозначно ответить сложно по следующим причинам. С одной стороны, за неимением четкого определения понятия "экстремизм" трудно оценить справедливость отнесения вышеописанного погрома к экстремистской деятельности. В то же время, если следовать логике, одним из признаков такого явления, как экстремизм, является попытка изменить упорядоченную структуру межличностных отношений, устройства государства и проч. в сторону агрессии, радикализма как в идеологии, так и в способах достижения целей, ликвидации толерантности. Если мы говорим об экстремизме как о тех или иных действиях (начиная от оправдания экстремизма, его пропаганды и разжигания вражды и заканчивая открытой агрессией), основанных на идеях неравенства по различным признакам, то рассмотренный погром можно отнести к экстремизму с большой натяжкой.

Вместе с тем, если, учитывая вышесказанное, основываться на позиции о том, что экстремизм, прежде всего, представляет собой явления, действия, ставящие под угрозу государственное устройство, интересы неопределенного круга лиц и чаще всего связанные с идеологической подоплекой, но ею не

ограничивающиеся, тогда можно и погром в офисе представить как проявление экстремизма.

6. Разумеется, к экстремистской деятельности относится **совершение преступлений по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы** (п. "е" ч. 1 ст. 63 УК РФ). Как видим, в данном случае критерием экстремизма явились мотивы.

Характер, суть и последовательность действий, влекущих за собой уголовную ответственность, предусмотрены соответствующей статьей Особенной части УК РФ. В уже упомянутом Перечне № 20 преступлений экстремистской направленности предусмотрены, помимо, безусловно, экстремистских, в том числе следующие:

- преступления, относящиеся к экстремистским при наличии в статистической карточки отметки о совершении преступления по мотивам ненависти либо вражды идеологической, политической, расовой, национальной, религиозной, в отношении какой-либо социальной группы: ч. 3 и 4 ст. 111, ст. 136, ст. 148, ст. 149, ст. 212, ч. 2 ст. 213, ч. 2 ст. 214, ст. 239, ст. 243, ст. 244, ст. 281, ст. 335, ст. 336 УК РФ.

- преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке дополнительной отметки о совершении преступления по мотивам ненависти либо вражды идеологической, политической, расовой, национальной, религиозной, в отношении какой-либо социальной группы и зависит от даты возбуждения уголовного дела: п. "л" ч. 2 ст. 105 (дата < 12.08.2007), ст. 141 (дата >= 12.08.2007), ст. 142 (дата >= 12.08.2007), ст. 142.1 (дата >= 12.08.2007), ч. 4 ст. 150 (дата >= 12.08.2007), ст. 213 (дата < 12.08.2007), ст. 214 (дата < 01.06.2007), ст. 278 (дата >= 12.08.2007), ст. 279 (дата >= 12.08.2007).

В то же время представляется, что перечень преступлений, которые можно отнести к преступлениям экстремистской направленности, не должен ограничиваться указанными выше. Дело в том, что ст. 63 УК РФ содержит обстоятельства, отягчающие ответственность. Пункт "е" ч. 1 ст. 63 УК РФ касается мотивов преступления, не затрагивая объективную сторону. Так, представляется, что большинство преступлений, а не только указанные выше, совершены по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.

Так, например, изнасилование (ст. 131 УК РФ) не поименовано в данном перечне, что формально позволяет не относить данное деяние, совершенное по вышеуказанным мотивам, к экстремизму. Однако это противоречило бы УК РФ и примечанию 2 к ст. 282.1 УК РФ, которым определено, какие преступления относятся к преступлениям экстремистской направленности.

Кроме того, отнесение рассмотренных выше мотивов совершения преступления к отягчающим обстоятельствам говорит о повышенном уровне общественной опасности таких преступлений.

Отметим, что под социальной группой понимается совокупность людей, граждан, сгруппированных по признакам общности интересов, видов деятельности, места жительства, исторической общности, единства взглядов¹²⁶.

7. В последние годы весьма актуальным стало отнесение к экстремистской деятельности **пропаганды и публичного демонстрирования нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения.**

Прежде всего, к нацистской символике принято относить свастику и стилизованный знак "SS". Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона определяет свастику как "символический крестообразный знак, состоящий как бы из четырех букв Г греческого алфавита, соединенных между собой их основаниями, или четырех человеческих ног, исходящих из одного общего центра. Этот знак с незапамятных времен употребляется браманстами и буддистами Индии, Китая и Японии в орнаменте и письме, выражая собой привет, пожелание благополучия. С Востока свастика перешла на Запад; ее изображения встречаются на некоторых из древнегреческих и сицилийских монет, на священнических облачениях XII - XIV столетий. Усвоив себе этот символ в первой из вышеозначенных форм, под названием "гаммированного креста" (сгух grammata; см. Крест И. Христа), христианство придавало ему значение, подобное тому, какое он имел на Востоке, т.е. выражало им ниспослание благодати и спасения".

В литературе очень часто встречается позиция о том, что свастика представляет собой скрещивание двух скандинавских рун старшего футарка¹²⁷. Фрейя Асвинн отмечает, что, "если соединить в одном знаке две руны Совуло, получится солнечное колесо, или свастика, - древнейший в мире символ солнца, встречающийся практически у всех народов. В странах Севера солнечное колесо считается атрибутом Тора. Оно может изображаться двояко: вращающимися либо по часовой стрелке - по ходу солнца, либо против. В магических операциях первый вариант свастики способствует втягиванию энергии, а второй - излучению"¹²⁸.

Кроме того, встречаются упоминания об использовании свастики на шевронах бойцов Красной Армии Юго-Восточного фронта вместе с аббревиатурой РСФСР в период гражданской войны.

Что касается аббревиатуры "СС", представляющей собой парное написание буквы "S", стилизованной под скандинавскую руну Совуло (герм. Sowulo), то стоит отметить следующее.

СС определяется как die Schutzstaffel, т.е. эскадрилья прикрытия (защиты). Данный термин уходит своими корнями в период Первой мировой войны. Эскадрилья прикрытия обеспечивала выполнение летного задания и прикрытия авиационных бомбардировщиков и разведчиков. Фактически,

¹²⁶ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. ИНФРА-М, 2006.

¹²⁷ Скандинавский рунический алфавит носит название "футарк" по первым буквам названий первых шести рун первого этта. Каждый этт составляют восемь рун, всего эттов три. Подчас выделяют так называемую 25-ую руну, "пустую руну" или "руну Одина".

¹²⁸ Асвинн Ф. Руны и мистерии северных народов / Фрейя Асвинн; Пер. с англ. А. Блейз. М.: ФАИР-ПРЕСС, 2003. 352 с.

аббревиатура СС в фашистской Германии потеряла первоначальный смысл, будучи включенной по предложению Г. Геринга в наименование Национал-социалистической немецкой рабочей партии (die SS der NSDAP).

Однозначно утверждать, что германцы в период расцвета фашизма намеренно использовали написание "SS", схожее с руной Совуло, нельзя. Но и отрицать этот факт нельзя, особенно учитывая интерес фюрера и его окружения к оккультным наукам, символике и сакральной культуре народов.

Обратим внимание на то, как трактуется в литературе значение руны Совуло. Так, Фрейя Асвинн пишет: "Совуло символизирует высшую волю и чувство собственного достоинства. Это - наивысшая сила "я", управляющая нашим индивидуальным развитием - процессом индивидуализации, если использовать юнгианский термин". В то же время солярный символ Совуло обладал, как и большинство сил, обозначенных рунами, разрушительными свойствами: "Тем не менее этой руне присуще и разрушительное начало. Не случайно она имеет форму молнии. Подобно молнии, Совуло внезапным ударом сметает все на своем пути - обычно для того, чтобы расчистить место чему-то новому и лучшему (вспомним, что после грозы воздух насыщается отрицательными ионами). В этой своей ипостаси Совуло связана с Тором - богом-громовником. Поэтому Совуло можно использовать для взывания к Тору, особенно в тех ситуациях, когда требуется быстрое возмездие".

Как видим, вполне возможно, что изображение аббревиатуры "SS" символами, схожими до степени смешения с руной Совуло, не случайно.

Однако использование, как свастики, так и руны Совуло нацистами оказало сильнейшее психологическое воздействие на людей, которые стали ассоциировать указанные символы со смертью, страданиями, войной, ненавистью, расизмом и прочими "детьми" Второй мировой войны.

Подобная негативная интерпретация символики нацистской Германии вполне очевидна. Во Второй мировой войне погибло множество людей, сотни городов были уничтожены. Потери Советского Союза в разные годы оценивались по-разному: от 7 до 27 млн. человек (встречается цифра и 43 млн. человек). "Фашисты разрушили 1710 советских городов, поселков городского типа и более 70 тыс. сел и деревень, 32 тыс. промышленных предприятий, 98 тыс. колхозов, 1876 совхозов. Они подорвали 65 тыс. км железных дорог, взорвали и вывезли 16 тыс. паровозов и 428 тыс. вагонов. Национальное богатство страны сократилось почти на 30 процентов. В целом материальные потери Советского Союза оцениваются суммой около 2 трлн. 569 млрд. рублей"¹²⁹.

Таким образом, естественно, что у целого ряда поколений свастика, руна Совуло, да и ряд иных символов, которые использовала фашистская Германия, вызывали и будут вызывать стойкую ассоциацию с фашизмом и войной. При этом теряется изначальный смысл как рун, так и свастики, которые, как уже было указано выше, применялись и в христианстве византийского образца (что в России называется православием).

¹²⁹ Великая Отечественная война Советского Союза 1941 - 1945 гг.: Краткая история. М.: Воениздат, 1984. Глава двадцать вторая. Материал взят из Википедии. <http://ru.wikipedia.org>.

Политика РФ направлена, в том числе на борьбу с фашизмом, со всеми его проявлениями. Фашизм не должен существовать в стране, народ которой отдал миллионы жизней на борьбу с ним. Сказанное декларируется ст. 6 **Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ "Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов"**. В данной статье закреплено, что в РФ запрещается использование в любой форме нацистской символики как оскорбляющей многонациональный народ и память о понесенных в Великой Отечественной войне жертвах.

В то же время радикальные группировки, подавляющее большинство рядовых членов которых составляет молодежь, под влиянием экстремистской идеологии (превосходства, расовой неполноценности, "хозяев и рабов" и проч.) используют именно нацистскую символику, жесты приветствия, применяемые нацистами, почитают А. Гитлера. Подобное положение дел, несомненно, оскорбляет не только ветеранов, но и младшие поколения, воспитанные в духе патриотизма.

В то же время следует отметить, что нацистскую символику используют русские националисты, что представляется абсурдным. Внуки людей, бившихся против фашистов, надевают повязки со свастикой, ведут себя на манер немцев из старых фильмов (далеко не лучший образ), но при этом утверждают, что являются патриотами. Это один из самых жестоких и ужасных парадоксов современного радикального национализма в России.

Именно на защиту граждан от подобных проявлений, от распространения идей нацизма, главенствовавшего в фашистской Германии, от гражданской войны, в конце концов, направлены рассматриваемые положения Закона.

В то же время представляется, что для того, чтобы назвать использование свастики и рун использованием нацистской символики, недостаточно одного только визуального сходства. С одной стороны, Закон не ставит никаких условий для отнесения символики к нацистской - получается, что, если нацисты использовали данную символику, значит, не имеет значения, где и при каких обстоятельствах ее используют сейчас, - в любом случае это будет проявлением экстремизма.

Однако данная позиция представляется неверной. Ведь, как уже указывалось выше, в христианстве также используется свастика. И при желании можно и Библию трактовать агрессивно (вспомним хотя бы Средние века, крестовые походы, испанскую инквизицию XIII в. и проч.). Тем не менее, нет ни одного судебного дела, где христианская идеология признавалась бы экстремистской. Что касается буддизма, то эта религия вообще чрезвычайно миролюбивая. Таким образом, далеко не всегда использование такой же символики, какую использовали нацисты, должно рассматриваться как экстремистская деятельность.

Таким образом, необходимо тщательно исследовать каждый конкретный случай использования символики, мотивы, побуждающие ее использование. Учитывая особое восприятие русским народом свастики и руны Соуло, также следует учитывать и широту распространения данной символики за пределы

той или иной группы лиц (хотя в отношении тех же буддистов сложно сказать, что свастика используется только для "внутреннего потребления").

В то же время использование данной символики, сопряженное с конкретными националистическими идеями, для неограниченного круга лиц (опять же учитывая особенности восприятия свастики русским народом), можно признать экстремизмом.

Тем не менее, позиция судов по данному вопросу однозначна - единственным и достаточным основанием для признания деятельности экстремистской является сам по себе факт пропаганды свастической символики, вне зависимости от побудительных мотивов пропагандистов и их личного отношения к такой символике.

Так, Верховный Суд РФ¹³⁰ при исследовании вопроса о правомерности запрета деятельности религиозной общины "ВЕК РА" предельно четко дал понять - не имеет значения, почему, зачем и с какими намерениями используется свастика. Судом установлено и из материалов дела усматривается, что в журнале "Ведическая культура", печатном органе Общин Ведической Культуры, публикуются изображения свастических символов, сходных с нацистскими до степени смешения (№ 3, 4 за 2004 г.). В статье "Символы славян и ариев" (№ 4, стр. 23) распространено предложение сменить символику Российской Армии, заменив звезду на свастику, и помещено изображение знака свастики.

Согласно заключению судебно-психологической экспертизы от 25 декабря 2005 г. в восприятии и сознании миллионов людей нашей страны зафиксировалась устойчивая связь свастического знака креста с идеологией национал-социализма и интервенции фашистской Германии, направленной на порабощение других народов.

Статьи, систематически публикуемые старейшиной общины в журнале "Ведическая культура", создают возвышенный привлекательный имидж свастических символов, убеждают в положительной роли их применения в повседневной жизни. Тем самым ведется пропаганда свастических символов, которая согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" признается экстремистской деятельностью.

Такова позиция суда. Однако представляется странным, почему в государстве, где главенствует светская власть, подобные судебные процессы затрагивают деятельность небольших религиозных организаций, но крупные и старейшие религии остаются в стороне, хотя используют ту же символику. Получается нелогично и непоследовательно.

Возможно, законодателю следует выделить конкретные критерии, при которых использование данной символики недопустимо. Ведь то же христианство использует огромное число символов большей или меньшей значимости, так что свастика попросту теряется, хотя и используется. В то же время в рассматриваемом случае свастика была чуть ли не единственным символом, который использовался Общиной.

¹³⁰ Подробнее см.: Определение Верховного Суда РФ от 6 февраля 2007 г. № 18-Г07-1.

Представляется, что нынешнее нормативное правовое регулирование данного вопроса очень далеко не только от совершенства, но и от элементарной логики. Тем не менее со временем, возможно, ситуация изменится, а суды будут не настолько радикальны в своих суждениях. Например, если к ответственности привлекут Русскую Православную Церковь, которая использовала данный символ еще задолго до появления национал-социалистов, придавая ему иное значение, соответствующее идеям христианства.

В то же время основным объектом, против которого направлены рассматриваемые нормы, касающиеся символов нацистской Германии, является политический экстремизм. Президент РФ Б.Н. Ельцин в своем Указе от 23 марта 1995 г. указывал на участвовавшие случаи разжигания социальной, расовой, национальной и религиозной розни, на распространение идей фашизма. Отмечалось создание незаконных вооруженных формирований, срачивающихся с некоторыми профсоюзными, коммерческими, финансовыми, а также криминальными структурами.

"Нельзя допустить, чтобы рост политического экстремизма привел к срыву очередных выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, препятствовал свободному волеизъявлению избирателей, влиял на разрешение трудовых конфликтов, оказывал давление на те или иные государственные и муниципальные органы.

Деятельность политических экстремистов, многие из которых открыто заявляют об идейном родстве с национал-социализмом, используют фашистские или схожие с ними лозунги, атрибутику и символику, глубоко оскорбляет хранимую россиянами память о жертвах Великой Отечественной войны и чувства ветеранов"¹³¹.

8. К экстремистской деятельности, помимо собственно самих вышеперечисленных деяний, относятся и публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения.

Запрет на публичные призывы к осуществлению экстремистских действий соответствует принципам, изложенным в Конституции РФ. Так, Конституция РФ, гарантируя каждому свободу мысли и слова, запрещает пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду (ч. 1 и 2 ст. 29).

В развитие данного конституционного положения, а также иных положений Конституции РФ и международных договоров, ратифицированных РФ, УК РФ устанавливает запрет публичных призывов к осуществлению экстремистской деятельности, предусматривая уголовную ответственность не за любые действия, а только за те, которые совершаются публично, с обращением к неопределенному кругу лиц¹³².

¹³¹ См.: Указ Президента РФ от 23 марта 1995 г. № 310 "О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в РФ".

¹³² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2009 г. № 1018-О-О.

Отметим, что, исходя из изложенного, призывы к осуществлению экстремистских действий среди ограниченного круга лиц не образуют экстремизма по рассматриваемому основанию. Однако трудно представить себе ситуацию, когда непубличные призывы к осуществлению экстремистских действий будут осуществляться без идеологической подоплеки, например пропаганды исключительности, превосходства либо неполноценности по национальным и прочим признакам, которая не требует наличия публичности для квалификации как экстремизм. Таким образом, практически всегда есть возможность признать экстремизмом любые призывы к осуществлению экстремистских действий.

Тем не менее, отметим, что, по мнению Конституционного Суда РФ, публичный характер призывов к осуществлению экстремистской деятельности характеризуется доведением информации до неопределенного круга лиц. Закон не дает определения понятию "неопределенный круг лиц". Однако, учитывая то, что речь в данном случае идет о распространении информации, к которой по своей сути относятся призывы, можно применить определение неопределенного круга лиц, данное в письме Федеральной антимонопольной службы от 5 апреля 2007 г. № АЦ/4624, применительно к рекламе. Так, антимонопольная служба указала, что под неопределенным кругом лиц понимаются те лица, которые не могут быть заранее определены в качестве получателя рекламной информации и конкретной стороны правоотношения, возникающего по поводу реализации объекта рекламирования. Такой признак рекламной информации, как предназначенность ее для неопределенного круга лиц, означает отсутствие в рекламе указания о некоем лице или лицах, для которых реклама создана и на восприятие которых реклама направлена.

Представляется, что данное определение неопределенного круга лиц может подойти и для квалификации осуществления призывов как экстремистской деятельности.

Таким образом, если призывы предназначены конкретным лицам, которых можно определить, т.е. адресно, нельзя говорить о наличии экстремистской деятельности. В то же время, как указывалось выше, как правило, публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности включают в себе и иные деяния, которые можно рассматривать как проявление экстремизма.

Альтернативой публичным призывам является массовое распространение заведомо экстремистских материалов. К распространению приравнивается их изготовление или хранение в целях массового распространения.

Вопрос о том, что такое экстремистские материалы, будет рассмотрен ниже. При этом хотелось бы отметить, что законодатель в данном случае указывает на то, что экстремизмом будет являться распространение именно заведомо экстремистских материалов. То есть распространяемые материалы изначально сами по себе являются экстремистскими.

Что касается изготовления или хранения таких экстремистских материалов, то законодатель не ставит отнесения деяния к экстремизму в

зависимость от способа изготовления. Из этого можно сделать вывод о том, что материалы должны иметь объективную форму, доступную для восприятия.

При этом для признания изготовления или хранения экстремистских материалов проявлением экстремизма необходимо, чтобы целью указанных деяний было дальнейшее их массовое распространение.

Как видим, здесь уже отсутствует обязательность наличия неопределенного круга лиц, до которых доводятся экстремистские материалы. Массовый характер распространения также не определен законодателем, однако представляется, что это значит распространение большого круга лиц, причем не обязательно неопределенного. Так, например, исходя из подобного толкования рассматриваемой нормы Закона, можно сделать вывод о том, что даже массовая адресная рассылка экстремистских материалов будет относиться к экстремистской деятельности.

Вместе с тем, если цель массового распространения не очевидна и не доказана, говорить об экстремистской деятельности нельзя. По крайней мере это следует из рассматриваемой нормы Закона.

9. Посягательство на авторитет власти можно рассматривать как экстремизм. Так, к форме экстремизма относится публичное ложное обвинение лица, замещающего государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, в совершении им в период своих должностных обязанностей деяний, указанных в ст. 1 Закона и являющихся преступлением.

Выше нами уже рассматривались деяния, признаваемые преступлениями экстремистской направленности согласно указанию Генпрокуратуры РФ и МВД РФ. Таким образом, речь в данном случае идет именно об этих деяниях с учетом примечания 2 к ст. 282.1 УК РФ, согласно которому под преступлениями экстремистской направленности в УК РФ понимаются преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части УК РФ и п. "е" ч. 1 ст. 63 УК РФ.

Отметим, что речь в данном случае идет именно о преступлении, т.е. виновно совершенном общественно опасном деянии, запрещенном УК РФ под угрозой наказания (ч. 1 ст. 14 УК РФ). Несмотря на то что КоАП РФ содержит ряд статей, посвященных правонарушениям, имеющим экстремистскую направленность, для отнесения деяния к экстремизму необходимо наличие публичного обвинения в совершении именно преступления, а не административного правонарушения.

Кроме того, необходимо наличие критерия публичности и заведомо ложного обвинения для отнесения деяния к экстремизму. Представляется, что в данном случае публичность заключается в донесении информации до тех лиц, которых она прямо не касается. Степень общественной опасности данного деяния должна зависеть от характера аудитории, количества человек, однако основным фактором является донесение информации до сторонних лиц. И

именно наличие данного фактора будет решающим при отнесении деяния к экстремистскому.

Ложь - это намеренное искажение истины. Таким образом, заведомо ложное обвинение представляет собой обвинение, содержащее не соответствующие действительности, намеренно искаженные сведения, например, о событии преступления, о субъекте, его совершившем.

Кроме того, отметим, что по рассматриваемому основанию отнесение деяния к экстремизму возможно, если имеет место распространение заведомо ложной информации о деяниях, совершенных должностным лицом именно в период осуществления им своих должностных обязанностей. Если должностное лицо обвиняют в деяниях, якобы совершенных им до начала исполнения своих должностных обязанностей либо после сложения с себя полномочий, говорить об экстремизме нельзя. Вместе с тем важно помнить, что обвинение должностного лица в совершении им преступлений экстремистской направленности может содержать и иные признаки экстремизма (например, сопряженный с такими обвинениями призыв к насильственному изменению основ конституционного строя).

В данном случае защищаются не столько интересы должностного лица как лица физического, сколько его интересы как представителя власти. Таким образом, объектом посягательства в данном случае является авторитет государственной власти. Защита чести и достоинства физического лица осуществляется в ином порядке (например, возбуждается дело о клевете).

Также следует обратить внимание на то, что заведомо ложные обвинения должностных лиц органов местного самоуправления не будут относиться к экстремизму по рассматриваемому основанию, поскольку речь в данном случае идет именно о государственных должностях РФ и государственных должностях субъектов РФ.

10. Организация и подготовка деяний, перечисленных в п. 1 ст. 1 Закона, а также подстрекательство к их осуществлению также относятся к форме экстремистской деятельности. Обратимся к УК РФ, содержащему названные понятия, однако перефразируем их таким образом, чтобы они были применимы к нашей ситуации.

Подготовкой называется приискание, изготовление или приспособление лицом средств или орудий совершения экстремистских действий, приискание соучастников, сговор на совершение акта экстремизма либо иное умышленное создание условий для совершения акта экстремизма.

Организацией акта экстремизма можно назвать руководство отдельными лицами в целях реализации акта экстремизма, планирование, подыскание оптимальных вариантов осуществления избранных экстремистских действий, координацию действий отдельных лиц, в том числе организацию подготовки акта экстремизма, идеологическое подкрепление действий привлеченных лиц, прочие действия. Организацией будет также являться создание организованной группы для осуществления экстремистских действий.

Подстрекательством будет являться склонение другого лица к совершению акта экстремизма путем уговора, подкупа, угрозы или другим

способом. Так, например, в уголовной практике как подстрекательство квалифицируется поручение совершить то или иное деяние за вознаграждение, оплата таких услуг, предоставления исчерпывающей информации, необходимой для совершения деяния¹³³ (в данном случае акта экстремизма).

11. Формой экстремизма, которой заканчивается перечень видов экстремистской деятельности, является **финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.**

Как видим, описанные деяния очень сильно переплетаются с предыдущим описанным нами проявлением экстремизма. Однако если выше мы говорили об организации и подготовке, то здесь речь идет о содействии организации, подготовке и осуществлению. Представляется, что в данном случае законодатель имеет в виду косвенное участие в совершении акта экстремизма, т.е. когда лицо не осуществляет активных действий по непосредственной подготовке и организации акта экстремизма, но, например, предоставляет ресурсы для совершения иными лицами (организаторами и исполнителями) активных действий по непосредственной организации, подготовке и исполнению задуманного акта экстремизма. Фактически такое лицо осуществляет функцию поддержки, обеспечения и подготовкой самого акта экстремизма не занимается. В Указе Президента РФ от 23 марта 1995 г. № 310 "О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в РФ" лица, финансирующие терроризм (экстремизм), рассматриваются как пособники.

Финансирование представляет собой выделение денежных средств на осуществление подготовки, организации и исполнение актов экстремизма. Как уже указывалось ранее, одной из наиболее грубых и открытых форм экстремизма является терроризм. Вопросы противодействия финансированию терроризма регулируются специальными нормативными правовыми актами, в частности Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма".

Данный Закон предусматривает ряд мер, направленных на **противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма:**

- обязательные процедуры внутреннего контроля;
- обязательный контроль;
- запрет на информирование клиентов и иных лиц о принимаемых мерах противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- иные меры, принимаемые в соответствии с федеральными законами.

¹³³ См., например: Определение Верховного Суда РФ от 12 августа 2010 г. № 46-О10-76.

Не вдаваясь в подробности вышеуказанных мер, отметим, что движение больших финансовых потоков требует контроля за источником и получателем денежных средств (иного имущества). Кроме того, есть критерии отнесения операций с денежными средствами к сомнительным, а также перечень организаций, которые в силу специфики своей деятельности должны соблюдать требования данного Закона.

Так, например, согласно п. 2 ст. 6 Закона № 115-ФЗ **операция с денежными средствами или иным имуществом подлежит обязательному контролю** в случае, если хотя бы одной из сторон является:

- организация или физическое лицо, в отношении которых имеются полученные в установленном в соответствии с Законом № 115-ФЗ порядке сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму;
- либо юридическое лицо, прямо или косвенно находящееся в собственности или под контролем таких организаций или лица;
- либо физическое или юридическое лицо, действующее от имени или по указанию таких организаций или лица.

Порядок определения перечня таких организаций и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, утвержден Постановлением Правительства РФ от 18 января 2003 г. № 27.

Критерии определения экстремистской организации

Помимо критериев отнесения деяний к экстремизму, Закон определяет, что понимается под экстремистской организацией.

Экстремистская организация - это общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых по основаниям, предусмотренным Законом, судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности.

Под **общественным объединением** понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ "Об общественных объединениях" устанавливает, что общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

- общественная организация;
- общественное движение;
- общественный фонд;
- общественное учреждение;
- орган общественной самодеятельности;
- политическая партия.

Кроме того, допускается создание союзов (ассоциаций) общественных объединений на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых

союзами (ассоциациями). При этом образуется новое общественное объединение.

По общему принципу общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности, однако ст. 16 Закона "Об общественных объединениях" запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности.

В свою очередь, религиозные объединения согласно ст. 6 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" представляют собой добровольное объединение граждан РФ, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории РФ, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками:

вероисповедание;

совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний;

обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций.

Отметим, что принцип свободы совести и свободы вероисповедания включает в себя право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. При этом РФ, будучи светским государством, ограничила свое вмешательство в деятельность религиозных объединений.

Тем не менее п. 3 ст. 6 Закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых противоречат закону, запрещены.

Кроме общественных и религиозных объединений экстремистскими могут быть и иные организации, как коммерческие, ставящие целью своей деятельности извлечение прибыли, так и некоммерческие, которые такой цели не имеют и не распределяют полученную прибыль между участниками.

При этом **основным критерием** отнесения той или иной организации к экстремистской является наличие вступившего в силу решения суда о запрете деятельности или ликвидации такой организации в связи с осуществлением ею экстремистской деятельности.

В то же время следует обратить внимание на то, что Закон "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" упоминает перечень физических лиц и организаций, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, либо организаций, находящихся в собственности или под контролем таких организаций или лица, либо физических или юридических лиц, действующих от имени таких организаций или лица.

Организация или физическое лицо может попасть в вышеуказанный перечень по следующим основаниям:

вступившее в законную силу решение суда РФ о ликвидации или запрете деятельности организации в связи с ее причастностью к экстремистской деятельности или терроризму;

вступивший в законную силу приговор суда РФ о признании физического лица виновным в совершении преступления террористического характера;

решение Генерального прокурора РФ или подчиненного ему прокурора о приостановлении деятельности организации в связи с его обращением в суд с заявлением о привлечении организации к ответственности за террористическую деятельность;

постановление следователя о возбуждении уголовного дела в отношении лица, совершившего преступление террористического характера;

составление международными организациями, осуществляющими борьбу с терроризмом, или уполномоченными ими органами и признанными РФ перечней организаций и физических лиц, связанных с террористическими организациями или террористами;

признаваемые в РФ в соответствии с международными договорами РФ и федеральными законами приговоры (решения) судов и решения иных компетентных органов иностранных государств в отношении организаций или физических лиц, осуществляющих террористическую деятельность;

включение организации в соответствии с Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ "О противодействии терроризму" в единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных судами РФ террористическими¹³⁴.

Критерии определения экстремистских материалов

И наконец, последнее определение Закона - **экстремистские материалы**. Отметим, согласно ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" информация определена как сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. В свою очередь, документированная информация - это зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством РФ случаях ее материальный носитель.

Указав, что экстремистские материалы относятся к категории информации, не ограничив размещение данной информации исключительно в документальной форме, законодатель допускает, что экстремистские материалы могут быть размещены на любом носителе. Таким образом, не только листовки, брошюры, книги, иная печатная продукция, но и публикации в Интернете могут быть отнесены к экстремистским материалам. Вместе с тем

¹³⁴ См.: п. 2 ст. 6 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма".

информация должна иметь определенную объективную форму, позволяющую ее воспринимать.

Тем не менее, **основным критерием отнесения информации к экстремистским материалам** является содержание в ней призывов к осуществлению экстремистской деятельности, обоснование или оправдание необходимости такой деятельности. Сами по себе названные деяния относятся к проявлениям экстремизма, а зафиксированная на том или ином носителе данная информация образует экстремистские материалы.

К **экстремистским материалам** законодатель специальной оговоркой отнес труды Национал-социалистической рабочей партии Германии, Фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

Последние из перечисленных действий квалифицируются как геноцид. Отметим, что Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказания за него (9 декабря 1948 г.) определяет, что под геноцидом понимаются следующие действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую:

убийство членов такой группы;

причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы;

предумышленное создание для какой-либо группы тяжелых жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее;

меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы;

насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую.

Таким образом, материалы, содержащие призывы к осуществлению вышеперечисленных действий, будут рассматриваться как экстремистские.

Что касается трудов Национал-социалистической рабочей партии Германии, Фашистской партии Италии, то обратим внимание на элементы самой доктрины, изложенной А. Гитлером в книге "Моя борьба", и комментарии участников Нюрнбергского процесса.

"Благодаря усилиям подсудимых и их сообщников эта книга отравила сознание целого поколения и извратила мировоззрение целого народа".

Генерал СС фон дем Бах Зеленский сказал здесь, что "если вы проповедуете в течение десяти лет, что славянские народы являются низшей расой и что евреи "недочеловеки", логически должно последовать, что убийство миллионов этих людей становится естественным явлением...".

"...Основное в этой книге - это повторяется снова и снова - это проповедь организации и применения силы, проповедь превосходства арийской расы над другими расами и права завоевывать их и править ими, а также

утверждение, что все доктрины, которые проповедуют мирное разрешение международных вопросов, представляют опасную для нации слабость"¹³⁵.

"...В интересах успешного выполнения своих преступных планов гитлеровские заговорщики - Геринг, Гесс, Розенберг, Фриче, Ширах и другие подсудимые - разработали человеконенавистническую "теорию" "высшей расы".

"...Из этой "теории" вытекало, что немцам, вследствие их принадлежности якобы к высшей расе, присвоено "право" строить свое благополучие на костях других рас и народов. Эта "теория" объявила немецко-фашистских узурпаторов не связанными ни законами, ни общепризнанными правилами человеческой морали. "Расе господ" все дозволено. Все действия этих господ, сколь бы отвратительны и бесстыдны, жестоки и чудовищны они ни были, обосновывались "идеями" превосходства этой расы".

"Мы хотим, - говорил Гитлер, - произвести отбор слоя новых господ, чуждого морали жалости, слоя, который будет сознавать, что он имеет право на основе своей лучшей расы господствовать, слоя, который сумеет установить и сохранить без колебаний свое господство над широкой массой".

"Эта немецко-фашистская расовая "теория" должна была вместе с тем служить "научным" обоснованием подготовки гитлеровцами нападения на демократические страны, оправданием агрессивных войн, к которым гитлеровцы лихорадочно готовились в течение всего времени своего господства в Германии"¹³⁶.

Учитывая то, что уже было сказано в Законе "О противодействии экстремистской деятельности", дополнительное комментирование необходимости отнесения трудов НСРП Германии и фашистской партии Италии к экстремистским материалам было бы излишне.

2. Основные принципы противодействия экстремистской деятельности

1. Принципы противодействия экстремистской деятельности представляют собой те самые основы, на которых зиждется идеология, политика РФ, нормативно-правовая база в сфере борьбы с проявлениями экстремизма.

Статья 2 Конституции РФ признает человека, его права и свободы высшей ценностью. В свою очередь, в обязанность государства включается признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина.

¹³⁵ См.: Представление английским обвинителем доказательств по разделу "Фашистская идеология как база агрессии" (из стенограммы заседания Международного военного трибунала от 8 января 1946 г.) - Нюрнбергский процесс. Сборник материалов. Том II. Издание второе, исправленное и дополненное. Государственное издательство юридической литературы. Москва, 1954 / Под ред. К.П. Горшенина (главный редактор), Р.А. Руденко и И.Т. Никитченко.

¹³⁶ См.: Вступительная речь главного обвинителя от СССР Р.А. Руденко (произнесена 8 февраля 1946 г.). Раздел "Идеологическая подготовка агрессивных войн". Нюрнбергский процесс. Сборник материалов. Том I. Издание второе, исправленное и дополненное. Государственное издательство юридической литературы. Москва, 1954 / Под ред. К.П. Горшенина (главный редактор), Р.А. Руденко и И.Т. Никитченко.

Основные права и свободы человека и гражданина определены в главе 2 Конституции РФ и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ.

Учитывая то, что организации представляют собой так или иначе объединения граждан, названные положения распространяются и на организации. Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа в Постановлении от 20 октября 2004 г. № А29-504/2004-2э отметил, что в силу ч. 1 ст. 17 Конституции РФ и п. 1 ст. 9 ГК РФ граждане и юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права.

Организации представляют собой сообщество граждан. Одним из видов организаций является юридическое лицо. Согласно ст. 48 ГК РФ юридическое лицо - это организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

2. Принцип законности в данном случае означает, что противодействие экстремизму осуществляется в соответствии с требованиями закона, но не произвола властей. В РФ провозглашено верховенство закона, и согласно ч. 1 ст. 15 Конституции РФ Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ.

В свою очередь, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица при осуществлении деятельности, направленной на противодействие экстремизму, обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Обвинение в экстремизме, назначение наказания должны быть произведены только в соответствии с требованиями закона и по указанным в нем основаниям.

3. Принцип гласности означает открытость деятельности по противодействию экстремистской деятельности для граждан. Информация о проделанной работе, о принимаемых мерах по профилактике экстремизма, нормативно-правовое регулирование и прочая информация являются достоянием общественности. Граждане могут получать соответствующую информацию как непосредственно¹³⁷, так и через средства массовой информации. Так, например, согласно ст. 38 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 "О средствах массовой информации" граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, их должностных лиц.

¹³⁷ См., например: Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ" и Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

В Указе Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2334 "О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию" указано, что деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц осуществляется на принципах информационной открытости, что выражается:

в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан;

в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях;

в осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан;

в создании условий для обеспечения граждан Российской Федерации зарубежными информационными продуктами и оказания им информационных услуг, имеющих зарубежное происхождение.

При этом в информационных программах государственных телерадиовещательных компаний до сведения граждан в обязательном порядке доводятся основные положения правовых актов и решений государственных органов по основным вопросам внутренней и внешней политики в день их выпуска.

Из данного правила можно выделить некоторые исключения. Во-первых, согласно ст. 40 Закона "О средствах массовой информации" отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен, только если она содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну. Если информация не содержит такую тайну, то отказ в ее предоставлении является незаконным и влечет за собой привлечение к ответственности.

Сведения признаются содержащими государственную тайну в случаях и в порядке, которые предусмотрены Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 "О государственной тайне", и включают в себя определенные законом:

сведения в военной области;

сведения в области экономики, науки и техники;

сведения в области внешней политики и экономики;

сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности.

Вопросы коммерческой тайны регулируются четвертой частью ГК РФ и Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ "О коммерческой тайне". К **иным видам тайны** можно отнести в том числе: налоговую, банковскую, врачебную, нотариальную, адвокатскую, аудиторскую тайны, тайну следствия, тайну судопроизводства и прочие тайны в соответствии с действующим законодательством. Далек не все предусмотренные законом тайны могут быть подвергнуты угрозе разглашения в связи с реализацией принципа гласности при организации противодействия экстремизму.

Отметим, что ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ "О противодействии терроризму" предусматривает возможность введения **режима контртеррористической операции** в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности и государства (п. 1 ст. 11 ФЗ "О противодействии терроризму"). В режиме контртеррористической операции существует ряд ограничений на сбор информации.

Так, согласно ст. 4 Закона о СМИ порядок сбора информации журналистами на территории (объекте) проведения контртеррористической операции определяется руководителем контртеррористической операции.

При освещении контртеррористической операции запрещается распространение в средствах массовой информации сведений о специальных средствах, технических приемах и тактике проведения такой операции, если их распространение может препятствовать проведению контртеррористической операции или поставить под угрозу жизнь и здоровье людей. Сведения о сотрудниках специальных подразделений, лицах, оказывающих содействие в проведении такой операции, выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии террористического акта, и о членах семей указанных лиц могут быть преданы огласке в соответствии с законодательными актами РФ о государственной тайне и персональных данных.

4. Принцип приоритета безопасности РФ означает, что в рамках проведения мероприятий по противодействию экстремизму в основу данной деятельности положены прежде всего интересы государства - его безопасности как организационной структуры.

Отметим, что ч. 3 ст. 55 Конституции РФ допускается ограничение федеральным законом прав и свобод человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

При этом, как следует из правовых позиций Конституционного Суда РФ, предусматриваемые законом меры принудительного характера должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым интересам, а также характеру совершенного деяния; такие меры допустимы, если они основываются на законе, служат общественным интересам и не являются чрезмерными; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он, имея целью воспрепятствовать злоупотреблению правом, должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемыми целями меры¹³⁸.

Так, например, при проведении контртеррористической операции допускается применение следующих мер и временных ограничений:

¹³⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. № 15-П, от 14 мая 1999 г. № 8-П и от 14 ноября 2005 г. № 10-П.

проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов - доставление указанных лиц в органы внутренних дел РФ (иные компетентные органы) для установления личности;

удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;

усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность и т.д. (подробнее см. п. 3 ч. 3 ст. 11 ФЗ "О противодействии терроризму").

5. Принцип приоритета мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, означает, что борьба с экстремизмом должна вестись еще до его первых проявлений. То есть принятие превентивных мер является залогом успеха в противодействии экстремизму.

В этих целях осуществляется профилактика экстремистской деятельности, которая включает в себя, в том числе воспитание патриотизма у населения, пропаганду:

толерантности;

стремления к мирному урегулированию конфликтов;

идеологии существующей власти и конституционного строя;

авторитета власти имущих (в целях минимизации социальных противоречий).

6. Сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, иными организациями, гражданами в противодействии экстремистской деятельности необходимо для эффективной борьбы с проявлениями экстремизма. Несомненно, государству посредством одних только своих рычагов воздействия будет довольно сложно справиться с поставленными задачами. Для реализации программ по противодействию экстремизму необходима поддержка самих граждан, их объединений, причем как российских, так и иностранных.

Таким образом, государство сотрудничает как с отдельными гражданами, так и с организациями, поставившими перед собой задачи противодействия экстремизму. Деятельность таких организаций, как правило, выражается в анализе нормативно-правовой базы, формировании предложений законодателю, развитии и внедрении мер профилактического характера.

7. Естественно, что в отсутствие мер государственного принуждения, адекватного наказания за совершение деяний, отнесенных к экстремистским, было бы невозможно достичь целей противодействия экстремизму. **Установление ответственности** является необходимым условием эффективности всех прочих мер, направленных на противодействие экстремизму.

Уголовный закон определяет наказание как меру государственного принуждения, назначаемую по приговору суда. Наказание применяется к лицу, признанному виновным в совершении преступления, и заключается в

предусмотренных УК РФ лишения или ограничении прав и свобод этого лица (ст. 43 УК РФ).

Отметим, что целью наказания служит восстановление социальной справедливости, а также исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений.

Виды уголовного наказания в УК РФ расположены в определенной последовательности от менее строгого к более строгому. При этом более строгое наказание назначается, только если менее строгий вид наказания не сможет обеспечить целей наказания¹³⁹.

В то же время **наказание за совершение экстремистских действий предусмотрено и КоАП РФ**. Так, согласно 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 лицами. При этом такое наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

3. Основные направления противодействия экстремистской деятельности и её субъекты

Как видим, законодатель выделил два логических направления противодействия экстремистской деятельности. Первое касается **ликвидации причин и условий возникновения экстремизма**, а второе - **борьбы с объективно существующими фактами экстремизма**.

Представляется, что экстремизм зарождается не тогда, когда группа подростков планирует избить иностранцев, не тогда, когда возмущение зреет на кухнях. Возникновение экстремизма намного глубже и кроется в предпосылках возникновения самих мыслей и идей, ведущих в дальнейшем к формированию экстремистской идеологии и совершению таких же поступков.

В свою очередь, возникновение подобных мыслей, порождающих экстремизм, обусловлено множеством факторов. Так, например, неудачная политика государства ведет к возрастанию недовольства в обществе. Для улучшения экономической ситуации государство привлекает дешевую рабочую силу из-за рубежа. Приезжие "гости" начинают осваиваться, стремиться вырваться из повседневной рабочей кабалы и в своих стремлениях и твердости очень часто добиваются больших результатов, нежели "хозяева". Тогда начинается зависть, все чаще слышатся речи о том, что "все купили" и "все места себе захватили", несмотря на то, что сами "обвинители" для улучшения своих жизненных условий активных действий по сути-то не предпринимали. Да, есть и справедливые обвинения, но, как правило, толпе не важна

¹³⁹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11 января 2007 г. № 2 "О практике назначения судами РФ уголовного наказания".

справедливость - она создана для активных действий, а не для справедливости. Без активных действий толпа разойдется. Логичным после всего этого является появление национализма. "Гости", заработав так или иначе свои капиталы, совершенно не хотят выслушивать в свой адрес гневные протесты, объединяются по национальному признаку, и начинаются массовые столкновения. Среди тех и других появляются лица, которые сами ничего не добились, но в этом винят не свою безынициативность, а других. Процветает хамство с обеих сторон, угрозы, драки - и лавина столкновений на национальной почве охватывает страну.

Это один из множества сценариев, которых может быть сотни, и в России они переплелись в один большой клубок так, что для его распутывания требуется применение целого комплекса мер, системных, разнонаправленных. Причем воздействие на население должно производиться годами.

Национализм позволяет сплотить вокруг одной идеи множество людей. Идеи превосходства, радикализм в религии, террор - все это происходит от неудовлетворенности. Рядовые граждане не удовлетворены политикой государства, тем, что у них маленькие зарплаты на фоне приезжих, "разъезжающих на иномарках". А те, кто стоит во главе таких групп лиц, попросту хотят власти.

Есть серьезные сомнения, что граждане вышли бы свергать деспотию¹⁴⁰, если бы они были довольны своим положением, если бы у них было достаточно денег, чтобы обеспечить семью, свое будущее, если бы они могли жить так, как они хотят. Представляется, что в таком случае единственными возможными экстремистами были бы люди, которые сами хотели бы занять место правителя.

Ликвидация самых глубинных причин и условий возникновения экстремизма в той или иной форме чрезвычайно сложна и во многом зависит от уровня интеллектуального развития населения.

В целом необходимо отметить, что за экстремизмом, как правило, стоят определенные люди, которым необходимы последствия экстремистских действий - для захвата ли власти, для побуждения государства совершить действия, которые бы оно при других обстоятельствах не совершило, и проч.

Таким образом, для предупреждения экстремизма необходимо комплексно улучшить положение граждан, изменить миграционную политику, не допустить распространение экстремистских материалов, придать соответствующую негативную окраску уже совершенным актам экстремизма - на макроуровне борьба с экстремизмом должна проводиться по всем фронтам. Ведь то же самое повышение пенсий уменьшает уровень накала страстей в обществе. Отвлечение внимания граждан зарубежными конфликтами, засилье на телевидении совершенно бесполезной развлекательной информации позволяют принять, например, технический регламент по транспортным средствам.

¹⁴⁰ От греч. - неограниченная власть.

Кстати, реакция в отношении данного регламента была среди населения однозначной - новые требования, новые "запросы" власти. В то же время на фоне угасающего экономического кризиса, смены власти (что происходит уже не первый год) принятие такого регламента вполне оправданно. Но, поскольку население не поймет идеи, а увидит лишь дополнительные затраты, популяризация данного технического регламента могла еще сильнее ударить по авторитету власти.

Что касается выявления, предупреждения и пресечения экстремистской деятельности, общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц, то здесь важно отметить следующее. Объединение агрессивно настроенных граждан представляет собой угрозу для общества и государства. По этой причине необходимость принятия соответствующих мер реагирования на их деятельность очевидна.

Кроме того, группа имеет огромное влияние на отдельного ее члена, на его мысли и поступки. В нашей стране и так огромное число обманутых сектами. И шли ведь туда люди от безнадёжности. А если религиозная или общественная организация не ограничивается вытягиванием денег, а требует от своих членов совершения экстремистских действий? Ведь если человек может по собственной доброй воле расстаться со своим имуществом ради сомнительных идеалов, то что ему, слабому сознанием, будет стоить быть членом экстремистского сообщества?

Таким образом, работа на всех фронтах в жизни государства может в результате привести к уменьшению проявлений экстремизма. При этом работа должна вестись не только с уже свершившимися фактами, но также с факторами, которые служат почвой для зарождения экстремистских идей.

Субъекты противодействия экстремистской деятельности

В своем Указе от 23 марта 1995 г. № 310 Президент РФ Б.Н. Ельцин указал на то, что на деятельность политических экстремистов практически не реагируют органы государственной власти и органы местного самоуправления. Нормы, которые являются правовой основой для реальной борьбы с этим явлением, и прежде всего положение ст. 13 Конституции РФ о запрете создания и деятельности объединений, цели или действия которых являются антиконституционными, почти не применяются.

Президент определил крайне неудовлетворительной и нескоординированной работу в этой сфере органов прокуратуры РФ, Министерства внутренних дел РФ и Федеральной службы контрразведки РФ, в чьи задачи входит пресечение незаконной, антиконституционной деятельности и противодействие экстремистским, националистическим и шовинистическим проявлениям, а также Министерства юстиции РФ и Комитета РФ по печати.

В связи с изложенным Б.Н. Ельцин обязал органы власти принять ряд мер по улучшению работы и сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления в борьбе с экстремизмом. Подробнее см. упомянутый Указ.

Кроме того, необходимо отметить, что в целях выполнения требований Шанхайской конвенции по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, упомянутой нами в ст. 1 настоящего Закона, были определены центральные компетентные органы РФ, ответственные за выполнение Шанхайской конвенции:

- Федеральная служба безопасности РФ;
- Министерство внутренних дел РФ;
- Служба внешней разведки РФ;
- Федеральная служба охраны РФ;
- Министерство обороны РФ;
- Генеральная прокуратура РФ;
- Комитет РФ по финансовому мониторингу.

Указанные органы власти, как на федеральном, так и на региональном уровне обязаны сотрудничать по вопросам противодействия экстремистской деятельности. Кроме того, противодействие экстремизму осуществляется и органами местного самоуправления.

Отметим, что согласно Федеральному закону от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории РФ, либо лица, которому не разрешен въезд в РФ, а также в случае, **если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в РФ, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц** может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в РФ.

Перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в РФ, утвержден Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2003 г. № 199 и включает в себя:

- Министерство внутренних дел РФ;
- Федеральную службу безопасности РФ;
- Министерство обороны РФ;
- Федеральную службу финансового мониторинга РФ;
- Службу внешней разведки РФ;
- Министерство юстиции РФ;
- Министерство иностранных дел РФ;
- Федеральную миграционную службу РФ;
- Федеральную службу РФ по контролю за оборотом наркотиков;
- Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- Федеральное медико-биологическое агентство.

4. Профилактика экстремистской деятельности. Порядок объявления предупреждения и предостережения

1. Как следует из ст. 3 Закона о противодействии экстремистской деятельности, принятие профилактических мер представляет собой одно из направлений противодействия экстремистской деятельности. При этом целью самих профилактических мер является предупреждение экстремистской деятельности, то есть борьба с экстремизмом еще до его появления, ликвидация причин и условий возникновения экстремизма.

Профилактика (греч. Prophylaktikos - предохранительный) представляет собой комплекс мер по недопущению чего-либо. В данном случае - по недопущению экстремизма.

Профилактика может показаться наиболее мягким методом борьбы с экстремистскими проявлениями, поскольку в ее рамках осуществляется борьба с причинами и условиями возникновения экстремизма. Однако не стоит недооценивать данный метод по причине того, что принимаемые в рамках профилактики экстремистской деятельности меры имеют своей целью воздействие на сознание людей.

Как мы уже выяснили, профилактика направлена на борьбу с экстремизмом до его первых проявлений, на стадии создания условий и причин экстремизма. В то же время, исходя из смысла Закона, а также прочих актов, так или иначе посвященных борьбе с экстремизмом, можно сделать вывод о том, что профилактические меры делятся на:

меры, принимаемые до возникновения условий и причин экстремизма и направленные на невозможность возникновения таких условий;

меры, принимаемые при возникновении условий и причин экстремизма, но до появления проявлений самого экстремизма (т.е. борьба с возникшими условиями).

В законе в качестве профилактических мер выделяет (но не ограничивается ими) **воспитательные, пропагандистские меры, меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности.** В принципе применение мер воспитательного и пропагандистского характера актуально как до возникновения условий и причин экстремизма, так и после. Результат достигается посредством воздействия на сознание людей, до которых доносится информация, о негативном характере и не менее негативных последствиях экстремизма. Людям прививаются определенные модели поведения, которые становятся для них нормой и непререкаемой истиной при взаимодействии с внешним миром.

Воспитательные меры в данном случае очень тесно связаны с пропагандой. Пропаганда (лат. propaganda - "подлежащее распространению") - распространение политических, научных и других знаний, воззрений, идей. Средствами пропаганды являются периодическая печать (газеты, журналы), радиовещание, лекции, политическая, научная, научно-популярная и

художественная литература, театр, кино¹⁴¹. По смыслу данное определение схоже с изложенным в ст. 46 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах", ст. 25 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности" и проч.

Так или иначе, но пропаганда обозначает распространение определенных сведений с конкретной целью. Бесцельной пропаганды не бывает. Так, с целью профилактики экстремистской деятельности посредством СМИ, литературы, кино, лекций, иными методами распространяется информация о недопустимости экстремистской деятельности. При этом используются различные методы: от воздействия на мораль воспринимающих информацию граждан до предупреждения об ответственности перед обществом и государством за совершение действий, имеющих экстремистский характер.

Метод воспитания в контексте рассматриваемой ситуации включает в себя внедрение в сознание людей того, что такое экстремизм, почему это плохо и какие ждут последствия. Воспитание одновременно с пропагандой применяется в учебных заведениях, где восприятие передаваемой информации неизбежно, что позволяет охватить большое количество неокрепших умов и иметь хоть какую-то гарантию усвоения материала.

Воспитательные и пропагандистские меры, направленные на профилактику экстремистской деятельности, очень часто сопряжены с внушением патриотизма, любви к родине. К сожалению, именно разное понимание патриотизма различными общественными группами приводит как раз к формированию условий для проявления экстремизма.

Как мы говорили ранее необходимо видеть разницу между экстремизмом и радикализмом. Однако факт остается фактом - воспитательные и пропагандистские меры, направленные на профилактику, зачастую впоследствии ведут к формированию условий для экстремистской идеологии.

Кроме того, проблема воспитательных мер в том, что любая идеология, так или иначе, требует доказательства собственной справедливости. Очень часто молодежь (а именно она, как правило, становится слепым оружием в руках экстремистов), слыша пропаганду против экстремизма, разговоры о патриотизме, но сталкиваясь в реальной жизни с образом нечестного чиновника, берущего взятки сотрудника милиции, прочими негативными проявлениями власти в нашей стране, видя подчас хамское отношение к своей национальности со стороны представителей иных народов, ищет легкое объяснение и прямой путь. К сожалению, в большинстве случаев экстремистская идеология дает и то и другое, ориентируя молодежь на совершение преступлений и прикрываясь однобокими идеями социальной справедливости. Экстремистская идеология зачастую не заставляет людей думать, а дает им готовый ответ, простой по своей сути и радикальный в реализации.

Лекции в учебных заведениях, в рамках специальных программ; создание негативного образа самих экстремистов, их идеологических

¹⁴¹ Большая советская энциклопедия (второе издание). Т. 35. Подписано в печать 23 июля 1955 г. С. 70.

принципов; обучение поведению в ситуациях, сопряженных с проявлениями экстремистской деятельности; сообщения в СМИ о результатах деятельности экстремистов в порицательном контексте; умалчивание о неудачах (либо повествование о неудачах с целью усугубить образ экстремистов) органов власти, занимающихся борьбой с проявлениями экстремизма; сообщение о победах над проявлениями экстремизма - все это и многое другое является механизмом пропаганды, используемым властью для недопущения экстремистских проявлений.

В целях доведения пропагандистских антиэкстремистских материалов до населения создаются специальные целевые программы, в рамках которых проводятся соответствующие мероприятия, выделяются средства на создание соответствующих пропагандистских материалов. Также довольно распространенным является прививание уважения к тем объектам, на которые в своих действиях посягают экстремисты. Формирование достойного отношения, уважения происходит посредством организации различных тематических мероприятий.

Так, например, в рамках Городской целевой программы "Молодежь Москвы" (2004 - 2006 гг.) (утв. Постановлением Правительства Москвы от 25 мая 2004 г. № 339-ПП) молодежными организациями реализовывались целевые мероприятия по увековечению памяти погибших при защите Отечества, развитию гражданственности и патриотизма подростков и молодежи, подготовке их к военной службе (молодежно-патриотическая акция "Георгиевская ленточка", туристические походы, игры "Зарница", полевые лагеря по историческим местам и местам боевой славы, полевые военно-археологические экспедиции по поиску и перезахоронению останков погибших воинов, акция "Вахта памяти", Московский международный фестиваль армейской песни, "День призывника").

В рамках целевой программы Московской области "Патриотическое воспитание и подготовка молодежи к военной службе на 2012-2015 годы" (утв. Постановлением Правительства Московской Области от 31 августа 2011 г. № 924/35) спланированы следующие мероприятия: областные конкурсы проектов и исследовательских работ учащихся, посвященные памятным датам военной истории; областные конференции с участием обучающихся образовательных учреждений Московской области по теме "Колокола нашей памяти"; организация и проведение патриотических акций "Георгиевская ленточка", "Российская ленточка", "Мы - граждане России"; организация и проведение Московской областной "Вахты Памяти"; Губернаторский открытый фестиваль-конкурс патриотической песни "С чего начинается Родина"; организация и проведение фестиваля-конкурса авторской песни "Суворовский бивак" и многое другое.

Применение профилактических мер в отношении экстремистской деятельности является довольно распространенным явлением. Причем соответствующие мероприятия проводятся на всех уровнях - общероссийском, по регионам, на местном уровне.

На федеральном уровне осуществляется поддержка социально значимых программ в области электронных СМИ (см. Приказ Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям от 14 февраля 2008 г. № 27). К таким программам, в частности, относятся направленные на профилактику экстремизма.

Также следует выделить столичную целевую программу "Москва на пути к культуре мира: формирование установок толерантного сознания, профилактика экстремизма, воспитание культуры", реализованную в 2002 - 2004 гг.; Концепцию развития общественного просветительского движения в г. Москве (утв. Постановлением Правительства Москвы от 3 ноября 2009 г. № 1191-ПП), согласно которой ежеквартально в 2009 - 2012 гг. должны проводиться мероприятия по духовно-нравственному воспитанию, профилактике экстремизма, пропаганде толерантности в молодежной среде.

Среди местных программ можно отметить Программу мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском поселении Ступино Ступинского муниципального района Московской области на 2009 - 2010 гг. от 2 марта 2009 г. № 8/2009-МНПА.

В целях противодействия национализму, религиозному экстремизму и терроризму на Северном Кавказе была образована Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания РФ по проблемам Северного Кавказа (Постановление Государственной Думы от 22 сентября 2004 г. № 957-IV ГД).

Кроме того, можно выделить профилактические активные и профилактические пассивные методы устранения причин и условий экстремистской деятельности. Так, если активная профилактика включает в себя воздействие на сознание населения, то пассивная следует целям недопущения внедрения в сознание граждан экстремистской идеологии. Ведь постоянно идет борьба идеологий "за души человеческие". Представляется, что такой подход лишает население альтернативы и не позволяет воспринимать информацию, которая на определенном этапе развития государства считается экстремистской.

Например, стоит отметить письмо Федеральной таможенной службы от 16 июля 2008 г. № 01-11/28567 "О направлении Перечня товаров, в отношении которых установлены запреты и ограничения". В данный Перечень включены в том числе печатная продукция, кино-, фото-, аудио- и видеоматериалы, направленные на пропаганду фашизма, возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни. В свою очередь, Президент РФ своим Указом от 23 марта 1995 г. № 310 распорядился задерживать и привлекать к ответственности лиц, распространяющих печатную продукцию, кино-, фото-, аудио- и видеоматериалы, направленные на пропаганду экстремистской деятельности. Ввоз такой продукции на территорию РФ также пресекается (см. Приказ Государственного таможенного комитета РФ от 10 ноября 1995 г. № 667).

Таким образом, реализуются профилактические меры, направленные на ликвидацию потока "опасной" для сознания информации.

К сожалению, и здесь не обходится без человеческого фактора и "перегибов". Как известно, власть будет использовать любые методы для своего сохранения на пьедестале. А идеология, методами доведения которой до населения являются пропаганда и воспитательные меры, является орудием очень действенным и тонким. Это оружие лишает людей не средств, не методов достижения целей. Оно лишает их самой цели, подменяет ее.

Запрет на восприятие литературы, СМИ, содержащих альтернативный взгляд на события, лишает человека права выбора. Знание может стать поводом для действия, но следует задуматься, а является ли такое действие незаконным и действительно ли ведет к нарушению прав других граждан? Возможность населения судить наше государство, его законы, результаты деятельности органов власти, даже сам факт создания Российской Федерации является неотъемлемым правом каждого.

К сожалению, зачастую противостояние переходит в кровопролитие, происходит искажение ценностей. Поэтому, с одной стороны, меры, принимаемые государством, являются адекватными и сообразными действительности. Но, с другой стороны, результаты борьбы с коррупцией наглядно показали, сколько нечистых на руку людей стоит у власти, новости пестрят сообщениями о преступлениях, совершаемых сотрудниками милиции. Если государство не может самостоятельно решить вопросы безопасности граждан от своих представителей, то люди начинают вершить суд самостоятельно. Можно ли такие действия отнести к экстремизму?

Таким образом, профилактика экстремизма, выраженная в воспитательных и пропагандистских мерах, является обоюдоострым оружием, не лишенным недостатков. Выше рассматривались профилактические меры, принимаемые преимущественно до возникновения причин и условий экстремистской деятельности. Наряду с такими мерами можно выделить также и меры, принимаемые до возникновения экстремистских проявлений, но уже при совершении действий, создающих условия для экстремизма.

2. Рассмотрим специальные меры профилактики 27 июля 2010 г. Президентом РФ был подписан Закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О Федеральной службе безопасности" и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" (проект Федерального закона № 364427-5) (в части закрепления института мер **специальной профилактики**, применяемой органами федеральной службы безопасности для противодействия терроризму и экстремистской деятельности).

Так, за органами федеральной службы безопасности было закреплено право объявлять физическому лицу обязательное для исполнения официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений (но при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности). Это касается преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности (в частности, преступлений, связанных с экстремистской деятельностью).

Смысл предоставленного права раскрывается в новой ст. 13.1 Закона "О Федеральной службе безопасности". Так, объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, относится к мерам профилактики, применяемым органами федеральной службы безопасности. Официальное предостережение применяется в отношении физического лица при наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о действиях такого физического лица, создающих условия для совершения преступлений, однако отсутствуют основания для привлечения к уголовной ответственности.

Вынесение официального предостережения осуществляется с предварительным уведомлением прокурора. Лицом, уполномоченным на вынесение официального предостережения, является руководитель органа федеральной службы безопасности или его заместитель. Указанные субъекты в течение 10 дней после получения сведений о действиях физического лица, требующих реагирования, принимают решение об объявлении официального предостережения. Само вручение (направление) предостережения происходит не позднее чем через 5 дней со дня принятия соответствующего решения.

В свою очередь, в отношении иных субъектов (не физических лиц) применяется иная мера - вынесение представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности РФ. Представление может быть вынесено при наличии достаточных данных, выявленных в процессе оперативно-розыскной деятельности органов федеральной службы безопасности в отношении:

- государственных органов;
- администраций предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности;
- общественных объединений.

И официальное предостережение, и представление могут быть обжалованы в суде. В данном случае будет применяться порядок, установленный в гл. 25 ГПК РФ.

Отметим, что Федеральная служба безопасности в целях реализации обозначенных полномочий должна установить своими нормативными правовыми актами:

- порядок внесения представлений об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности РФ;

- порядок объявления официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности;

- порядок направления (вручения) официального предостережения;

- форму официального предостережения;

- перечни категорий руководителей органов федеральной службы безопасности и их заместителей, уполномоченных вносить представление и объявлять официальное предостережение.

Изменения были внесены не только в Закон "О Федеральной службе безопасности", но и в КоАП РФ. Так, за неповиновение такому законному распоряжению или требованию сотрудника Федеральной службы безопасности ст. 19.3 КоАП РФ предусмотрена ответственность (штраф от 500 до 1000 руб. или административный арест на срок до 15 суток). Кроме того, согласно п. 4 ст. 19.3 КоАП РФ неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника органов федеральной службы безопасности в связи с исполнением им служебных обязанностей, а равно воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей влечет за собой:

для граждан - административный штраф от 500 до 1000 руб. или административный арест на срок до 15 суток;

для должностных лиц - от 1000 до 3000 рублей;

для юридических лиц - от 10 000 до 50 000 рублей.

При этом следует иметь в виду, что ответственность по п. 4 ст. 19.3 КоАП РФ не распространяется на граждан в случае применения в отношении их мер профилактики в соответствии с Законом "О Федеральной службе безопасности".

Как видим, данная мера профилактики направлена на пресечение совершения действий, которые могут явиться платформой для экстремизма, угрожать безопасности государства и его населения.

Вместе с тем не совсем ясно, как будет происходить реализация названных полномочий. По сути своей порядок выявления причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности РФ, преступлений, дознание и предварительное следствие по которым находятся в ведении Федеральной службы безопасности, не определен. Говорить о наличии или отсутствии тех или иных причин и условий в отсутствие четкой регламентации анализа исследуемого события невозможно. Влияние человеческого фактора, субъективные качества руководителя (его заместителя) Федеральной службы безопасности (воспитание, принципы, интеллектуальный уровень, личное отношение), несомненно, будут влиять на результат проверки сведений о действиях того или иного физического лица или администрации организации.

С другой стороны, четкий регламент не может охватить все случаи экстремистских проявлений, что может явиться причиной упущения нерегламентированных случаев потенциальной угрозы для общества и государства. Таким образом, представляется, что развитие данной профилактической меры пойдет по пути проб и ошибок, в результате которого сформируется обычай, практика. Нельзя сказать, что такой итог будет полезным для реализации целей данного Закона - устоявшаяся практика применения норм права парализует развитие права, и юристам очень сложно изменить пусть устоявшийся, но уже не актуальный подход к решению задач.

Что ж, уточнения процедуры, регламенты, которые примет Федеральная служба безопасности, смогут отчасти решить данную проблему. В совокупности с принимаемыми мерами по борьбе с коррупцией можно

говорить о возможном снижении влияния человеческого фактора при принятии органами власти соответствующих решений¹⁴².

При этом также не ясно, как до принятия соответствующих порядков и форм документов органы федеральной службы безопасности, наделенные с момента вступления в силу описанными полномочиями, будут такие полномочия реализовывать. Ведь вынесение предостережений и представлений является и обязанностью органов безопасности. Подобная ситуация, когда полномочие есть, а методы его реализации отсутствуют, очень характерна для современной России, она вносит хаос при попытке правоприменителей действовать не "как всегда", а "согласно букве и духу закона".

Объявление предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности

В ст. 5 Закона "О противодействии экстремистской деятельности", мы затронули, в том числе вопрос профилактических мер, применяемых, когда сама экстремистская деятельность еще не ведется, но своими действиями физические лица и организации создают условия для ее осуществления.

Очередной мерой, только уже не профилактической, а направленной на предупреждение экстремистской деятельности, можно считать **направление предостережения**. Такое предостережение выносится так же, как и в случаях, описанных выше, при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности, т.е. до совершения собственно преступления, до совершения действий, которые могут быть признаны экстремистскими. Именно поэтому данную меру также можно отнести к профилактической, поскольку она служит недопущению проявлений экстремизма. В случае же наличия оснований для привлечения к уголовной ответственности должны применяться иные меры реагирования, отличные от предостережения.

Предостережение может быть вынесено Генеральным прокурором РФ, его заместителем либо подчиненным ему прокурором или его заместителем. Иными словами, прокуроры и их заместители от Генерального прокурора до городских и районных прокуроров (прокуроров других территориальных, военных и иных специализированных прокуратур). Как указано в п. 1.1 указания Генеральной прокуратуры РФ от 6 июля 1999 г. № 39/7 (далее - указание № 39/7), применение предостережения отнесено к исключительной компетенции прокурора и его заместителей. Другие работники прокуратуры такими полномочиями не обладают.

Вообще прокуратура является универсальным органом, осуществляющим контроль и надзор за соблюдением действующего законодательства. Ей предоставлен довольно широкий круг полномочий для решения поставленных задач. В том числе возможность выносить

¹⁴² Хотя практика показывает, что должностные лица очень часто настолько хорошо знают свои возможности и лазейки регламентов, что снижение человеческого фактора при принятии решений на настоящий момент действительно является лишь потенциальным. К сожалению, подобное наблюдается и в системе правосудия РФ.

предостережение о недопустимости нарушения закона предусмотрена ст. 25.1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации". При этом полномочия по направлению предостережения, предусмотренные Законом "О прокуратуре РФ", касаются не только случаев, когда имеются сведения о возможной экстремистской деятельности, но и случаев, когда просто имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях. Но в последнем случае прокуратура направляет предостережение только должностным лицам.

Основанием для вынесения предостережения является наличие достаточных и предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности. Признаки экстремистской деятельности следуют из определения понятия "экстремистская деятельность (экстремизм)", содержащегося в ст. 1 Закона.

Для вынесения предостережения необходимо с достаточной достоверностью определить спорные действия как экстремистские. При этом специфика понятия "экстремизм" позволяет сделать вывод о том, что для отнесения тех или иных действий к экстремистским прокуратуре необходимо воспользоваться помощью специалистов, экспертов, обладающих необходимыми познаниями в области литературы, искусства, ремесла, истории, социологии, психологии и проч.

Поскольку в силу своих должностных обязанностей ни прокурор, ни его заместитель соответствующими знаниями не обладают, то достоверно отнести, например, литературное или иное произведение к экстремистскому прокурор не в состоянии.

Кроме того, следует отметить, что сведения, на основе анализа которых может быть вынесено соответствующее предостережение, должны быть получены в соответствии с требованиями закона. Так, например, указание на предположительно экстремистский характер готовящихся противоправных действий может быть получено в результате проверки по жалобам граждан и организаций.

Соответствующие жалобы принимаются и рассматриваются органами прокуратуры в соответствии с требованиями ФЗ "О прокуратуре РФ", Федерального закона от 2 мая 2006 г. "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" и Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации (утв. Приказом Генерального прокурора РФ от 17 декабря 2007 г. № 200).

Таким образом, в результате соответствующей проверки сведений от граждан и организаций могут быть выявлены признаки готовящейся экстремистской деятельности. На это нас ориентирует и п. 2.1 указания № 39/7, согласно которому предостережение должно объявляться на основании результатов проведенных проверок, в том числе по заявлениям и обращениям граждан, информациям контролирующих органов и иным конкретным сигналам, содержащим достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях.

Вообще, согласно п. 1.1 указания № 39/7 предостережение должно применяться только при осуществлении надзора за исполнением законом и законностью правовых актов. Для профилактики нарушений закона при производстве дознания, предварительного следствия и при рассмотрении дел судами прокуроры и их заместители должны использовать иные средства прокурорского реагирования, предусмотренные законом. В то же время предостережение должно объявляться во всех случаях, когда у прокурора имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях.

Субъектами, кому может быть вынесено предостережение, являются:
руководитель общественного или религиозного объединения;
руководитель иной организации;
другие соответствующие лица.

В принципе, исходя из дефиниции данной статьи, вынести соответствующее предостережение можно в отношении любых лиц, в том числе физических.

Предостережение выносится в письменной форме, утвержденной названным указанием № 39/7.

Предостережение прокурора объявляется под расписку непосредственно в прокуратуре. Однако такое предостережение допускается объявлять по месту работы виновного лица в целях обеспечения гласности и повышения профилактического воздействия предостережения.

Предостережение должно содержать конкретные основания недопустимости совершения готовящихся действий. В случае невыполнения требований, изложенных в предостережении, лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности, например, по ст. 17.7 КоАП РФ. Так, умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, а равно законных требований следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 руб. до 1500 руб.; на должностных лиц - от 2000 до 3000 руб.

В то же время данный Закон предусматривает возможность обжалования предостережения в суд в установленном порядке. Отметим при этом, что согласно п. 4 указания № 39/7 в соответствии с требованиями Закона "О прокуратуре РФ" предостережение о недопустимости нарушения закона может быть обжаловано не только в суд, но и вышестоящему прокурору. На это же нас ориентирует и форма предостережения, и ч. 1 ст. 254 ГПК РФ. Представляется, что данное предостережение может быть обжаловано не только в суд, но и по общему правилу вышестоящему прокурору.

Обжалование предостережения в суд осуществляется в порядке, установленном гл. 25 ГПК РФ, т.е. в порядке производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Так, ч. 1 ст. 254 ГПК РФ предоставляет право гражданину или организации обратиться в суд с заявлением об оспаривании в

том числе решения органа государственной власти, органа местного самоуправления и проч. вышеобозначенных субъектов.

Такое заявление подается с соблюдением правил подсудности, установленных ст. 24 - 27 ГПК РФ. При этом оно может быть подано как по месту жительства заявителя, так и по месту нахождения прокуратуры.

Срок для обращения с заявлением в суд - три месяца со дня, когда заявителю стало известно о нарушении его прав и свобод. Однако пропуск трехмесячного срока для обращения в суд еще не говорит о том, что дело не будет принято к производству - причины пропуска будут выясняться на предварительном судебном заседании или судебном заседании.

Принятое к производству дело должно быть рассмотрено в течение 10 дней, а Верховным Судом РФ в течение 2-х месяцев.

В случае удовлетворения соответствующего заявления предостережение признается недействительным, о чем сообщается заявителю органом, принявшим такое решение.

Отметим, что в арбитражном суде такие споры рассматриваться не должны.

Как отметил Девятый арбитражный апелляционный суд в Постановлении от 6 июля 2010 г. № 09АП-15010/2010-АК по делу № А40-33897/10-144-148, согласно ст. 7 Закона о противодействии экстремистской деятельности, при наличии соответствующих оснований прокурору предоставлено право, выносить в адрес лиц, нарушивших положения данного Закона, предупреждение в письменной форме о недопустимости таких действий либо такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. Указанное предупреждение может быть обжаловано в суд в установленном порядке.

В настоящем случае предупреждение направлено на пресечение и недопущение экстремистской деятельности, то есть действий, совершаемых безотносительно к предпринимательской или иной экономической деятельности.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции сделал обоснованный вывод о неподведомственности настоящего спора арбитражному суду.

Подобная позиция федеральных арбитражных судов основана на аналогичной позиции, высказанной ВАС России, например, в Определении от 17 июля 2009 г. № 7029/09 по делу № А40-55996/08-72-529.

Вынесение предупреждения общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности

1. Закон разъясняет **порядок вынесения предупреждения общественному или религиозному объединению либо иной организации.** Предупреждение необходимо отличать от предостережения, о котором говорилось в ст. 6 настоящего Закона.

Так, предостережение выносится руководителю общественного или религиозного объединения либо руководителю иной организации. Предупреждение же адресовано исключительно названным объединениям и организациям. Кроме того, предостережение может касаться и иных "соответствующих" лиц.

Так же как предостережение, предупреждение выносится Генеральным прокурором РФ или подчиненным ему соответствующим прокурором. Вместе с тем если субъектом нарушения является общественная или религиозная организация (а не любая иная, если следовать формулировке Закона), то предупреждение может быть вынесено также федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций, общественных объединений и религиозных организаций, или его соответствующим территориальным органом.

Согласно Указу Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 Минюст России принимает в порядке, установленном законодательством РФ, решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий, торгово-промышленных палат, религиозных организаций, иных юридических лиц и проч.

Определения понятий "религиозное объединение" и "общественное объединение" были рассмотрены в ст. 1 Закона о противодействии экстремистской деятельности.

Предупреждение, как и предостережение, выносится в письменной форме. Требования к порядку утверждения формы предупреждения и предостережение отсутствует. Таким образом, представляется, что предупреждения и предостережение может быть вынесено в произвольной форме. Однако оно должно отражать основания для вынесения, указание на конкретные нарушения.

Следовательно, в предупреждении должны быть указаны выявленные факты, свидетельствующие о наличии в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в том числе в деятельности хотя бы одного из их региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма.

Закон предусматривает, что предупреждение может быть вынесено в случае, если допущенные нарушения могут быть устранены. Собственно, само по себе предупреждение носит характер оповещения о том, что совершение определенных деяний, которые подтверждаются фактами, недопустимо. Таким образом, предупреждение может быть вынесено с указанием срока для устранения допущенных нарушений.

2. Если в ст. 6 Закона указывалось, что невыполнение требований, изложенных в предостережении, могло повлечь для ответственного лица (руководителя или иного соответствующего лица) привлечение к ответственности в установленном порядке (например, ст. 17.7 КоАП РФ

"Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении"), то невыполнение требований, изложенных в предупреждении, может повлечь за собой ликвидацию общественного или религиозного объединения либо иной ответственной организации. При этом деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, подлежит запрету.

Однако неисполнение требования, изложенного в предупреждении, не является единственным основанием для ликвидации религиозного или общественного объединения либо иной организации (запрета деятельности общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом).

Так, например, указанные последствия могут наступить также в случаях:

- если предупреждение не было обжаловано в суд в установленном порядке;

- если предупреждение, хотя и было обжаловано в суд, однако не было признано судом незаконным;

- если в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в деятельности указанных организаций.

Так же, как и предостережение, предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности может быть обжаловано в суд. Вопросы обжалования рассматривались в ст. 6 Закона о противодействии экстремистской деятельности. Процессуальный порядок обжалования регламентирован гл. 25 ГПК РФ. При применении положений названной главы ГПК РФ следует учитывать указания, изложенные в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих".

Предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов через средство массовой информации и осуществления им экстремистской деятельности

1. Очевидно, что распространение экстремистских материалов среди широкого круга лиц является серьезной угрозой безопасности как отдельных граждан, так и государства в целом. Возможность донесения информации до неограниченного круга лиц часто используется разного рода экстремистскими группами - таким образом можно вызвать сильную общественную реакцию, привлечь на свою сторону граждан и их объединения, сформировать большие силы для совершения актов экстремизма.

Средства массовой информации подчас называют "четвертой властью", поскольку очень глубинно воздействие и серьезно влияние информации,

распространяемой через средства массовой информации. Именно поэтому к средствам массовой информации предъявляются особые требования.

Итак, согласно ст. 2 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 "О средствах массовой информации" (далее - Закон о СМИ) под **СМИ** понимается периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации.

Сама массовая информация - это предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы. А распространение продукции СМИ представляет собой продажу (подписку, доставку, раздачу) периодических печатных изданий, аудио- или видеозаписей программ, трансляцию радио-, телепрограмм (вещание), демонстрацию кинохроникальных программ.

Действующее российское законодательство декларировало свободу массовой информации. Так, согласно ст. 1 Закона о СМИ поиск, получение, производство и распространение массовой информации, учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими, изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции СМИ, не подлежат ограничениям, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ о СМИ.

Кроме того, в России **запрещена цензура**, то есть требование от редакции СМИ со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей (ст. 3 Закона о СМИ).

Указанные правила соответствуют принципу гласности, о котором мы говорили выше. Тем не менее, для СМИ установлен и ряд ограничений, которые не позволяют использовать СМИ в целях, противоречащих закону и угрожающих безопасности РФ.

Так, например, не допускается использование СМИ в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости.

На практике, естественно, все выглядит иначе. За последние 19 лет СМИ наполнены жестокостью и насилием. Причем, что присуще именно российскому СМИ, сцены насилия и жестокости российского производства полны безысходности, представлены ситуации безвыходности, что, естественно, сильнейшим образом влияет на сознание граждан.

В СМИ зачастую транслируются высказывания представителей экстремистских групп, что, если следовать логике Закона, носит экстремистский характер, а вовсе не информационный. Ведь в целях законодательства о противодействии экстремизму важен факт донесения до граждан (их объединений) опасной информации, а не цели ее донесения. Тем не менее СМИ продолжают для повышения своих рейтингов повествовать об экстремистской идеологии, показывать эпизоды жестокости и насилия, воздействуя на сознание людей.

Кроме того, ст. 4 Закона о СМИ запрещает использование в радио-, теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок и иных технических приемов и способов распространения информации, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье, а равно распространение информации об общественном объединении или иной организации, включенных в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Законом о противодействии экстремистской деятельности, без указания на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена.

В особом порядке производится журналистом сбор информации на территории (объекте) проведения контртеррористической операции. Данный порядок определяется руководителем такой операции.

Предупреждение выносится следующим субъектам деятельности СМИ:

- учредителю;
- редакции;
- главному редактору.

Учредителем (соучредителем) СМИ согласно ст. 7 Закона о СМИ может быть гражданин, объединение граждан, организация, государственный орган. Учредителем (соучредителем) печатного СМИ в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" может быть орган местного самоуправления.

При этом не может быть учредителем СМИ:

гражданин, не достигший восемнадцатилетнего возраста, либо отбывающий наказание в местах лишения свободы по приговору суда, либо душевнобольной, признанный судом недееспособным;

объединение граждан, предприятие, учреждение, организация, деятельность которых запрещена по закону;

гражданин другого государства или лицо без гражданства, не проживающее постоянно в РФ.

Соучредители выступают в качестве учредителя совместно.

Возможность вынесения предупреждения учредителю СМИ обусловлена его статусом, основные положения о котором закреплены в ст. 18 Закона о СМИ. Так, учредитель утверждает устав редакции и (или) заключает договор с редакцией СМИ. Несмотря на то что учредитель не вправе вмешиваться в деятельности СМИ, Закон предусматривает ряд случаев, когда согласно Закону о СМИ, уставу редакции, договору между учредителем и редакцией (главным редактором) такое вмешательство допускается.

Более того, учредитель может самостоятельно выступать в качестве редакции, издателя, распространителя, собственника имущества редакции. Также учредитель вправе обязать редакцию поместить бесплатно и в установленный срок сообщение или материал от его имени (заявление учредителя). При этом ответственность за такие сообщения несет именно учредитель. Если же принадлежность указанного сообщения или материала учредителю не оговорена редакцией, она выступает соответчиком.

Таким образом, совершенно логично направление предупреждения, предусмотренного ст. 8 данного Закона, учредителю. В то же время необходимо рассмотреть статус редакции и главного редактора СМИ, которым может быть выставлено предупреждение.

Согласно ст. 2 Закона о СМИ под **редакцией СМИ** понимается организация, учреждение, предприятие либо гражданин, объединение граждан, осуществляющие производство и выпуск СМИ. В свою очередь, главный редактор - это лицо, возглавляющее редакцию (независимо от наименования должности) и принимающее окончательные решения в отношении производства и выпуска СМИ.

Таким образом, редакция и главный редактор, ее возглавляющий, в силу своего статуса, вытекающего из смысла их существования и положений ст. 19 Закона о СМИ, **несут ответственность за распространённые СМИ материалы, носящие экстремистский характер.** Тем более что редакция, согласно п. 1 названной статьи, осуществляет свою деятельность на основе профессиональной самостоятельности.

Отметим, что сама редакция может быть юридическим лицом, самостоятельным хозяйствующим субъектом, организованным в любой допускаемой законом форме. Кроме того, редакция может выступать в качестве учредителя СМИ, издателя, распространителя, собственника имущества редакции.

2. Предупреждение выносится следующими субъектами:

Генеральным прокурором или подчиненным ему соответствующим прокурором;

уполномоченным государственным органом, осуществившим регистрацию данного СМИ;

федеральным органом исполнительной власти в сфере печати, телерадиовещания и средств массовой коммуникации.

Если о вынесении предупреждения Генеральным прокурором и подчиненным ему соответствующим прокурором мы уже говорили, то

относительно предупреждения, выносимого иными органами власти, отметим следующее.

Согласно п. 5.4 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)¹⁴³ – орган который осуществляет регистрацию СМИ.

В свою очередь, органом, уполномоченным в сфере печати, телерадиовещания и средств массовой коммуникации, является Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать). Согласно п. 6.4 Положения о Роспечати, утв. Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 292, Роспечать уполномочена осуществлять контроль за деятельностью подведомственных организаций.

Предупреждение выносится в письменной форме. В нем должны быть указаны основания вынесения предупреждения и допущенные нарушения.

Предполагается, что в некоторых случаях нарушения, обусловившие вынесение соответствующего предупреждения, могут быть устранены. В таком случае в предупреждении указывается срок для устранения таких нарушений, который должен составлять не менее десяти дней со дня вынесения предупреждения.

Предупреждение, как и в случаях, описанных в ст. 6 и 7 Закона о противодействии экстремистской деятельности, может быть обжаловано в суд в соответствии с гл. 25 ГПК РФ.

Что касается последствий в случае вынесения предупреждения, то деятельность СМИ подлежит прекращению в установленном Законом порядке в случаях:

- если предупреждение не было обжаловано в суд в установленном порядке;
- если предупреждение хотя и было обжаловано, но суд не признал его незаконным;
- если в установленный в предупреждении срок не приняты меры по устранению допущенных нарушений, послуживших основанием для вынесения предупреждения;
- если повторно в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в деятельности СМИ.

Указанный порядок прекращения деятельности СМИ регулируется ст. 11 Закона о противодействии экстремистской деятельности, и о нем мы поговорим ниже.

5. Ответственность общественных и религиозных объединений, иных организаций за осуществление экстремистской деятельности

Рассматриваемый вопрос регламентирует вопросы ответственности религиозных, общественных объединений и иных организаций за

¹⁴³ Утв. Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228.

осуществление экстремистской деятельности, то есть определяет неблагоприятные последствия для таких организаций и порядок их наступления.

Согласно ст. 6 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" **запрещаются создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых противоречат закону.** Целью религиозного объединения согласно данной статье является совместное исповедание и распространение веры.

В ст. 7 Закона № 114-ФЗ нами рассматривался вопрос вынесения предупреждения общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности. В случаях, указанных в данной статье, а также в случае осуществления указанными организациями экстремистской деятельности они могут быть ликвидированы.

Условием ликвидации организации, общественного или религиозного объединения законодатель ставит **осуществление экстремистской деятельности, которая повлекла за собой:**

- 1) нарушение прав и свобод человека и гражданина;
- 2) причинение вреда: личности; здоровью граждан; окружающей среде; общественному порядку; общественной безопасности; собственности; законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц; обществу и государству.

Даже если указанные последствия не наступили, но возникла реальная угроза их наступления, религиозное или общественное объединение либо иная организация несут ответственность согласно данной статье.

При этом необходимо наличие причинно-следственной связи между осуществляемой указанными организациями и объединениями деятельностью и наступившими последствиями.

Религиозные и общественные объединения в указанных выше случаях могут быть ликвидированы, а деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена только на основании судебного решения.

Соответствующее заявление может быть подано Генеральным прокурором РФ или подчиненным ему соответствующим прокурором либо федеральным органом государственной регистрации или его соответствующим территориальным органом (Минюст России).

При этом ликвидация иных организаций, не являющихся общественными или религиозными объединениями, может быть осуществлена по решению суда только на основании заявления Генерального прокурора или подчиненного ему соответствующего прокурора.

Отметим, что ликвидация касается не только головного подразделения объединения, но и их структурных подразделений. Указанные подразделения также подлежат ликвидации в случае принятия судом решения о ликвидации общественного или религиозного объединения.

Порядок ликвидации религиозной организации регулируется ст. 14 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях". Основания для ликвидации религиозной организации согласно данному Закону намного шире, нежели в данном Законе, что обусловлено спецификой деятельности религиозных организаций. Отметим, что порядок ликвидации общественного объединения схож с аналогичным порядком ликвидации объединения религиозного и регулируется, в частности, ст. 26 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ "Об общественных объединениях", а также политической партии, которые ликвидируются с учетом особенностей, указанных в ст. 41 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ "О политических партиях". По этой причине то, что написано ниже о ликвидации религиозных организаций, касается и иных общественных объединений.

Сама государственная регистрация религиозной организации в связи с ее ликвидацией осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", с учетом особенностей регистрации, предусмотренных для религиозных организаций.

Так, сведения и документы, необходимые для регистрации религиозной организации в связи с ее ликвидацией, представляются в орган, где такая организация регистрировалась при ее создании.

После принятия решения о регистрации религиозной организации в связи с ее ликвидацией федеральный орган государственной регистрации (его территориальный орган) направляет в уполномоченный регистрирующий орган сведения и документы, необходимые для внесения соответствующей записи в ЕГРЮЛ.

Порядок ликвидации религиозной организации применяется также и в случае запрета деятельности религиозной группы¹⁴⁴.

По общему правилу имущество ликвидируемой религиозной организации распределяется в соответствии с ее уставом и гражданским законодательством. Однако в случае ее ликвидации в соответствии с данной статьей Закона о противодействии экстремистской деятельности ее имущество, после удовлетворения требования кредиторов, подлежит обращению в собственность РФ. То же касается ликвидируемых по данному основанию остальных религиозных объединений (а не только религиозных организаций), общественных объединений и иных организаций. Соответствующее решение выносится судом одновременно с решением о ликвидации.

Информация об общественных и религиозных объединениях, об иных организациях, ликвидированных по причине осуществления ими экстремистской деятельности, а также сведения о запрете деятельности соответствующих объединений и организаций должны быть достоянием общественности. Население должно быть проинформировано о таких

¹⁴⁴ Религиозная группа - один из видов религиозных объединений, который представляет собой добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица.

организациях как несущих угрозу как личности и обществу, так и государству в целом.

В этих целях создается перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых было принято решение о ликвидации либо о запрете их деятельности по названным выше причинам. Соответствующая информация должна размещаться в сети Интернет как одном из наиболее популярных источников информации. Для этого используются сайты федеральных органов исполнительной власти по регистрации таких объединений и организаций.

Кроме того, данная информация (перечень) должна публиковаться в официальных периодических изданиях, определенных Правительством РФ. Согласно распоряжению Правительства РФ от 15 октября 2007 г. № 1420-р "Российская газета" была определена в качестве официального периодического издания, осуществляющего публикацию названного перечня. Кроме того, "Российская газета" также публикует перечень общественных и религиозных объединений, деятельность которых была приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности, о чем мы поговорим в следующей, 10 статье Закона о противодействии экстремистской деятельности.

Приостановление деятельности общественного или религиозного объединения

Данный раздел логически связан с предыдущим, но **касается только общественных и религиозных объединений** (иные организации выпадают из сферы регулирования данной статьи). Так, в период до принятия решения судом о ликвидации религиозного или общественного объединения по причине осуществления ими экстремистской деятельности может быть принято решение о приостановлении деятельности такого объединения.

Такое решение принимается соответствующим должностным лицом или органом, уполномоченными на обращение в суд с заявлением о ликвидации религиозного или общественного объединения или о запрете их деятельности.

Реализация права на принятие решения о приостановлении деятельности религиозного или общественного объединения может быть реализована с момента обращения в суд указанных органов власти с заявлением о ликвидации (запрете деятельности).

Приостановление деятельности религиозного или общественного объединения может применяться, если соответствующее объединение осуществляет экстремистскую деятельность, повлекшую за собой:

- 1) нарушение прав и свобод человека и гражданина;
- 2) причинение вреда: личности; здоровью граждан; окружающей среде; общественному порядку; общественной безопасности; собственности; законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц; обществу и государству.

Также приостановление деятельности может применяться в случае, если создается угроза причинения такого вреда.

Приостановление деятельности общественного или религиозного объединения означает определенное ограничение в правах. Так, общественное или религиозное объединение, их региональные и другие структурные подразделения:

не могут реализовывать свои права как учредители СМИ. О правах учредителя СМИ, вытекающих из его статуса и регламентированных ст. 18 Закона о СМИ, мы говорили в ст. 8 Закона о противодействии экстремистской деятельности;

не вправе пользоваться государственными и муниципальными СМИ. Согласно ст. 7 Закона о СМИ учредителями СМИ могут быть государственные органы;

не вправе организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия;

не вправе принимать участие в выборах и референдумах;

не вправе использовать банковские вклады, за исключением их использования для осуществления расчетов, связанных с их хозяйственной деятельностью, возмещением причиненных их действиями убытков (ущерба), уплатой налогов, сборов или штрафов, и расчетов по трудовым договорам.

Приостановление деятельности СМИ является некой мерой обеспечения в период рассмотрения дела о ликвидации или запрете деятельности религиозного или общественного объединения. В то же время если суд не удовлетворит заявление уполномоченного органа о ликвидации или о запрете деятельности, то соответствующее объединение продолжает свою деятельность уже без режима приостановления ее деятельности.

Отметим, что за незаконные действия органов государственной власти добропорядочное общественное или религиозное объединение может потребовать возмещения вреда.

Что касается такого особого вида общественных объединений, как **политические партии**, то приостановление их деятельности регулируется в порядке, установленном Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ "О политических партиях".

Так, согласно ст. 39 Закона "О политических партиях" в случае нарушения политической партией Конституции РФ, федеральных конституционных законов, Закона о политических партиях и иных федеральных законов федеральный уполномоченный орган выносит политической партии письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее двух месяцев. В случае, если политической партией в установленный срок эти нарушения не были устранены и предупреждение федерального уполномоченного органа не было обжаловано в суд, деятельность политической партии может быть приостановлена на срок до шести месяцев решением Верховного Суда РФ на основании заявления федерального уполномоченного органа.

Если подобные нарушения были допущены региональным отделением или иным структурным подразделением политической партии, то соответствующие последствия ожидают региональное отделение партии, но уже на основании решения верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и автономного округа на основании заявления соответствующего территориального органа.

Информация о тех общественных и религиозных объединениях, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности, размещается в Интернете на сайте органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере регистрации общественных и религиозных объединений. Перечень с такими объединениями публикуется в "Российской газете".

6. Ответственность средств массовой информации за распространение экстремистских материалов и осуществление экстремистской деятельности

Данная статья устанавливает **меры ответственности СМИ за осуществление экстремистской деятельности**. Вопросы вынесения предупреждения СМИ о недопустимости распространения экстремистских материалов через СМИ и осуществления ими экстремистской деятельности были нами рассмотрены в ст. 8 Закона о противодействии экстремистской деятельности.

Решение о прекращении деятельности СМИ может быть принято судом по заявлению:

уполномоченного государственного органа, осуществившего регистрацию данного СМИ;

федерального органа исполнительной власти в сфере печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций;

Генерального прокурора РФ или подчиненного ему соответствующего прокурора.

Подробно об указанных органах мы говорили в ст. 6 и 8 Закона о противодействии экстремистской деятельности.

Кроме того, судом может быть вынесено решение о приостановлении реализации соответствующих номера периодического издания либо тиража аудио- или видеозаписи программы либо выпуске соответствующей теле-, радио- или видеопрограммы в порядке, предусмотренном для принятия мер по обеспечению иска. Целями принятия такого решения является необходимость недопущения продолжения распространения экстремистских материалов. Таким образом, данная мера выступает некоей обеспечительной мерой.

Отметим, что распространение продукции СМИ после принятия решения о прекращении или приостановлении выпуска СМИ в установленном порядке влечет **наложение административного штрафа** на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей с конфискацией предмета

административного правонарушения; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения (ст. 13.21 КоАП РФ).

На основании решения суда о приостановлении возможно осуществить изъятие нереализованной части тиража продукции СМИ, содержащей материал экстремистской направленности, из мест хранения, оптовой и розничной торговли.

Недопущение использования сетей связи общего пользования для осуществления экстремистской деятельности

В данном разделе затрагивается законодательство о связи. Законом, устанавливающим правовые основы деятельности в области связи на территории РФ и на находящихся под юрисдикцией РФ территориях, определяющим полномочия органов государственной власти в области связи, а также права и обязанности лиц, участвующих в указанной деятельности или пользующихся услугами связи, является Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ "О связи".

Особое выделение в данном Законе сетей связи основано на том, что при осуществлении экстремистской деятельности используются самые разнообразные методы. В свою очередь, методы сетей связи допускают оперативный доступ к большим объемам информации и практически к неограниченному кругу пользователей. Соответственно, использование таких возможностей позволяет оказывать воздействие на огромное число лиц, что требуется для продвижения любых идей и начинаний, в том числе и противоречащих закону - экстремистских.

Уже давно сеть Интернет используется для распространения различного рода информации, в том числе незаконной. Регистрируются электронные СМИ, на интернет-сайтах размещают электронные версии выпусков продукции СМИ. При этом ВАС отмечает, что информационные компьютерные файлы и программы обработки информационных текстов относятся к специальным СМИ, к которым применяются положения Закона о СМИ. В соответствии со ст. 4 Закона о СМИ и ст. 11 и 12 Закона о противодействии экстремизму запрещаются распространение через СМИ (в том числе в компьютерных сетях) экстремистских материалов и осуществление ими экстремистской деятельности¹⁴⁵.

Согласно ст. 2 Закона о связи, **сеть связи** - это технологическая система, включающая в себя средства и линии связи и предназначенная для электросвязи или почтовой связи.

В свою очередь, средства связи представляют собой технические и программные средства, используемые для формирования, приема, обработки,

¹⁴⁵ См.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 июля 2009 г. № 7029/09 по делу № А40-55996/08-72-529.

хранения, передачи, доставки сообщений электросвязи или почтовых отправлений, а также иные технические и программные средства, используемые при оказании услуг связи или обеспечении функционирования сетей связи.

Линии связи - это линии передачи, физические цепи и линейно-кабельные сооружения связи.

Сеть связи общего пользования входит в единую сеть электросвязи РФ наряду с выделенными сетями связи, с технологическими сетями связи, присоединенными к сети связи общего пользования, с сетями связи специального назначения и другими сетями для передачи информации при помощи электромагнитных систем.

Сеть связи общего пользования (ст. 13 Закона о связи) предназначена для возмездного оказания услуг электросвязи любому пользователю услугами связи на территории РФ. Такая сеть включает в себя сети электросвязи, определяемые географически в пределах обслуживаемой территории и ресурса нумерации и не определяемые географически в пределах территории РФ и ресурса нумерации¹⁴⁶, а также сети связи, определяемые по технологии реализации оказания услуг связи.

Сеть связи общего пользования представляет собой комплекс взаимодействующих сетей электросвязи, в том числе сети связи для распространения программ телевизионного вещания и радиовещания.

Сеть связи общего пользования имеет присоединение к сетям связи общего пользования иностранных государств.

Осуществление экстремистской деятельности с использованием сетей связи общего пользования запрещено. Если будет выявлено нарушение данного правила, то применяются меры, предусмотренные данным Законом, с учетом особенностей отношений, регулируемых законодательством РФ в области связи.

Прежде всего, необходимо отметить, что деятельность в области связи подлежит лицензированию. Согласно ст. 37 Закона о связи, лицензирующий орган до приостановления действия лицензии вправе выносить предупреждение о приостановлении ее действия в случае:

1) выявления уполномоченными на то государственными органами нарушения, связанного с несоблюдением норм, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области связи;

2) выявления уполномоченными на то государственными органами нарушений лицензиатом лицензионных условий;

3) неоказания услуг связи более чем три месяца, в том числе их неоказания с указанного в лицензии дня начала оказания таких услуг.

¹⁴⁶ Нумерация - цифровое, буквенное, символьное обозначение или комбинации таких обозначений, в том числе коды, предназначенные для однозначного определения (идентификации) сети связи и (или) ее узловых или оконченных элементов. Ресурс нумерации - совокупность или часть вариантов нумерации, которые возможно использовать в сетях связи. Услуга связи - деятельность по приему, обработке, хранению, передаче, доставке сообщений электросвязи или почтовых отправлений.

Лицензирующий орган вправе приостановить действие лицензии в случае:

1) выявления нарушений, которые могут повлечь за собой причинение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью человека, а также обеспечению нужд государственного управления, в том числе президентской связи, правительственной связи, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка;

2) аннулирования разрешения государственной комиссии по радиочастотам на использование лицензиатом радиочастот, если такое аннулирование приводит к невозможности оказания услуг связи;

3) невыполнения лицензиатом в установленный срок предписания лицензирующего органа, которое обязывало устранить выявленное нарушение, в том числе предписания, которое было выдано при вынесении предупреждения о приостановлении действия лицензии.

Как предупреждение, так и само решение о приостановлении действия лицензии доводится до лицензиата в письменной форме не позднее чем через 10 дней со дня принятия решения или предупреждения. В соответствующем ненормативном правовом акте указываются основания принятия такого решения или вынесения предупреждения.

Если допущенные нарушения предполагают возможность их устранения, то лицензирующий орган устанавливает разумный срок для устранения таких нарушений в предупреждении.

Если в разумный срок нарушения не будут устранены, лицензирующий орган вправе вынести решение о приостановлении лицензии, а также обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

Кроме того, согласно ст. 68 Закона о связи в случаях и в порядке, которые установлены законодательством РФ, лица, нарушившие законодательство РФ в области связи, несут уголовную, административную и гражданско-правовую ответственность.

Операторы связи несут имущественную ответственность за утрату, повреждение ценного почтового отправления, недостачу вложений почтовых отправлений в размере объявленной ценности, искажение текста телеграммы, изменившее ее смысл, недоставку телеграммы или вручение телеграммы адресату по истечении двадцати четырех часов с момента ее подачи в размере внесенной платы за телеграмму, за исключением телеграмм, адресованных в поселения, в которых отсутствует сеть электросвязи.

Размер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение операторами связи обязанностей по пересылке или доставке иных регистрируемых почтовых отправлений определяется федеральными законами.

Работники операторов связи несут материальную ответственность перед своими работодателями за утрату или задержку доставки всех видов почтовых и телеграфных отправлений, повреждение вложений почтовых отправлений, происшедшие по их вине при исполнении ими должностных обязанностей, в размере ответственности, которую несет оператор связи перед пользователем

услугами связи, если иная мера ответственности не предусмотрена соответствующими федеральными законами.

Оператор связи не несет ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по передаче или приему сообщений либо пересылке или доставке почтовых отправлений, если будет доказано, что такое неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств произошло по вине пользователя услугами связи либо вследствие действия непреодолимой силы.

Ответственность за распространение экстремистских материалов

Подробно о том, что представляют собой экстремистские материалы, мы поговорили в ст. 1 Закона о противодействии экстремистской деятельности. Законодательно установлен запрет на распространение, производство и хранение в целях их распространения. Таким образом законодатель стремится ограничить возможность доступа к таким материалам, которые сами по себе являются экстремистскими и могут побудить граждан и их объединения к совершению экстремистских действий, указанных в ст. 1 Закона о противодействии экстремистской деятельности.

Статья 20.29 КоАП РФ предусматривает ответственность за производство и распространение экстремистских материалов.

Дела по указанной статье рассматриваются судьями (ст. 23.1 КоАП РФ). Протоколы об указанном административном правонарушении, помимо судов, вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (милиции). При этом возбуждение производства по административным правонарушениям, предусмотренным ст. 20.29 КоАП РФ, осуществляется прокурором.

Признание материалов экстремистскими осуществляется федеральным судом по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких материалов.

Такое признание производится на основании представления прокурора или при производстве по соответствующему делу об административном правонарушении, гражданскому или уголовному делу. С учетом использования сети Интернет и возможности обнаружения экстремистских материалов, не выходя из кабинета, прокурор может вынести соответствующее представление по таким фактам в любой точке России.

При признании судом материалов экстремистскими суд выносит решение об их конфискации.

Копия вступившего в законную силу судебного решения, по которому материалы признаются экстремистскими, направляется в федеральный орган государственной регистрации (Минюст), который вносит данные о таких материалах в список, размещенный на сайте Минюста в Интернете. Такой список в настоящее время размещен по адресу: <http://www.minjust.ru/ru/activity/nko/fedspisok/>. Кроме того, **список экстремистских материалов публикуется в СМИ для всеобщего сведения.**

Тем не менее, Закон не запрещает обжаловать решение о включении информационных материалов в федеральный список экстремистских материалов. Право на обжалование может быть реализовано в соответствии с требованиями гл. 25 ГПК РФ. О данном порядке обжалования мы говорили в ст. 6 Закона о противодействии экстремистской деятельности.

7. Ответственность должностных лиц, государственных и муниципальных служащих за осуществление ими экстремистской деятельности

Закон затрагивает вопрос ответственности особой группы субъектов - **должностных лиц, государственных и муниципальных служащих за осуществление ими экстремистской деятельности**. Дело в том, что указанные субъекты в силу своего правового статуса, нахождения на службе обладают определенным весом и, как следствие, их воздействие на окружающих гораздо сильнее, нежели простых граждан. Сказанное повлияло на необходимость выделения данных лиц как отдельных субъектов ответственности за осуществление экстремистской деятельности.

Система государственной службы включает в себя:

- государственную гражданскую службу;
- военную службу;
- правоохранительную службу.

В свою очередь, государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы¹⁴⁷.

Согласно ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы РФ" под **федеральным государственным служащим** понимается гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

В свою очередь, **государственный гражданский служащий субъекта РФ** - это гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта РФ и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта РФ может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета.

¹⁴⁷ Ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы РФ".

Должности государственной службы учреждаются федеральным законом¹⁴⁸ или иным нормативным правовым актом РФ, законом или иным правовым актом субъекта РФ.

Должности государственной службы подразделяются на:

- должности федеральной государственной гражданской службы;
- должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;
- воинские должности;
- должности правоохранительной службы.

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

Так, **общие вопросы муниципальной службы** регламентированы Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ "О муниципальной службе в РФ". Согласно ст. 10 данного Закона муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Что касается **должностей муниципальной службы**, то это должности в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования. Сами должности устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ. В целом местные власти относительно самостоятельны в вопросах муниципальной службы, но должны соблюдать общие требования федерального и регионального законодательства.

Основанием для привлечения должностного лица к ответственности данная статья называет высказывания о необходимости, допустимости, возможности или желательности осуществления экстремистской деятельности. В то же время **возможность ответственности согласно данной статье наступает, если высказывания:**

- носили публичный характер;
- имели место при исполнении должностным лицом должностных обязанностей;
- были сопряжены с указанием должностным лицом занимаемой им должности.

К указанным деяниям приравнивается непринятие в соответствии с его компетенцией мер по пресечению экстремистской деятельности. Возможно, именно этим положением вызвано такое яростное признание чиновниками

¹⁴⁸ См., например: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

любого проявления свободомыслия экстремизмом. Ведь если чиновник решит, что конкретное деяние не является экстремизмом, а потом данное деяние будет признано экстремистским, у такого чиновника есть все основания быть привлеченным к ответственности.

Нельзя сказать, что подобная мера положительным образом влияет как на авторитет власти, так и на количество принятых справедливых решений. Несмотря на ее положительный эффект, выражающийся в необходимости проявления инициативы чиновником, такая инициатива может привести к массовым нарушениям прав невиновных граждан.

Что касается ответственности, то чиновники могут быть привлечены к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности за осуществление ими экстремистской деятельности.

Так, наиболее подходящие к рассматриваемым деяниям должностных лиц статьи Уголовного кодекса РФ - 280 и 282. Они непосредственно связаны с активными действиями, т.е. с высказываниями должностного лица.

Так, публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности наказываются штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет.

Если же такие призывы совершались с использованием СМИ, то наказание - лишение свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет (ст. 280 УК РФ).

Статья 282 УК РФ устанавливает ответственность за действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично или с использованием средств массовой информации.

В случае непринятия должностным лицом мер по пресечению экстремистской деятельности разброс статей УК РФ может быть совершенно иным в зависимости от конкретной ситуации. Так, должностное лицо может быть обвинено в организации экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК РФ), в организации деятельности экстремистской организации (ст. 282.1 УК РФ) либо признано соисполнителем конкретного акта экстремизма.

Кроме того, представляется, что служащий может быть обвинен и по ст. 212 УК РФ, которая относится к преступлениям экстремистской направленности при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления по мотивам ненависти либо вражды идеологической, политической, расовой, национальной, религиозной, в отношении какой-либо социальной группы.

Так, ст. 212 УК РФ предусматривает ответственность за организацию массовых беспорядков. В частности, ч. 3 данной статьи устанавливает ответственность за призывы к активному неподчинению законным

требованиям представителей власти и к массовым беспорядкам, а равно призывы к насилию над гражданами.

Административная ответственность должностных лиц предусмотрена ст. 20.3 КоАП РФ. Так, пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики и символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, влекут наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей с конфискацией нацистской или иной указанной атрибутики или символики либо административный арест на срок до пятнадцати суток с конфискацией нацистской или иной указанной атрибутики или символики.

В принципе законодательство предусматривает большие возможности по привлечению служащих к ответственности, однако практика показывает, что возбуждение дела против "государева человека" крайне сложно. Скорее обратившееся лицо получит "отписку" об отсутствии признаков нарушения, нежели будет проведена проверка должностных лиц. На практике случались ситуации, когда сотрудники правоохранительных органов отказывали в рассмотрении сообщения о преступлении. При этом заявителю приходилось доказывать, что такого решения, как решение об отказе в рассмотрении сообщения о преступлении, наше законодательство не предусматривает. И что здесь - недопустимо низкая квалификация сотрудника милиции или умысел? Попытки отговорить от подачи заявления по причине, что "все равно ничего не докажете", также исходят подчас из уст должностных лиц правоохранительных органов.

И это учитывая правило о том, что государственные органы и вышестоящие должностные лица обязаны незамедлительно принять необходимые меры по привлечению к ответственности лиц, допустивших экстремистские действия.

Таким образом, взаимоотношения с властью весьма сложны, а привлечение к ответственности нерадивого должностного лица, государственного или муниципального служащего подчас становится практически недостижимой целью.

8. Ответственность граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства за осуществление экстремистской деятельности

Закон № 114-ФЗ определяет **общие положения, касающиеся привлечения к ответственности лиц, осуществляющих экстремистскую деятельность**. При этом речь идет о гражданах РФ, иностранных гражданах и лицах без гражданства.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ "О гражданстве РФ" гражданство РФ - это устойчивая правовая связь лица с РФ, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Гражданами РФ являются:

- лица, имеющие гражданство РФ на день вступления в силу Закона о гражданстве РФ;

- лица, которые приобрели гражданство РФ в соответствии с Законом о гражданстве РФ.

Гражданство РФ может быть приобретено (ст. 11 ФЗ "О гражданстве РФ"):

- по рождению;

- в результате приема в гражданство РФ;

- в результате восстановления в гражданстве РФ;

- по иным основаниям, предусмотренным Законом о гражданстве РФ или международным договором РФ¹⁴⁹.

Иностранцем признается лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства. В свою очередь, лицом без гражданства признается лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательства наличия гражданства иностранного государства.

В основном в качестве преступлений в виде совершения экстремистских действий упоминают ст. 280, 282, 282.1, 282.2 УК РФ. Однако, по нашему мнению, круг преступлений, носящих экстремистскую окраску, намного шире. Так, указанием Генпрокуратуры РФ № 399/11, МВД РФ № 1 от 28 декабря 2009 г. был утвержден Перечень преступлений экстремистской направленности.

Лицо, осуществлявшее экстремистскую деятельность, может быть ограничено в доступе к государственной или муниципальной службе, военной службе по контракту и службе в правоохранительных органах. Кроме того, возможно ограничение в поступлении на работу в образовательные учреждения, в занятии частной детективной или охранной деятельностью.

Как видим, в данном случае речь идет прежде всего о сферах, авторитет которых может быть умален за счет работы в них лица, осуществлявшего экстремистскую деятельность. Кроме того, ограничение предусмотрено в тех сферах, где лицо может использовать то или иное оружие. И, естественно, недопущение в образовательные учреждения является актуальным, поскольку взгляды экстремиста могут оказать серьезное негативное воздействие на несформировавшуюся юную психику.

Также Закон предусматривает возможность привлечения к ответственности религиозного или общественного объединения или иной организации в случае, если их руководитель или член руководящего органа осуществляет экстремистские призывы.

Указанные объединения или организации должны публично заявить о своем несогласии с высказываниями или действиями такого лица. В противном случае такое объединение или организация могут быть признаны экстремистскими, то есть высказывания руководящего органа (руководителя) будут приписаны самой организации.

¹⁴⁹ Например, выбор гражданства при изменении территориальной границы РФ; приобретение гражданства ребенком при приобретении обоими его родителями или его единственным родителем гражданства РФ. Также действующим законодательством предусмотрены и иные случаи приобретения гражданства РФ.

Такие же последствия для объединения или иной организации наступают в случае, если имеется вступивший в законную силу приговор суда в отношении такого лица за совершение им преступления экстремистской направленности.

Вместе с тем если само лицо, высказавшее экстремистские призывы, укажет на то, что они являются лишь его мнением, то указанная выше ответственность для объединения или иной организации не наступает.

Данная статья предусматривает ответственность для автора печатных, аудио-, аудиовизуальных и иных материалов (произведений), предназначенных для публичного использования и содержащих хотя бы один из признаков экстремизма. Такой автор признается осуществляющим экстремистскую деятельность и несет ответственность в соответствии с законом.

Для того, чтобы определиться с понятиями, необходимо обратиться к ч. 4 ГК РФ, посвященной праву интеллектуальной собственности. Согласно ст. 1257 ГК РФ автором произведения науки, литературы или искусства признается гражданин, творческим трудом которого оно создано. При этом лицо, указанное в качестве автора на оригинале или экземпляре произведения, считается автором, если не доказано иное.

Иные доказательства авторства могут потребоваться в случае оспаривания права авторства¹⁵⁰.

Представляется, что в данном случае будет возможным применение положений ГК РФ о соавторстве. Граждане, создавшие произведение совместным творческим трудом, признаются соавторами независимо от того, образует ли такое произведение неразрывное целое или состоит из частей, каждая из которых имеет самостоятельное значение.

В свою очередь, согласно ст. 1263 ГК РФ аудиовизуальным произведением является произведение, состоящее из зафиксированной серии связанных между собой изображений (с сопровождением или без сопровождения звуком) и предназначенное для зрительного и слухового (в случае сопровождения звуком) восприятия с помощью соответствующих технических устройств. Аудиовизуальные произведения включают кинематографические произведения, а также все произведения, выраженные средствами, аналогичными кинематографическим (теле- и видеofilмы и другие подобные произведения), независимо от способа их первоначальной или последующей фиксации.

Авторами аудиовизуального произведения являются:

- 1) режиссер-постановщик;
- 2) автор сценария;
- 3) композитор, являющийся автором музыкального произведения (с текстом или без текста), специально созданного для этого аудиовизуального произведения.

Такие авторы могут быть привлечены к административной ответственности, например, по ст. 20.3 "Пропаганда" и публичное

¹⁵⁰ См.: п. 42 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 29 от 26 марта 2009 г.

демонстрирование нацистской атрибутики или символики и ст. 20.29 "Производство и распространение экстремистских материалов". Допускается привлечение такого автора и к уголовной ответственности, например, по ст. 280 УК РФ "Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности" и ст. 282 УК РФ "Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства".

9. Недопущение осуществления экстремистской деятельности при проведении массовых акций

В законе раскрывается комплекс мер по борьбе с проявлениями экстремизма при проведении массовых мероприятий.

Отметим, что согласно ст. 2 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" (далее - Закон о митингах) под публичным мероприятием понимается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Собрание - совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов.

Митинг - массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера.

Демонстрация - организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.

Шествие - массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам.

Пикетирование - форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Организаторами публичного мероприятия могут быть следующие субъекты, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия:

один или несколько граждан РФ¹⁵¹;

¹⁵¹ Организатором демонстраций, шествий и пикетирований - гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний - 16 лет.

политические партии, другие общественные и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения.

Организаторами публичного мероприятия не могут быть:

лицо, признанное судом недееспособным либо ограниченно дееспособным, а также лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда;

политическая партия, другое общественное объединение и религиозное объединение, их региональные отделения и иные структурные подразделения, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном законом порядке¹⁵².

На организаторов публичного мероприятия Закон накладывает определенные обязанности по организации. Так, **в организацию включается:**

- оповещение возможных участников публичного мероприятия и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления;

- проведение предварительной агитации;

- изготовление и распространение средств наглядной агитации;

- другие действия, не противоречащие законодательству РФ, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия.

В обязанности организатора публичного мероприятия входят не только подача уведомления о проведении публичного мероприятия (ст. 7 Закона о митингах) и информирование органов власти субъекта РФ или местного самоуправления об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, но и обязанности по поддержанию порядка при проведении мероприятия.

Так, согласно п. 4 ст. 5 Закона о митингах **организатор**, в частности, **обязан:**

обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или измененных в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления;

требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия;

обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а в случаях, предусмотренных Законом о митингах, выполнять эту обязанность совместно с уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел, выполняя при этом все их законные требования, и т.д.

¹⁵² В том числе в соответствии со ст. 10 Закона о противодействии экстремистской деятельности.

При проведении публичных мероприятий их участникам воспрещается иметь при себе оружие¹⁵³. Исключение из данного правила применяется в местностях, где ношение холодного оружия является принадлежностью национального костюма. Кроме того, запрещается иметь при себе предметы, специально изготовленные и приспособленные для причинения вреда здоровью граждан или материального ущерба физическим и юридическим лицам.

Также запрещено привлекать к проведению публичного мероприятия в качестве участников какие-либо экстремистские организации. Запрещено использовать их символику или атрибутику, а также распространять экстремистские материалы. Данное требование связано в том числе с тем, что при организации публичных мероприятий доступ к экстремистской информации, материалам может получить неограниченный круг лиц, а само мероприятие с участием экстремистских групп может не только повлечь за собой сильное психологическое воздействие на прочих участников, но и привести к совершению экстремистских действий.

В случае, если будут выявлены факты привлечения экстремистских организаций, распространение экстремистских материалов, использование символики и атрибутики экстремистских организаций, организаторы публичного мероприятия обязаны самостоятельно принять меры по устранению указанных нарушений. Данное требование вытекает, в том числе из общих обязанностей организатора публичного мероприятия, установленных в Законе о митингах.

Отметим, что уполномоченный представитель органов внутренних дел вправе по просьбе организатора и участников публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия (пп. 3 п. 2 ст. 14 Закона о митингах).

Вместе с тем представляется необоснованным отнесение указанных действий представителем органа внутренних дел именно к его правам, а не обязанностям. Ведь в обязанности представителя органа внутренних дел входит соблюдение и контроль за соблюдением общественного порядка. В случае если не выполняются именно законные требования организатора публичного мероприятия, то логично установить, что у представителя органа внутренних дел должно быть не право, а обязанность удалять с места проведения публичного мероприятия нарушителей, не выполняющих именно законные требования организатора.

В случае, если организатор не исполнит обязанность по устранению нарушений, публичное мероприятие подлежит прекращению по требованию представителей органов внутренних дел. В таком случае ответственность за совершение актов экстремизма возлагается, в том числе на организаторов публичного мероприятия.

В случае допущенных нарушений организатор публичного мероприятия несет в том числе уголовную и административную ответственность.

¹⁵³ Оружие - устройства и предметы, конструктивно предназначенные для поражения живой или иной цели, подачи сигналов (ст. 1 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ "Об оружии").

Административная ответственность организатора публичного мероприятия наступает, в частности, по ст. 20.2 КоАП РФ "Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия и пикетирования", ст. 20.3 КоАП РФ "Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики".

Что касается **уголовной ответственности**, то организатор публичного мероприятия может быть привлечен к ответственности по ст. 222 УК РФ за незаконное приобретение, передачу, сбыт, хранение, перевозку или ношение оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (ст. 222 УК РФ), по ст. 280 УК РФ за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности.

10. Международное сотрудничество в области борьбы с экстремизмом

Согласно ст. 21 Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в РФ" **филиал иностранного юридического лица** создается в целях осуществления на территории РФ той деятельности, которую осуществляет за пределами РФ головная организация, и ликвидируется на основании решения иностранного юридического лица - головной организации.

При этом государственный контроль за созданием, деятельностью и ликвидацией филиала иностранного юридического лица осуществляется посредством его аккредитации в порядке, определяемом Правительством РФ.

Аккредитацией иностранного юридического лица занимается ФГУ "Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции РФ"¹⁵⁴.

В настоящее время в отношении аккредитации филиала или представительства иностранной организации действует Положение о порядке открытия и деятельности в СССР представительств иностранных фирм, банков и организаций (утв. Постановлением Совета Министров СССР от 30 ноября 1989 г. № 1074). В отношении кредитных организаций действует Положение о порядке открытия и деятельности в РФ представительств иностранных кредитных организаций (приложение к Приказу ЦБ РФ от 7 октября 1997 г. № 02-437).

Согласно п. 9 данного документа представительство иностранной организации считается открытым с даты выдачи разрешения на его открытие. Разрешение теряет силу, если иностранная организация не воспользовалась правом на открытие представительства в течение шести месяцев с даты выдачи разрешения.

Более того, если иностранная организация осуществляет или намеревается осуществлять деятельность в РФ через отделение в течение периода, превышающего 30 календарных дней в году (непрерывно или по

¹⁵⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 21 декабря 1991 г. № 1419 "О федеральном органе исполнительной власти, ответственном за координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по привлечению в экономику РФ прямых иностранных инвестиций и аккредитацию филиалов иностранных юридических лиц".

совокупности), то она обязана встать на учет в налоговом органе по месту осуществления деятельности не позднее 30 дней с даты ее начала. При этом постановка на учет является обязательной независимо от наличия обстоятельств, с которыми законодательство РФ о налогах и сборах и международные договоры РФ связывают возникновение обязанности по уплате налогов¹⁵⁵.

Филиалу иностранного юридического лица может быть отказано в аккредитации в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, в случае, если деятельность иностранной организации в соответствии с международно-правовыми актами будет признана экстремистской, РФ может отказать в аккредитации такой организации.

Кроме того, РФ может запретить деятельность существующей и аккредитованной в РФ иностранной организации в случае, если согласно международно-правовым нормам и федеральному законодательству такая деятельность признана экстремистской.

Указанные требования в контексте данного Закона касаются общественных и религиозных объединений, иных некоммерческих организаций иностранных государств и их структурных подразделений.

Запрет включает ограничения, парализующие как деятельность самой организации в РФ, так и деятельность отдельных ее членов, выступающих как представители данной организации.

Так, прежде всего, аннулируется государственная аккредитация и регистрация иностранной организации (структурного подразделения). Таким образом, иностранная организация (структурное подразделение) прекращает свое законное существование на территории РФ.

Членам такой организации запрещается пребывание на территории РФ, если они являются иностранными гражданами либо лицами без гражданства и действуют как представители данной организации.

Любая хозяйственная или иная деятельность, возможность публикации в СМИ любых материалов также запрещаются. Деятельность экстремистской организации объявляется вне закона, и любые ее действия (действия ее членов) будут являться незаконными.

Также запрещено распространять на территории РФ материалы запрещенной организации, а равно информационную продукцию, содержащую материалы данной организации. При этом, исходя из законодательной формулировки, не имеет значения тот факт, что в распространяемых материалах могут отсутствовать признаки экстремизма.

Запрещенные организации не могут проводить какие бы то ни было массовые акции и публичные мероприятия. Члены запрещенной организации не могут принимать участие в указанных мероприятиях в качестве представителей запрещенной организации (или в качестве ее официальных

¹⁵⁵ См.: Положение об особенностях учета в налоговых органах иностранных организаций: приложение № 1 к Приказу МНС России от 7 апреля 2000 г. № АП-3-06/124.

представителей). То же в полной мере касается и структурных подразделений запрещенной организации.

Кроме того, запрещается создание организаций-правопреемников запрещенной организации в любой организационно-правовой форме.

Поскольку в рассматриваемом случае затрагиваются международные отношения, то на уполномоченный государственный орган возлагается обязанность по уведомлению дипломатического представительства или консульского учреждения соответствующего иностранного государства о запрете деятельности в РФ экстремистской организации. В уведомлении указываются причины запрета, а также последствия, связанные с запретом.

Проявления экстремизма по всему миру заставили мировое сообщество объединиться перед этой угрозой и принять ряд нормативных правовых актов, посвященных сотрудничеству в борьбе с экстремизмом и его наиболее агрессивным проявлением - терроризмом.

Одним из знаковых документов по данному вопросу является **Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.)**. Россия, как и иные страны - стороны данной Конвенции, осуществляет сотрудничество в области предупреждения, выявления и пресечения проявлений экстремизма, терроризма и сепаратизма. При этом, согласно ст. 2 Шанхайской конвенции, преступления в указанных сферах рассматриваются в качестве преступлений, влекущих выдачу. Стороны оказывают правовую помощь по уголовным делам, осуществляют сотрудничество в соответствии с международными договорами, участниками которых они являются, с учетом национального законодательства сторон.

Центральные компетентные органы сторон осуществляют сотрудничество и оказывают друг другу содействие путем:

обмена информацией;

выполнения запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий;

разработки и принятия согласованных мер для предупреждения, выявления и пресечения экстремизма, терроризма и сепаратизма, и взаимоуведомления о результатах их осуществления;

принятия мер по предупреждению, выявлению и пресечению на территории своего государства экстремизма, терроризма и сепаратизма, направленных против других сторон;

принятия мер по предупреждению, выявлению и пресечению финансирования, поставок вооружения и боеприпасов, оказания иного содействия любым лицам и (или) организациям для совершения экстремизма, терроризма и сепаратизма;

принятия мер по предупреждению, выявлению, пресечению, запрещению и прекращению деятельности по подготовке лиц к совершению экстремизма, терроризма и сепаратизма;

обмена нормативными правовыми актами и материалами о практике их применения;

обмена опытом работы по предупреждению, выявлению и пресечению экстремизма, терроризма и сепаратизма;

подготовки, переподготовки и повышения квалификации своих специалистов в различных формах;

достижения по взаимному согласию сторон договоренностей об иных формах сотрудничества, включая в случае необходимости оказание практической помощи по пресечению экстремизма, терроризма и сепаратизма и ликвидации их последствий. Такие договоренности оформляются соответствующими протоколами, которые составляют неотъемлемую часть настоящей Конвенции.

Центральные компетентные органы сторон обмениваются информацией, представляющей взаимный интерес, в частности, о:

готовящихся и совершенных актах экстремизма, терроризма и сепаратизма, выявленных, а также пресеченных попытках их совершения;

подготовке к совершению экстремизма, терроризма и сепаратизма в отношении глав государств и иных государственных деятелей, сотрудников дипломатических представительств, консульских учреждений и международных организаций, других лиц, пользующихся международной защитой, а также участников государственных визитов, международных и государственных политических, спортивных и иных мероприятий;

организациях, группах и лицах, готовящих и (или) совершающих акты экстремизма, терроризма и сепаратизма, а также иным образом участвующих в этих деяниях, включая их цели, задачи, связи и иные сведения;

незаконном изготовлении, приобретении, хранении, передаче, перемещении, сбыте и использовании сильнодействующих ядовитых, отравляющих, взрывчатых веществ, радиоактивных материалов, вооружения, взрывных устройств, огнестрельного оружия, боеприпасов, ядерного, химического, биологического и других видов оружия массового уничтожения, материалов и оборудования, которые могут быть использованы при его создании, с целью совершения экстремизма, терроризма и сепаратизма;

выявленных или предполагаемых источниках финансирования экстремизма, терроризма и сепаратизма;

формах, методах и средствах совершения экстремизма, терроризма и сепаратизма.

Порядок сотрудничества, предъявления запросов на предоставление информации также рассматривается в Шанхайской конвенции.

Помимо Шанхайской конвенции международным сообществом были приняты и иные **нормативные правовые акты, регламентирующие порядок сотрудничества государств-участников по вопросам противодействия экстремизму, терроризму и сепаратизму:**

Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (1963 г.);

Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (1970 г.);

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (1971 г.);

Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (1973 г.);

Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (1979 г.);

Конвенция о физической защите ядерного материала (1980 г.);

Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию (1988 г.);

Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (1988 г.);

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (1988 г.);

Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения (1991 г.);

Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (1997 г.);

Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (1999 г.);

Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма (2005 г.);

Конвенция о взаимной правовой помощи и выдаче в целях борьбы с терроризмом (2008 г.).

Тем не менее, борьба с экстремизмом, терроризмом и сепаратизмом еще далека от завершения. Решающее значение в формировании данного вывода играет то, что происходит не на мировой арене, а внутри России. Несмотря на приближающееся окончание финансового кризиса, межнациональные и межклассовые противоречия никуда не исчезли. Принятие новых законов не ведет к строгому исполнению старых. Например, пока что сомнительной представляется возможность грамотной реализации нового Закона о полиции, согласно которому полиции предоставляется чрезвычайно широкий круг полномочий. В совокупности с общими формулировками данного Закона, учитывая авторитет и квалификацию сотрудников правоохранительных органов¹⁵⁶, сложно сказать, к чему хорошему приведет такой Закон.

Борьба с экстремизмом должна вестись на всех фронтах, и прежде всего в умах людей. Но не насилием, не отвлечением внимания граждан от насущных проблем телевизионной продукцией, а их решением. Чтобы человек от возмущения не брал в руки оружие, не придумывал себе врагов. Чтобы у него даже повода не было усомниться в том, что для него делается в настоящий момент все, что он сам как гражданин своей страны должен стремиться жить лучше, а не винить в своих неудачах других людей.

Государство, в свою очередь, должно наладить вопросы и национальной политики, и социальной, поддержать те слои населения, которые не в состоянии сами выйти из кризисной ситуации.

¹⁵⁶ Естественно, предоставление более широких полномочий потребовало проведения тестов на профпригодность нынешних сотрудников будущей полиции, однако не ясно, насколько такая проверка позволяет учесть моральные качества будущих защитников правопорядка.

Тема 6. Нормативное правовое обеспечение охранной деятельности в Российской Федерации

1. Общие положения

Переход к управлению экономическими процессами в рамках рыночной экономики predetermined возникновение в современной России отдельного экономического сегмента, связанного с осуществлением правоохранительных мероприятий частного характера. Поэтому принятие 11 марта 1992 г. Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации"¹⁵⁷ ознаменовало начало нового этапа в развитии российской правоохранительной системы. В результате этого частные охранные структуры приобрели статус самостоятельных субъектов предпринимательской деятельности, призванных обеспечить комплекс дополнительных, по отношению к государственным, мер безопасности по защите законных прав и интересов физических и юридических лиц, осуществляемых на основе договорных отношений в виде оказания правоохранительных услуг, предусмотренных федеральным законодательством.

Анализ свидетельствует, что частная охранная деятельность по своей природе обладает рядом специфических признаков.

Во-первых, она характеризуется правоохранительной направленностью, так как осуществляется строго на правовой основе в целях защиты законных прав и интересов субъектов права.

Во-вторых, для частной охранной деятельности характерна коммерческая составляющая, включающая элементы, присущие частному предпринимательству.

В-третьих, деятельность негосударственной охраны юридически обеспечена наличием возможности применять различные меры принуждения.

В-четвертых, являясь относительно самостоятельной, частная охранная деятельность как особая разновидность предпринимательства находится под патронажем органов внутренних дел, которые реализуют в рассматриваемой сфере нормотворческие, лицензионные, контрольные и юрисдикционные функции.

В-пятых, в структуре правовой основы частной охранной деятельности значительную долю занимают административно-правовые нормы, регулирующие различные аспекты реализации рассматриваемыми субъектами негосударственной безопасности своего правового статуса.

Являясь частной, коммерческой, исследуемая деятельность затрагивает одновременно и публичные отношения, так как ее целями являются не только извлечение прибыли, но и создание безопасных условий для существования и развития российского бизнеса, защиты прав и законных интересов клиентов, обеспечение правопорядка и безопасности в зонах ответственности конкретных

¹⁵⁷ Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" // Российская газета. 30.04.1992.

охранных структур. Таким образом, позитивная направленность частной охранной деятельности споров не вызывает.

2. Частная охранная деятельность

В ст. 1 Закона дается общее определение **охранной деятельности**, которое звучит как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел организациями и индивидуальными предпринимателями в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов. Исходя из вышеприведенного определения, можно отметить следующие **черты охранной деятельности**:

договорный характер такой деятельности (это означает, что охранная деятельность подпадает под регламентацию в том числе и ГК РФ, а также Федерального закона от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 "О защите прав потребителей" и др. Более того, договорный характер подчеркивает такую черту, как диспозитивность правоотношений, складывающихся между субъектами охранной деятельности - исполнителем и клиентом);

оказание услуг на **возмездной основе**. За оказание услуг охранниками клиент обязуется уплатить предусмотренное договором вознаграждение.

клиентами могут быть как **физические**, так и **юридические лица** (законодатель не делает ограничений в этом отношении, утверждая принцип равенства в охранной деятельности. Клиент как одна из сторон правоотношений в охранной деятельности становится таковым с момента заключения договора на оказание возмездных услуг);

физические и юридические лица, занимающиеся оказанием исследуемой деятельности, должны получить **специальное разрешение (лицензию)** на оказание такой деятельности (этот вопрос регулируется ФЗ от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", Инструкцией об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории РФ, утвержденной Приказом МВД РФ от 19 июня 2006 г. № 447, др. нормативно-правовыми актами);

такие услуги должны оказываться лишь **с целью защиты законных прав и интересов клиентов** (Конституция РФ в ч. 2 ст. 45 закрепила правило, согласно которому каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Обращение в охранные предприятия - один из таких способов).

Перечисленные отличительные черты позволяют отграничивать охранную деятельность от схожих с ней других видов деятельности.

В Законе содержится правило, согласно которому на граждан, осуществляющих охранную деятельность, **действие законов, закрепляющих правовой статус работников правоохранительных органов, не распространяется**.

Сразу необходимо отметить, что единого мнения насчет содержания понятия "правоохранительные органы" в отечественной науке нет. Так, если отнесение к этому понятию органов ФСБ, полиции, прокуратуры не вызывает полисемичности мнений, то, например, органы ГТК в отношении своей принадлежности порождают споры.

Перечислим законы, действие которых не распространяется на охранников:

Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности";

Федеральный закон от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 "О милиции";

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (далее - ФЗ "О прокуратуре РФ");

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ "О службе в таможенных органах Российской Федерации";

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации";

Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1.

Рассмотрим ситуацию на частном примере. В ст. 5 ФЗ "О прокуратуре РФ" содержится норма, устанавливающая следующее правило: воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность. В отношении охранников подобного ограничения Закон не устанавливает. В ст. 6 ФЗ "О прокуратуре РФ" установлено правило, согласно которому неисполнение требований прокурора и следователя, вытекающих из их полномочий, а также уклонение от явки по их вызову влекут за собой установленную законом ответственность. Соответственно, Закон "О частной детективной и охранной деятельности" норм такого содержания не устанавливает.

Правила, установленные ч. ч. 2 и 3 ст. 1 Закона, опираются, на наш взгляд, на следующее объяснение. Охранники не могут быть наделены компетенцией в части осуществления функций властного характера по применению мер административного пресечения от имени государства. Должностные лица правоохранительных органов являются представителями государственной власти. Для решения законодательно определенных задач и в рамках установленной компетенции они наделены государственно-властными полномочиями и используют правовые средства, в частности меры правового принуждения. Целью этих нормативных положений является предотвращение заблуждений относительно правового статуса охранников и их прав и обязанностей.

Такой подход существует не только в российском законодательстве. Например, в ФРГ в инструкции частного охранника сказано, что он "не имеет полномочий полицейского, так как не является государственным служащим"¹⁵⁸.

Закон наделяет правом на осуществление охранной деятельности иностранных граждан, граждан РФ, имеющих гражданство иностранного государства, иностранных юридических лиц, а также организации, в составе учредителей (участников) которых имеются указанные граждане и лица. Эта норма соотносится с ч. 1, ст. 1 Закона, так как там сказано, что охранную деятельность могут осуществлять физические и юридические лица, и нет указания на их принадлежность к определенному государству.

Помимо прав данная норма закрепляет также и некоторые ограничения. В ней сказано, что указанные лица могут осуществлять исследуемую деятельность только на основаниях и в рамках, предусмотренных международными договорами Российской Федерации. Под международным договором принято понимать соглашение, заключенное между субъектами международного права, об установлении, изменении или прекращении правоотношений.

Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" определено, что иностранным гражданином является лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства; лицом, имеющим двойное гражданство, является лицо, у которого есть гражданство Российской Федерации и иностранного государства.

3. Правовая основа охранной деятельности. Виды охранных услуг

1. Закон определяет **правовой круг источников** охранной деятельности. Правовую основу вышеназванной деятельности составляет система законов и иных правовых актов РФ. Н.Н. Гусев и О.Г. Федорова отмечают, что понятие "правовая основа" при конструировании ст. 2 Закона нельзя признать обоснованным, и предлагают заменить это понятие на "правовую систему", поскольку дефиниция "система" в большей мере, чем дефиниция "основа", соответствует содержанию, перечисляющей именно систему юридических актов, определяющих объем правосубъектности частных охранных и детективных предприятий, а не их определенную часть (от системы) в виде некоей "основы"¹⁵⁹. В.М. Мелихов и С.А. Шаронов предлагают ввести термин "правовая база", исходя из требований лингвистики¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Комментарий к Закону "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" / Под ред. Т.В. Захаровой. 2002. С. 7.

¹⁵⁹ Федорова О.Г. Гражданско-правовое регулирование частной детективной и охранной деятельности в РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 42; Гусев Н.Н. Гражданско-правовое положение субъектов частной охранной деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 14 - 15.

¹⁶⁰ Мелихов В.М., Шаронов С.А. Правовая база и особенности регулирования услуг негосударственной (частной) охранной деятельности в условиях развития рыночных отношений // Вестник СГАП. 2005. № 2 (43). С. 136.

Одним из элементов правовой основы охранной деятельности Закон называет Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Глава 2 "**Права и свободы человека и гражданина**" Конституции РФ устанавливает основы правового статуса личности в Российской Федерации и гарантирует основные естественные и неотъемлемые права и свободы человека и гражданина. К составляющим правовую основу частной детективной и охранной деятельности можно отнести следующие нормы:

1) п. 3 ст. 17: осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. В частности, уже в ст. 1 Закона мы сталкиваемся с термином "законные права и интересы", который, несомненно, опирается на конституционное установление;

2) п. 1 ст. 30: каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется и п. 1 ст. 34: каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. На приведенных нормах базируется само создание охранных предприятий;

3) п. 1 ст. 37: труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. В этой норме закреплена свобода выбора профессии.

2. Закон "О частной детективной и охранной деятельности в РФ" является специализированным актом, направленным на урегулирование отношений, возникающих в процессе оказания определенных в Законе услуг. Прежде чем обращаться к другим нормативно-правовым актам, необходимо использовать в качестве регулятора правоотношений, следующих из частной детективной и охранной деятельности, именно этот Закон. Однако в случае противоречия норм исследуемого Закона и норм Конституции РФ или международного права действовать будут последние.

3. Правовую основу охранной деятельности составляют другие законы. В первую очередь необходимо обратить внимание на крупные систематизированные акты - кодексы.

ГК РФ содержит нормы, регулирующие широчайший круг правоотношений. Например, он определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников.

УК РФ включает нормы, как общего порядка, так и специальные, непосредственно касающиеся отношений, регулируемых Законом "О частной детективной и охранной деятельности". К нормам общего порядка можно отнести, например, правила о неоконченном преступлении, об освобождении от уголовной ответственности, обстоятельствах, исключающих преступность

деяния, и т.д. К специальным нормам можно отнести ч. 1 ст. 203, предусматривающую уголовную ответственность за превышение руководителем или служащим частной охранной или детективной службы полномочий, предоставленных им в соответствии с лицензией, вопреки задачам своей деятельности, если это деяние совершено с применением насилия или с угрозой его применения. Указанные действия **характеризуются тремя признаками:**

- должен быть установлен сам факт превышения полномочий, предоставленных лицензией, т.е. совершения действий, которые охранник был совершать не вправе (например, задержание частным детективом лица, подозреваемого в совершении преступления);

- действия виновного совершаются вопреки задачам частной детективной или охранной деятельности, т.е. противоречат целям, ради достижения которых осуществляется такая деятельность. Иначе говоря, превышение полномочий не является вынужденным, например не вызвано целями необходимой обороны или крайней необходимости;

- действия виновного сопряжены с применением насилия или с угрозой его применения. Понятием насилия и угрозы его применения охватываются побои (ч. 1 ст. 116 УК РФ), причинение легкого (ч. 1 ст. 115 УК РФ) или средней тяжести (ч. 1 ст. 112 УК РФ) вреда здоровью, истязание (ч. 1 ст. 117 УК РФ), а также угроза причинением любого вреда здоровью или убийством.

КоАП РФ, подобно УК РФ, также содержит нормы общего порядка и специальные нормы, направленные на регулирование общественных отношений, связанных с оказанием детективных и охранных услуг. К нормам общего порядка можно отнести, например, ст. 2.7, определяющую случаи признания действий крайней необходимостью, ст. 2.10, устанавливающую правила привлечения к административной ответственности юридических лиц, и другие. К специальным нормам можно, несомненно, отнести ст. 20.16, устанавливающую административную ответственность за незаконную частную детективную и охранную деятельность, а также другие нормы.

К "другим законам" правовой основы относятся иные общеобязательные нормы законов и нормативно-правовых актов в той части, в которой они затрагивают права и законные интересы юридических и физических лиц, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность.

4. Далее, согласно тексту Закона, в правовую основу частной детективной и охранной деятельности законодатель включил **иные правовые акты Российской Федерации**. Как верно отмечает Т.В. Захарова, к таковым относятся нормативно-правовые акты регулятивного, регламентирующего, распорядительного и рекомендательного характера¹⁶¹, например постановления Правительства РФ, приказы министерств и ведомств, а также указания, распоряжения и письма государственных органов, чья компетенция затрагивает вопросы, касающиеся частной детективной и охранной деятельности. Остановимся на них подробнее.

¹⁶¹ Комментарий к Закону "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" / Под ред. Т.В. Захаровой. 2002. С. 9.

Приказ МВД РФ от 19 июня 2006 г. № 447 "О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел по лицензированию и осуществлению контроля за охранной деятельностью на территории Российской Федерации". **Инструкция, утвержденная этим Приказом:**

- определяет порядок предоставления органами внутренних дел лицензий на осуществление негосударственной (частной) охранной деятельности, принятия мер по ее аннулированию, оформления и переоформления документа, подтверждающего ее наличие, согласования уставов служб безопасности юридических лиц, программ обучения по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров, осуществляющих негосударственную (частную) охранную деятельность, организации оформления и выдачи удостоверений частного охранника, а также оборота оружия и специальных средств при осуществлении негосударственной (частной) охранной деятельности;

- разграничивает компетенцию должностных лиц органов внутренних дел по осуществлению лицензирования и контроля в сфере негосударственной (частной) охранной деятельности;

- устанавливает требования по ведению органами внутренних дел учетов граждан и юридических лиц, имеющих право на осуществление негосударственной (частной) охранной деятельности, а также используемого ими оружия и специальных средств.

Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 "Вопросы частной детективной и охранной деятельности" определяет:

Перечень объектов, подлежащих государственной охране;

Перечень видов специальных средств, используемых в негосударственной (частной) охранной деятельности;

Перечень видов вооружения охранников;

Правила применения охранниками специальных средств;

нормы обеспечения негосударственных (частных) охранных организаций оружием и патронами;

Правила сдачи квалификационного экзамена;

Правила выдачи и продления органами внутренних дел срока действия удостоверения частного охранника.

Постановление Правительства РФ от 14 августа 2002 г. № 600 "Об утверждении Положения о лицензировании негосударственной (частной) охранной деятельности и Положения о лицензировании негосударственной (частной) сыскной деятельности". Положения, утвержденные этим Постановлением, определяют порядок лицензирования негосударственной (частной) охранной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, учрежденными специально для оказания охранных услуг, осуществляемой юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями, для которых охранная деятельность является основным видом занятости.

Разумеется, список можно продолжать, но именно к основным иным правовым актам Российской Федерации, по нашему мнению, относятся вышеприведенные, поскольку все они в той или иной степени затрагивают

вопросы, возникающие при осуществлении частной детективной и охранной деятельности, а также регулируют и устанавливают порядок их разрешения.

Виды охранных услуг

В Законе приводится перечень услуг, которые могут предоставляться в целях охраны:

1) **защита жизни и здоровья граждан.** Эта услуга частных охранников открыта для широкого круга потребителей. Ею могут воспользоваться не только индивидуальные предприниматели, но и любые другие лица. Между клиентом и частным охранным предприятием заключается договор, содержащий условия защиты жизни и здоровья клиента. По желанию клиента частное охранный предприятие выделяет определенного охранника для оказания данной услуги. В случае если клиенту безразлично, кто именно из сотрудников организации будет защищать его жизнь и здоровье, частное охранный предприятие самостоятельно распределяет рабочие нагрузки между своими сотрудниками.

Хотелось бы отметить, что использование законодателем термина "защита" в данной норме не совсем отвечает существу оказываемой услуги. На наш взгляд, целесообразнее было бы использовать термин "**охрана**", поскольку защита предполагает принятие мер против уже совершенного деяния или поступка, а охрана - принятие мер превентивного характера.

В договоре, заключаемом между клиентом и частным охранником, должен быть определен круг лиц, подлежащих охране. Это условие является существенным.

Выполнение функции телохранителя может быть поставлено в различные временные рамки. Например, возможно оказание услуги по защите жизни и здоровья круглосуточно в течение недели, а возможно оказание разовой услуги - во время участия в конкретном мероприятии.

Разумно требовать от частных охранников выполнения ими этой функции на высочайшем уровне, который зависит от многих факторов;

информационное обеспечение позволит охраннику прогнозировать многие ситуации и, соответственно, быть готовым к превенции таких ситуаций. Частный охранник должен располагать необходимым объемом сведений об охраняемом субъекте, а также других обстоятельствах, дающих возможность осуществить прогнозирование на более качественном уровне;

техническое обеспечение. Частный охранник должен обладать необходимым вооружением, разрешенным для такого рода деятельности законом, а также специальными средствами, применение которых не противоречит законодательству;

ситуационное ориентирование. Частному охраннику должны быть известны наиболее типичные преступные действия, которые совершаются в отношении охраняемых лиц;

другие факторы;

2) **охрана объектов и (или) имущества (в том числе при его транспортировке), находящихся (находящегося) в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении**, за некоторыми исключениями (п. 7 данной статьи). Она состоит в принятии мер по охране объектов, движимого или недвижимого имущества.

Необходимо рассмотреть подробнее форму права клиента на охраняемые объекты и имущество. В прежней редакции Закона была указана только охрана имущества, и оно должно было находиться у лица исключительно на праве собственности. Однако в исследуемый Закон были внесены изменения, и на сегодняшний день к охране имущества добавилась охрана объектов, перечень прав был расширен. Сегодня правомерно обратиться к частному охраннику за услугой, которая состоит в охране объекта и (или) имущества, находящегося в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении.

Право собственности. Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом (ст. 209 ГК РФ).

Владение - юридически обеспеченная возможность хозяйственного господства собственника над вещью. Речь при этом идет о хозяйственном господстве над вещью, которое вовсе не требует, чтобы собственник находился с ней в непосредственном соприкосновении. Например, уезжая в длительную командировку, собственник продолжает оставаться владельцем находящихся в его квартире вещей.

Пользование - юридически обеспеченная возможность извлечения из вещи полезных свойств в процессе ее личного или производственного потребления. Нередко одна и та же вещь может использоваться как в целях личного потребления, так и в производственных целях. Правомочие пользования обычно опирается на правомочие владения. Но иногда можно пользоваться вещью и не владея ею.

Распоряжение - совершение в отношении вещи действий и иных актов, определяющих ее судьбу, вплоть до отчуждения или уничтожения вещи. В пользовании и распоряжении отражается динамика отношений собственности.

Право хозяйственного ведения. Государственное или муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, определяемых в соответствии с ГК РФ (ст. 294 ГК РФ).

Собственник имущества, находящегося в хозяйственном ведении, в соответствии с законом решает вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначает директора (руководителя) предприятия, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества.

Собственник имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия.

Предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника (ст. 295 ГК РФ).

Право оперативного управления. Казенное предприятие и учреждение, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются и распоряжаются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества.

Собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за казенным предприятием или учреждением либо приобретенное казенным предприятием или учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества. Имуществом, изъятим у казенного предприятия или учреждения, собственник этого имущества вправе распорядиться по своему усмотрению (ст. 296 ГК РФ).

Доверительное управление. При необходимости постоянного управления недвижимым и ценным движимым имуществом подопечного органа опеки и попечительства заключает с управляющим, определенным этим органом, договор о доверительном управлении таким имуществом. В этом случае опекун или попечитель сохраняет свои полномочия в отношении того имущества подопечного, которое не передано в доверительное управление (ст. 38 ГК РФ).

Все вышеизложенное необходимо учитывать частному охраннику при заключении соответствующего соглашения.

Наиболее распространенными мотивами, стимулирующими лицо обратиться за охраной объекта и (или) имущества, **являются:**

- большая ценность вещи;
- обладание сведениями о готовящемся похищении имущества, уничтожении объекта или имущества либо причинении им иного вреда.

Важность осведомленности частного охранника о мотиве, заставившем клиента обратиться к нему, трудно переоценить, поскольку такая осведомленность будет определять способы и тактику охраны имущества;

3) охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному

обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию.

Данный вид деятельности подпадает под действие ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", где установлено, что проектирование зданий и сооружений I и II уровней подлежит лицензированию. Деятельность по проектированию зданий и сооружений I и II уровней ответственности в соответствии с государственным стандартом включает в себя разработку проектной документации на строительство, расширение, реконструкцию, капитальный ремонт и техническое перевооружение зданий и сооружений жилого, производственного, социального, культурно-бытового, специального и иного назначения и их комплексов, инженерной и транспортной инфраструктур.

Постановлением Правительства РФ от 25 октября 2006 г. № 625 утверждено Положение о лицензировании производства работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений. Под производством работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений понимается осуществление мероприятий, связанных с монтажом, ремонтом и обслуживанием активных и пассивных систем обеспечения пожарной безопасности (пожаротушения, пожарной и охранно-пожарной сигнализации, противопожарного водоснабжения, дымоудаления, оповещения и эвакуации при пожаре, первичных средств пожаротушения, противопожарных занавесов и завес, заполнений проемов в противопожарных преградах) и их элементов, а также трубо-печных работ, работ по огнезащите материалов, изделий и конструкций.

Данной нормой введено и своевременное реагирование на сигнальную информацию. Предполагается, что такой сигнал должен поступать с технических систем охраны. Здесь подразумеваются также информирование правоохранительных органов о выявленных правонарушениях и оказание им содействия;

4) консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств. Частные охранные предприятия проводят консультирование и подготовку рекомендаций по вопросам защиты от посягательств. Эта услуга может оказываться как в индивидуальном порядке (консультирование клиента), так и в коллективном (когда клиентов несколько). Также возможно тиражирование брошюр требуемого содержания.

Необходимым условием оказания такой услуги является то, что консультации и рекомендации должны содержать сведения именно о **правомерной** защите, т.е. они не должны противоречить нормам российского законодательства, например положениям УК РФ о необходимой обороне, крайней необходимости и др.;

5) обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий. Как правило, обязанность по обеспечению порядка при проведении массовых мероприятий берет на себя милиция. Таким образом, данная функция частных охранников является одной из форм их взаимодействия с государственными правоохранительными органами. Такое взаимодействие оформляется в договорном порядке по общим правилам. Этот вывод мы сделали на основе следующего правила, закрепленного в настоящей статье: предприятиям, осуществляющим частную детективную и охранную деятельность, предоставляется право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе на договорной основе;

6) обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах.

Под **внутриобъектовым режимом** понимается порядок, состоящий из определенных мероприятий, соответствующий требованиям внутреннего трудового распорядка и пожарной безопасности, осуществляемый лицами, находящимися на охранных объектах.

В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ "О государственной охране" **пропускной режим** - это порядок прохода лиц, проезда транспортных средств, проноса и провоза вещей на охраняемые объекты, устанавливаемый соответствующими лицами, замещающими государственные должности в федеральных органах государственной власти, совместно с федеральными органами государственной охраны.

7) охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, которые имеют особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения и перечень которых утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Данный пункт объединил в себе сразу несколько видов услуг. Это и охрана объектов и (или) имущества, и обеспечение внутриобъектового и пропускного режима. Однако данные услуги, согласно данному пункту, предоставляются на объектах, имеющих важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения.

Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 установлен Перечень объектов, подлежащих государственной охране. К ним относятся:

здания (помещения), строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории федеральных органов законодательной и исполнительной власти;

объекты, занимаемые федеральными судами, конституционными (уставными) судами и мировыми судьями субъектов Российской Федерации;

объекты органов прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации;

объекты Центрального банка Российской Федерации и др.

3. Организации, осуществляющие частную охранную деятельность, получившие в установленном порядке лицензию, имеют право содействовать

правоохранительным органам в обеспечении правопорядка. Частным же детективам предоставлено право взаимодействовать с правоохранительными органами только по делам, связанным с административными правонарушениями. Этим законодатель проводит разграничение между частными охранными организациями.

В Законе установлен запрет на право оказывать охранные услуги физическим и юридическим лицам, которые в установленном порядке не получили статус частной охранной организации, частного детектива, частного охранника. Правовой статус охранника, частной охранной организации имеет своей нормативной основой лицензию на частную охранную деятельность, которая должна быть выдана в установленном ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" и Законом РФ от 11.03.1992 № 2487-1 "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" порядке. В случае неправомерного оказания таких услуг наступает предусмотренная законом ответственность. Например, за незаконную предпринимательскую деятельность может наступить административная или даже уголовная ответственность.

4. Частная охранная деятельность.

Оказание услуг в сфере охраны

1. Оказание услуг, перечисленных в ч. 3 статьи 3 настоящего Закона, разрешается только организациям, специально учреждаемым для их выполнения. Организация, которая в соответствии со своим уставом занимается оказанием охранных услуг, обязана иметь на то лицензию, выдаваемую в порядке, установленном законодательством РФ. Приказом МВД РФ от 19 июня 2006 г. № 447 утверждена Инструкция об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации. В соответствии с этой Инструкцией частным охранным предприятиям выдается лицензия на оказание охранных услуг. Данная лицензия должна быть выдана органом внутренних дел. Подробно процесс получения лицензии мы рассмотрим ниже (см. ст. 11.2 Закона).

2. О начале и об окончании оказания охранных услуг, изменении состава учредителей (участников) частная охранная организация обязана уведомить органы внутренних дел. Такой порядок определен Положением о лицензировании негосударственной (частной) охранной деятельности, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 14 августа 2002 г. № 600. Так, данным Положением установлено, что в случае изменения места нахождения либо замены руководителя охранной организации лицензиат обязан в 5-дневный срок письменно уведомить об этом орган внутренних дел по месту нахождения учетного дела. Также предусмотрен срок, в который лицензиат обязан сообщить в органы внутренних дел о начале и об окончании оказания услуг по охране имущества, - 5 дней.

3. Охранная деятельность организаций не распространяется на объекты, подлежащие государственной охране, перечень которых утверждается Правительством РФ. Перечень объектов, подлежащих государственной охране, утвержден Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 "Вопросы негосударственной (частной) охранной и негосударственной (частной) сыскной деятельности". В Перечень входят:

- здания высших и местных органов государственной власти и управления республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

- здания Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, верховных судов и высших арбитражных судов республик в составе Российской Федерации, краевых, областных, городских судов и арбитражных судов, судов и арбитражных судов автономной области и автономных округов, районных (городских) народных судов и военных судов, органов прокуратуры;

- дипломатические представительства и консульства;

- учреждения Центрального банка Российской Федерации;

- денежные кассы государственных предприятий, учреждений, организаций;

- государственные объекты по производству и хранению оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и материалов;

- государственные объекты микробиологической и фармацевтической промышленности, а также объекты по хранению и переработке наркотических и токсичных веществ, сильнодействующих ядов и химикатов, психотропных веществ и препаратов;

- государственные предприятия по добыче, переработке, использованию и хранению драгоценных металлов, драгоценных камней, изделий из них и других валютных ценностей;

- музеи, библиотеки, архивы, историко-культурные и природные заповедники, архитектурно-мемориальные комплексы государственного и республиканского значения;

- др. (см. указанное Постановление Правительства РФ).

Судебная практика знает случаи оспаривания прокурором договоров на оказание охранных услуг по причине принадлежности охраняемого предприятия к объектам государственной охраны. Так, прокурор Ярославской области обратился в арбитражный суд с иском в защиту государственных и общественных интересов о признании недействительным договора от 28 декабря 1999 г. № 8 на оказание охранных услуг, заключенного между ТЭЦ-2 ОАО "Ярэнерго" и обществом с ограниченной ответственностью "Охранное предприятие "Риф". Исковые требования мотивированы отсутствием прав у охранного предприятия на заключение указанного договора в связи с тем, что Ярославская ТЭЦ-2 относится к объектам жизнеобеспечения, охрану которых может осуществлять только государственная организация на основании

приложения 1 к Постановлению Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 "Вопросы частной детективной и охранной деятельности". Арбитражный суд Волго-Вятского округа отказал в удовлетворении исковых требований, мотивируя отказ следующим: Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 "Вопросы частной детективной и охранной деятельности" утвержден Перечень объектов, подлежащих государственной охране; в него включены "крупные гидротехнические сооружения, коллекторы водохранилищ, водопроводные станции в населенных пунктах республиканского, краевого и областного подчинения, метрополитены и другие объекты жизнеобеспечения"; таким образом, из смысла Постановления следует, что необходимость в государственной охране установлена только для крупных объектов жизнеобеспечения, к каковым спорный объект не относится.

В связи с изложенным заключение договора на охрану Ярославской ТЭЦ-2 с частным охранным предприятием следует считать правомерным¹⁶².

Охранным организациям разрешается оказывать услуги в виде вооруженной охраны имущества в порядке, установленном Правительством РФ, а также использовать технические и иные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан и окружающей среде, средства оперативной радио- и телефонной связи, а также служебных собак. Перечень видов вооружения охранников установлен Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587. К ним относятся пистолеты, револьверы, газовое оружие, ружья, карабины и т.д.

4. Законом запрещается вооруженная охрана имущества на территориях закрытых административно-территориальных образований. Обратимся к Закону РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 "О закрытом административном территориальном образовании", в соответствии с которым **закрытым административно-территориальным образованием** признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты (далее - предприятия и (или) объекты), для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан. Перечень закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов утвержден Постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508.

Законом также установлен запрет на приобретение и использование оружия частными охранными организациями, зарегистрированными и (или) расположенными на их территориях.

¹⁶² Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29 сентября 2000 г. № А82-90/2000-Г/1.

Правовой статус частного охранника

1. В данной статье законодатель определяет правовые нормы, определяющие статус частного охранника. Правом на приобретение такого статуса обладают граждане, прошедшие профессиональную подготовку, сдавшие **квалификационный экзамен и получившие соответствующее удостоверение частного охранника**¹⁶³.

Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 установлен Порядок сдачи квалификационного экзамена и порядок выдачи удостоверения частного охранника.

Согласно указанному Постановлению, экзамен проводится в образовательных учреждениях и к сдаче такого экзамена допускаются лица, прошедшие обучение по программе профессиональной подготовки частных охранников. Прием экзамена осуществляется членами комиссии по завершении обучения по программе профессиональной подготовки частных охранников. Экзамен состоит из проверки теоретических знаний, получаемых по программам профессиональной подготовки частных охранников, и практических навыков применения специальных средств, гражданского и служебного оружия в соответствии с получаемой гражданином квалификацией. Результаты сдачи квалификационного экзамена оформляются экзаменационным листом, форма бланка которого устанавливается Министерством внутренних дел РФ. Комиссия в течение 5 рабочих дней принимает решение о присвоении гражданину квалификации охранника в соответствии с положениями Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, а также выдаче документа о присвоении квалификации охранника.

Удостоверение частного охранника представляет собой документ, имеющий уровень защиты класса "В", серию и номер.

Удостоверение выдается на 5 лет. Данный срок продлевается на 5 лет после повышения квалификации.

В органе внутренних дел, выдавшем удостоверение, оформляется учетное дело частного охранника, в котором хранятся документы, послужившие основанием для выдачи, продления срока действия удостоверения, а также иная информация, необходимая для осуществления государственного контроля за негосударственной (частной) охранной деятельностью.

¹⁶³ Гражданин, получивший удостоверение частного охранника, не вправе оказывать услуги клиентам самостоятельно. Если частный охранник защищает родственника или случайного прохожего от преступного посягательства, он выступает лишь в качестве гражданина, реализующего право на необходимую оборону (ст. ст. 37 и 38 Уголовного кодекса РФ). Иными словами, действие ст. 12.1 Закона № 2487-1 в этом случае на него не распространяется. Частный охранник работает по трудовому договору в организации, специально созданной для оказания охранных услуг и имеющей лицензию на осуществление охранной деятельности, выданную органом внутренних дел. На него распространяется действие трудового законодательства и Закона № 2487-1, что особо подчеркивается в ст. 11.1. Значит, гражданин, имеющий удостоверение частного охранника, не вправе заключать трудовые договоры с гражданами и организациями, нуждающимися в охране собственных объектов, для выполнения трудовых функций в качестве частного охранника.

Частный охранник работает по **трудовому договору** с охранной организацией, и его трудовая деятельность регулируется трудовым законодательством и данным Законом.

Трудовой договор, согласно ст. 56 ТК РФ, - это соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами и данным соглашением, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату, а работник обязуется лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию, соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у данного работодателя.

Ссылкой на ТК РФ законодатель обозначил круг условий, которые должны быть **указаны в договоре**:

- фамилия, имя, отчество частного охранника и наименование охранной организации, заключивших трудовой договор;

- сведения о документах, удостоверяющих личность частного охранника и организационно-правовую форму охранной организации;

- идентификационный номер налогоплательщика охранной организации;

- сведения о представителе охранной организации, подписавшем трудовой договор, и основание, в силу которого он наделен соответствующими полномочиями;

- место и дата заключения трудового договора.

Обязательными для включения в трудовой договор являются следующие условия:

- место работы, а в случае, когда частный охранник принимается для работы в филиале, представительстве или ином обособленном структурном подразделении охранной организации, расположенном в другой местности, - место работы с указанием обособленного структурного подразделения и его местонахождения;

- трудовая функция (работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретный вид поручаемой частному охраннику работы). Если в соответствии с федеральными законами с выполнением работ по определенным должностям, профессиям, специальностям связано предоставление компенсаций и льгот либо наличие ограничений, то наименования этих должностей, профессий или специальностей и квалификационные требования к ним должны соответствовать наименованиям и требованиям, указанным в квалификационных справочниках, утверждаемых в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации;

- дата начала работы, а в случае, когда заключается срочный трудовой договор, - также срок его действия и обстоятельства (причины), послужившие основанием для заключения срочного трудового договора в соответствии с настоящим Кодексом или иным федеральным законом;

условия оплаты труда (в том числе размер тарифной ставки или оклада (должностного оклада) частного охранника, доплаты, надбавки и поощрительные выплаты);

режим рабочего времени и времени отдыха;

условия, определяющие в необходимых случаях характер работы (подвижной, разъездной, в пути, другой характер работы);

условие об обязательном социальном страховании работника в соответствии с ТК РФ и иными федеральными законами;

другие условия в случаях, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

Запрещается требовать от работника выполнения работы, не обусловленной трудовым договором.

Трудовой договор вступает в силу со дня его подписания работником и работодателем, если иное не установлено федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации или трудовым договором, либо со дня фактического допущения работника к работе с ведома или по поручению работодателя или его представителя.

Трудовая деятельность частного охранника регулируется трудовым законодательством. Это означает, что в этом отношении действуют положения ТК РФ о трудовом договоре, рабочем времени, времени отдыха, оплаты и нормировании труда, гарантиях и компенсациях, трудовом распорядке и дисциплине труда, профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников, охране труда, материальной ответственности сторон трудового договора, другие положения.

2. Не вправе претендовать на приобретение правового статуса частного охранника лица:

1) **не являющиеся гражданами Российской Федерации.** Вопрос гражданства регламентирован ФЗ от 19 апреля 2002 г. "О гражданстве РФ". Подробнее см. ст. 4;

2) **не достигшие восемнадцати лет.** Возрастной предел установлен законом и изменяться указаниями должностных лиц не может;

3) **признанные решением суда недееспособными или ограниченно дееспособными.**

Дееспособность - способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их. Она возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия, то есть по достижении восемнадцатилетнего возраста. Гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение, может быть ограничен судом в дееспособности в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Над ним устанавливается попечительство. Он вправе самостоятельно совершать мелкие бытовые сделки. Совершать другие сделки, а также получать заработок, пенсию и иные доходы и распоряжаться ими он может лишь с согласия

попечителя. Однако такой гражданин самостоятельно несет имущественную ответственность по совершенным им сделкам и за причиненный им вред. Гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значение своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Над ним устанавливается опека;

4) имеющие заболевания, которые препятствуют исполнению ими обязанностей частного охранника. Перечень таких заболеваний устанавливается Правительством РФ. Постановлением Правительства РФ от 19 мая 2007 г. № 300 "Об утверждении Перечня заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей частного охранника" утвержден такой Перечень, который включает следующие болезни:

- хронические и затяжные психические расстройства с тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями;

- психические расстройства и расстройства поведения, связанные с употреблением психоактивных веществ;

- острота зрения с коррекцией ниже 0,5 на одном глазу при отсутствии зрения на другом глазу и 0,2 на другом глазу или 0,7 на одном;

5) имеющие судимость за совершение умышленного преступления;

6) которым предъявлено обвинение в совершении преступления (до разрешения вопроса об их виновности в установленном законом порядке);

7) не прошедшие профессиональной подготовки для работы в качестве охранника, т.е. в данном случае речь идет о том, что лицо не прошло соответствующей подготовки и не сдало квалификационной экзамен;

8) лицо, в отношении которого имеется заключение о невозможности допуска к осуществлению частной охранной деятельности;

9) в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" **государственная служба Российской Федерации** представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

Российской Федерации;

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

субъектов РФ;

органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Если такие граждане **досрочно прекратили свои полномочия или были уволены с такой службы по основаниям, которые в соответствии с**

законодательством РФ связаны с совершением дисциплинарного проступка (т.е. неисполнением или ненадлежащим исполнением работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей), **грубым или систематическим нарушением дисциплины, совершением проступка, порочащего честь и достоинство государственного служащего, если после такого досрочного прекращения полномочий или такого увольнения прошло менее трех лет**, то такие граждане также не вправе претендовать на приобретение правового статуса частного охранника;

10) не могут также претендовать на приобретение статуса частного охранника **лица, у которых удостоверение частного охранника было аннулировано** в связи с неоднократным их привлечением в течение года к ответственности за административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти, совершенные против порядка управления, а также посягающие на общественный порядок и общественную безопасность;

11) **не прошедшие обязательной государственной дактилоскопической регистрации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации**. Данный институт регулируется Федеральным законом от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ "О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации".

Если кандидат, претендующий на приобретение статуса частного охранника, не подпадает под вышеуказанный перечень, прошел специальную подготовку и сдал квалификационный экзамен, то он получает удостоверение частного охранника. Такое удостоверение выдается сроком на пять лет и может продлеваться после повышения квалификации (п. 2 Правил выдачи и продления органами внутренних дел срока действия удостоверения частного охранника, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587). Повышение квалификации осуществляется в образовательных учреждениях, отвечающих определенным требованиям (см. ст. 15.2 данного Закона).

Однако выданное удостоверение частного охранника может быть аннулировано. Аннулирование происходит в строго определенных случаях:

1) как указывалось выше, удостоверение может быть аннулировано в связи с **неоднократным привлечением в течение года его обладателя к административной ответственности за совершение административных правонарушений**, посягающих на институты государственной власти, административных правонарушений против порядка управления и административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

Рассмотрим более подробно данное основание для аннулирования удостоверения. Итак, в соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ административным правонарушением в данном случае будет считаться противоправное, виновное действие (бездействие) физического лица, за которое установлена административная ответственность. Административная ответственность за административные правонарушения, **посягающие на институты государственной власти**, регламентирована гл. 17 КоАП РФ. К ним относятся

такие правонарушения, как невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы, воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов, непринятие мер по частному определению суда или по представлению судьи и др.

Порядок управления, являясь продолжением государственного порядка и составной частью общественного порядка в широком смысле этого слова, включает в себя совокупность правил и правовых норм, регламентирующих деятельность только государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц во взаимоотношениях с различными звеньями государственного аппарата, а также с физическими и юридическими лицами в различных областях, отраслях и сферах реализации исполнительной власти (государственного управления)¹⁶⁴.

Административные правонарушения **против порядка управления** урегулированы гл. 19 КоАП РФ. К ним, в частности, относятся: самоуправство, умышленное повреждение или срыв печати (пломбы), неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), и др.

И последними административными правонарушениями обозначены правонарушения, **посягающие на общественный порядок и общественную безопасность** (гл. 20 КоАП РФ). Под **общественным порядком** следует понимать совокупность определенных правил поведения, взаимоотношений между людьми, правил общежития, урегулированных законодательством РФ. Под **общественной безопасностью** понимается состояние защищенности жизненно важных интересов общества. К таким правонарушениям КоАП РФ относит: мелкое хулиганство, нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, стрельбу из оружия в не отведенных для этого местах, распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах и др. Согласно ст. 20.16 КоАП РФ к административным правонарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность, относится и незаконная частная детективная или охранная деятельность;

2) следующим основанием для аннулирования удостоверения является **возникновение обстоятельств, при которых гражданин не может претендовать на приобретение статуса частного охранника;**

¹⁶⁴ Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010.

3) как указывалось выше, удостоверение выдается **на определенный срок** (5 лет). По его окончании, в случае если его обладатель не прошел повышение квалификации и, следовательно, срок действия удостоверения не был продлен, удостоверение частного охранника аннулируется. Также оно может быть аннулировано **в случае добровольного отказа от такого удостоверения либо смерти гражданина, которому выдано такое удостоверение.** Государственная регистрация смерти производится органом записи актов гражданского состояния и удостоверяется свидетельством о смерти. Гражданин может быть объявлен судом умершим по основаниям, предусмотренным ст. 45 Гражданского кодекса РФ.

На органы внутренних дел, помимо полномочий по выдаче удостоверения частного охранника, продлению его срока, возложены полномочия по его аннулированию. Аннулирование удостоверения частного охранника основывается на решении, принятом органом внутренних дел. **Порядок его изъятия устанавливается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел.**

Налоговым законодательством РФ (ст. 333.33) установлена **государственная пошлина** за действия уполномоченных органов, связанные с выдачей удостоверения частного охранника. Ее размеры составляют:

- за выдачу удостоверения (дубликата удостоверения) частного охранника - 1200 руб.;
- за переоформление удостоверения частного охранника в связи с продлением срока действия удостоверения - 400 руб.;
- внесение в удостоверение частного охранника изменений в связи с изменением места жительства или иных данных, указываемых в удостоверении, - 200 руб.

Лицензирование частной охранной деятельности

1. Закон определяет порядок лицензирования частной охранной деятельности и указывает на органы, которые осуществляют лицензирование частной охранной деятельности. Такими органами названы **органы внутренних дел** (далее - лицензирующий орган).

Для получения лицензии соискатель лицензии представляет в лицензирующий орган документы, перечень которых приведен в п. 2 к ст. 6 рассматриваемого Закона. Там же и в ч. 1 статьи сказано, что **лицензия выдается сроком на пять лет** и действует на всей территории Российской Федерации.

В лицензии указывается (указываются) вид (виды) охранных услуг, которые может оказывать лицензиат. Ими являются:

- 1) защита жизни и здоровья граждан;
- 2) охрана объектов и (или) имущества (в том числе при его транспортировке), находящихся в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном

управлении, за исключением объектов и (или) имущества, предусмотренных Законом;

3) охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию;

4) консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;

5) обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий;

6) обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, за исключением объектов, предусмотренных Законом;

7) охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, которые имеют особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения и перечень которых утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Внутриобъектовый режим - это правила пребывания на объекте охраны, в равной степени распространяющиеся на посетителей и персонал.

Внутриобъектовый режим всегда значительно мягче пропускного. Например, если один работников или посетитель прилюдно нарушает его (курит в неположенном месте, употребляет спиртные напитки, трудится после окончания рабочего дня), то это не означает, что всем его можно нарушать.

В завершение следует обратить внимание на следующее. Согласно ст. 12.1 Закона № 2487-1 частным охранникам запрещается препятствовать законным действиям должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов при осуществлении ими своей деятельности. Трудно квалифицировать, какие действия сотрудников милиции или иного органа являются законными, а какие - нет. Поэтому в пререкания с милицией частным охранникам лучше не вступать.

Пропускной режим. Согласно ст. 1.1 Закона № 2487-1 пропускной режим - это порядок, обеспечиваемый совокупностью мероприятий и правил, исключающих возможность бесконтрольного входа (выхода) лиц, въезда (выезда) транспортных средств, вноса (выноса), ввоза (вывоза) имущества на объекты охраны (с объектов охраны).

Договариваясь об аренде помещений для размещения персонала и осуществления текущей управленческой или иной деятельности, не связанной непосредственно с производством, необходимо получить информацию об особенностях пропускного режима как в само здание, так и в его отсек (часть), где располагаются помещения. Пропускные режимы в здание и его отсеки (части) могут быть различными.

Например, выполняя указания руководства, автор принял решение о переезде. Получив приглашение от арендодателя ("Заезжайте в любое время, без ограничений"), по окончании рабочего дня попросил сотрудников

погрузить мебель, документы и оргтехнику на автотранспортные средства, сдать помещения по акту передачи и прибыл на новое место.

Оказалось, внос имущества в здание требует специального разрешения (пропуска) начальника охраны, которое необходимо испрашивать заблаговременно. Пронести имущество в отсек с арендуемыми помещениями удалось, лишь договорившись с начальником караула.

Впоследствии выяснилось, что сдавать помещения в здании уполномочена одна организация - арендодатель, а его техническую эксплуатацию осуществляет другая организация (на основании договора об оказании технических услуг). Последней утверждены правила пропуска граждан и имущества, не совсем удобные для арендаторов, поскольку главное для нее - сохранность здания, а не удобства съемщиков.

Сегодня такая практика легализована. Согласно ст. 12.1 Закона № 2487-1 частные охранники имеют право осуществлять допуск лиц на объекты охраны, на которых установлен пропускной режим, при предъявлении ими документов, дающих право на вход (выход) лиц, въезд (выезд) транспортных средств, внос (вынос), ввоз (вывоз) имущества на объекты охраны (с объектов охраны). Важно помнить: таким документом может быть только пропуск, выданный в соответствии с утвержденными правилами, а не, допустим, документы, подтверждающие принадлежность имущества владельцу.

Если в одни здания (объекты охраны) сотрудники и посетители могут вносить личные вещи без ограничений (ноутбуки, мобильные телефоны, аудио-, фотоаппаратуру, сумки и т.п.), то на многие объекты, принадлежащие отдельным корпорациям, никакие личные вещи брать с собой просто не следует. Наконец, есть помещения, войти в которые можно, только переодевшись в одежду, любезно предоставленную хозяевами.

Подробнее виды охранных услуг рассмотрены в ст. 3 рассматриваемого Закона.

В соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" и ч. 1 статьи срок принятия решения лицензирующим органом не должен превышать **45 дней**.

2. Определим общие условия, порядок лицензирования, требования, предъявляемые к лицензированию частной охранной деятельности.

Закон указывает нам на Положение о лицензировании частной охранной деятельности, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 14 августа 2002 г. № 600. Также можно выделить и другой нормативный акт - Инструкцию об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации, утв. Приказом МВД от 19 июля 2006 г. № 447. В соответствии с указанными нормативно-правовыми актами определяются порядок лицензирования негосударственной (частной) охранной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, учрежденными специально для оказания охранных услуг, требования и условия охранных услуг, перечисленных в п. 1 к рассматриваемой статье, требования и условия лицензирования.

Так, в соответствии с указанным Положением лицензирование охранной деятельности осуществляется Министерством внутренних дел РФ (далее - лицензирующий орган).

Лицензионными требованиями и условиями при осуществлении охранной деятельности являются:

- наличие письменного договора с каждым клиентом, оформленного в соответствии с требованиями законодательства, регламентирующего охранную деятельность;

- наличие у работников лицензиата, осуществляющих охранные функции, квалификации, отвечающей требованиям Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" и подтвержденной удостоверениями охранника;

- соблюдение лицензиатом требований нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих охранную деятельность, а также оборот оружия и специальных средств.

Как уже неоднократно указывалось, соискатель лицензии представляет в лицензирующий орган определенные документы, перечень которых приведен в п. 2 ст. 6 рассматриваемого Закона.

После получения необходимых документов, проведения проверок по соответствию представленных данных лицензирующий орган в сроки, приведенные выше, принимает решение о предоставлении либо об отказе в предоставлении лицензии.

В случае принятия положительного решения лицензирующий орган записывает в реестр лицензий следующие данные:

- полное наименование лицензирующего органа;

- полное наименование, организационно-правовую форму и место нахождения лицензиата, его код по Общероссийскому классификатору предприятий и организаций, идентификационный номер налогоплательщика;

- сведения об учредителях юридического лица;

- дату принятия решения о предоставлении лицензии, ее номер и срок действия;

- лицензируемую деятельность;

- сведения о регистрации лицензии в реестре лицензий;

- основание и даты приостановления и возобновления действия лицензии;

- основание и дату аннулирования лицензии.

Вышеприведенная Инструкция определяет порядок предоставления органами внутренних дел лицензий на осуществление негосударственной (частной) охранной деятельности, принятия мер по ее аннулированию, оформления и переоформления документа, подтверждающего ее наличие, согласования уставов служб безопасности юридических лиц, программ обучения по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров, осуществляющих негосударственную (частную) охранную деятельность, организации оформления и выдачи удостоверений частного охранника, а также оборота оружия и специальных средств при осуществлении охранной деятельности.

3. В законе предусмотрены **полномочия органов внутренних дел в области лицензирования частной охранной деятельности**. К таким полномочиям относятся:

- 1) **предоставление лицензии;**
- 2) **переоформление документов, подтверждающих наличие лицензии.**

Данные нормы соответствуют положениям п. 2.1 Инструкции об организации работы по лицензированию (реквизиты данной Инструкции приведены выше);

3) **приостановление и возобновление действия лицензии** в случае выявления неоднократных нарушений или грубого нарушения лицензиатом лицензионных требований и условий (подробнее см. ст. 11.5 Закона);

4) **ведение реестров лицензий и предоставление сведений из них**. О данных, которые орган внутренних дел обязан заносить в реестр, говорилось выше;

5) для недопущения нарушения лицензиатами требований и условий, описанных выше, а также Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ "Об оружии", регламентирующего оборот оружия и специальных средств, органам внутренних дел предоставлено полномочие в виде **контроля за лицензиатами;**

6) в соответствии со ст. 11.5 Закона органы внутренних дел вправе в определенных случаях (см. ст. 11.5 Закона) приостанавливать действие лицензии и давать лицензиату срок для устранения нарушений. В противном случае органам внутренних дел предоставлено **право на обращение в суд с заявлением о приостановлении лицензии либо об аннулировании ее действия**. Следует обратить внимание, что ст. 11.5 говорит об этом как об обязанности органов внутренних дел;

7) в отличие от предыдущего пункта, в котором предусматривалось полномочие на обращение в суд для аннулирования лицензии, п. 7 ч. 3 статьи предоставляет право **самостоятельного прекращения действия лицензии**, но в строго определенном случае - получения письменного заявления лицензиата о прекращении им осуществления данного вида деятельности.

Предоставление юридическим лицам лицензий на осуществление частной охранной деятельности

1. Закон раскрывает нам положения по предоставлению лицензии на осуществление частной охранной деятельности юридическим лицам.

Так, для получения лицензии на осуществление охранной деятельности руководитель организации представляет в уполномоченное подразделение органа внутренних дел **заявление о предоставлении лицензии**. Форма данного заявления приведена в приложении № 1 Инструкции об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации, утв. Приказом МВД от 19 июня 2006 г. № 447.

В заявлении должно быть указано следующее:

1) **полное наименование юридического лица.** В соответствии со ст. 48 Гражданского кодекса РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Любое юридическое лицо подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе в порядке, определяемом Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей".

Согласно ст. 54 ГК РФ каждое юридическое лицо должно иметь свое наименование.

Наименованием юридического лица является название, под которым оно приобретает и осуществляет имущественные и личные неимущественные права, несет обязанности, выступает истцом и ответчиком в суде.

Наименование юридического лица состоит из двух частей - собственно наименования, а также указания на организационно-правовую форму юридического лица. Собственно наименование представляет собой словесное и (или) цифровое обозначение (названия предметов, имена, фамилии людей и т.д.), направленное на индивидуализацию данной организации в среде юридических лиц с одинаковой организационно-правовой формой или характером (предметом, целью) деятельности¹⁶⁵.

Коммерческие организации должны иметь фирменное наименование. Это название, которое индивидуализирует ЮЛ, позволяет его отличить от других участников рыночных отношений. Фирменное наименование используется в рекламах, вывесках, указывается на их бланках, в заключаемых ими контрактах и т.д. Оно может быть полным и сокращенным¹⁶⁶.

В фирменное наименование юридического лица не могут включаться:

- полные или сокращенные официальные наименования иностранных государств, а также слова, производные от таких наименований;
- полные или сокращенные официальные наименования федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- полные или сокращенные наименования международных и межправительственных организаций;
- полные или сокращенные наименования общественных объединений;
- обозначения, противоречащие общественным интересам, а также принципам гуманности и морали;

2) наименование юридического лица обязательно должно отражать его **организационно-правовую форму**. Юридические лица по видам

¹⁶⁵ Комментарий к Гражданскому кодексу РФ: В 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. М.: Юрайт, 2009. Т. 1. Части первая, вторая ГК РФ.

¹⁶⁶ Гуев А.Н. Постатейный комментарий к части первой Гражданского кодекса РФ. Система "Гарант", 2009.

организационно-правовой формы можно разделить на коммерческие и некоммерческие. К **коммерческим юридическим лицам** относятся такие организации, которые в качестве основной цели преследуют извлечение прибыли. Они могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ (ООО, ОДО, ЗАО, ОАО, дочерних и зависимых обществ), производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий. К **некоммерческим** относятся организации, не имеющие целью извлечение прибыли и не распределяющие полученную прибыль между участниками. К таким организациям относятся: потребительские кооперативы, общественные или религиозные организации, учреждения, благотворительные и иные фонды;

3) **место нахождения.** Место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации. Государственная регистрация юридического лица осуществляется по месту нахождения его постоянно действующего исполнительного органа, а в случае отсутствия постоянно действующего исполнительного органа - иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности (п. 2 ст. 54 ГК РФ). Аналогичная норма определена и ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей";

4) **предполагаемый (предполагаемые) вид (виды) охранных услуг** (см. ст. 3 рассматриваемого Закона);

5) **намерение использовать технические и иные средства, оружие, специальные средства и потребность в них.** Оружие и патроны к нему, разрешенные для использования в негосударственной (частной) охранной деятельности, приобретаются, учитываются, хранятся, закрепляются и выдаются работникам в порядке, определенном ФЗ "Об оружии". В соответствии со ст. 9 указанного Закона приобретение оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации подлежит лицензированию. Однако есть и исключение - государственным военизированным организациям такой лицензии не требуется. Инструкция о порядке учета и хранения лицензий и разрешений, выдаваемых органами внутренних дел при осуществлении государственного контроля за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утверждена Приказом МВД РФ от 14 октября 2009 г. № 775.

На приобретение юридическими лицами специальных средств, к которым относятся шлем, наручники, жилет и каска, получение лицензии не требуется. В каждой организации, имеющей в пользовании указанные специальные средства, приказом руководителя назначается лицо, ответственное за их учет и сохранность. Храниться они должны в специальных шкафах, сейфах либо в специально выделенных для этих целей помещениях. Специальные средства выдаются сотрудникам предприятий (организаций, служб безопасности), имеющим удостоверение частного охранника, под роспись в книге приема и выдачи специальных средств.

Помимо этого руководитель охранной организации представляет в орган внутренних дел **документы по каждому виду охранных услуг,**

предусмотренные Положением о лицензировании частной охранной деятельности (виды охранных услуг рассмотрены в ст. 3 Закона). Указанное Положение, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 14 августа 2002 г. № 600, определяет порядок лицензирования негосударственной (частной) охранной деятельности, где в п. 5 приводит перечень документов, необходимых для представления в лицензирующий орган (будет рассмотрено ниже). Здесь следует подчеркнуть, что такие документы представляются по каждому виду услуг.

Законом определен еще один документ для представления в органы внутренних дел для получения лицензии - **документ, подтверждающий оплату государственной пошлины за выдачу лицензии**. Размер государственной пошлины устанавливается налоговым законодательством РФ. В соответствии с подп. 92 п. 1 ст. 333.33 НК РФ за предоставление лицензии уплачивается государственная пошлина в размере 2600 руб. Данный размер пошлины, согласно письму Минфина РФ от 3 марта 2010 г. № 03-05-04-03/13, действует с 29 января 2010 г.

2. В соответствии с Законом к заявлению, прилагаются следующие виды документов:

1) **копии учредительных документов и копия свидетельства о государственной регистрации юридического лица.**

Учредительными документами юридического лица, в соответствии с гражданским законодательством, являются устав и (или) учредительный договор. Учредительный договор юридического лица заключается, а устав утверждается его учредителями (участниками). В учредительных документах юридического лица должны определяться наименование юридического лица, место его нахождения, порядок управления деятельностью юридического лица, а также содержаться другие сведения, предусмотренные законом для юридических лиц соответствующего вида. В некоторых случаях должны быть определены предмет и цели деятельности.

Моментом государственной регистрации юридического лица признается внесение регистрирующим органом соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц. Свидетельство о государственной регистрации лишь подтверждает факт такой регистрации. Форма указанного свидетельства определена Постановлением Правительства РФ от 19 июня 2002 г. № 439;

2) **копия свидетельства о постановке на учет в налоговом органе.** Порядок постановки на учет организаций определяется ст. 84 НК РФ. Форма свидетельства о постановке на учет российской организации в налоговом органе по месту нахождения на территории Российской Федерации утверждена Приказом Федеральной налоговой службы от 1 декабря 2006 г. № САЭ-3-09/826@ "Об утверждении форм документов, используемых при постановке на учет и снятии с учета российских организаций и физических лиц".

3. Представленные в органы внутренних дел копии документов должны быть **нотариально заверены**. В случае отсутствия такого заверения документы должны быть представлены вместе с оригиналами.

Одними из полномочий органов внутренних дел, определенных Приказом МВД РФ от 19 июня 2006 г. № 447 "О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел по лицензированию и осуществлению контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации", являются **проверка и установление достоверности сведений в документах**, представленных юридическими лицами для получения лицензий на осуществление охранной деятельности. Закон устанавливает аналогичное требование.

Однако даже представление всех необходимых документов и приложений к ним не всегда приводит к получению лицензии на осуществление охранной деятельности. Основанием для **отказа в предоставлении лицензии** является несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям и условиям. Лицензионные требования и условия утверждены Положением о лицензировании частной охранной деятельности и рассмотрены в ч. 2 ст. 11.2 Закона.

Переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии на осуществление частной охранной деятельности

1. Занятие частной охранной деятельностью подлежит лицензированию в установленном порядке. Требования, условия и порядок лицензирования рассматривались в предыдущих статьях Закона.

В Законе приведен ряд **случаев, при которых указанный документ переоформляется, это:**

1) **продление срока действия лицензии.** Как уже отмечалось ранее, лицензия выдается сроком на пять лет. Срок действия лицензии может быть продлен по заявлению лицензиата. Такое заявление должно быть подано в лицензирующий орган не позднее чем за один месяц до истечения срока ее действия (п. 3 Положения о лицензировании негосударственной (частной) охранной деятельности);

2) **намерение лицензиата осуществлять новый (новые) вид (виды) охранных услуг, не указанный (не указанные) в предоставленной лицензии.** О видах услуг, которые могут предоставляться при осуществлении охранной деятельности, говорилось при рассмотрении ст. 3 Закона;

3) **реорганизация охранной организации.** Под реорганизацией юридического лица следует понимать прекращение действия ранее существовавшего юридического лица и создание нового. Реорганизация может осуществляться в нескольких формах:

слияние как способ реорганизации юридического лица означает укрепление вновь возникающих субъектов гражданского права за счет прекращения нескольких юридических лиц. При этом все права и обязанности каждого из них суммируются организацией, возникающей в результате слияния, в соответствии с передаточным актом;

присоединение - один из способов реорганизации, который заключается в том, что существующая организация укрепляется за счет того, что одно или

несколько других организаций "вливаются" в нее, при этом сами утрачивая признаки юридического лица;

разделение означает дробление одного юридического лица, прекратившего свое существование, на несколько более мелких организаций. При этом права и обязанности прекращаемого юридического лица тоже дробятся - они переходят ко вновь возникшим организациям на основании данных разделительного баланса;

выделение - это, как и разделение, способ разукрепления юридических лиц, в отличие от разделения при этом способе организация не перестает существовать, но уменьшаются объемы ее характеристик как юридической личности: уменьшаются закрепленный за ней имущественный комплекс, численность ее участников, объем гражданской правоспособности. Все это как бы вычитается из нее и переходит ко вновь возникающим на такой основе юридическим лицам;

преобразование - изменение организационно-правовой формы юридического лица. При этом сама организация, ее участники и ее имущество в количественном плане могут остаться неизменными - изменяется совокупность определенных признаков, характеризующих тип соответствующего юридического лица: его назначение, правовой режим имущества, закрепленного за ним, методы решения тех или иных вопросов, возникающих в деятельности данной организации, и т.д. При преобразовании юридического лица ко вновь возникающему субъекту переходят права и обязанности преобразуемого юридического лица в соответствии с передаточным актом;

4) **изменение наименования охранной организации или места ее нахождения.** Понятие наименования и места нахождения юридического лица рассматривалось выше.

2. В случаях, описанных выше, лицензиат представляет в лицензирующий орган заявление и документы по данному виду услуг. В соответствии с п. 5 Положения о лицензировании частной охранной деятельности такими документами, помимо заявления, в котором указываются его наименование, организационно-правовая форма, местонахождение, а также лицензируемая деятельность, являются:

1) копии учредительных документов и свидетельства о государственной регистрации соискателя лицензии в качестве юридического лица;

2) копия свидетельства о постановке соискателя лицензии на учет в налоговом органе с указанием идентификационного номера налогоплательщика;

3) документ, подтверждающий уплату государственной пошлины за рассмотрение заявления о предоставлении лицензии;

4) копии документов, подтверждающих наличие у руководителя охранной организации квалификации, соответствующей требованиям, предъявляемым Законом.

Все копии документов должны быть нотариально заверены.

3. Закон говорит нам о том, что в случае реорганизации либо изменения наименования или места нахождения юридического лица охранная организация

обязана уведомить об этом орган внутренних дел. Уведомление должно происходить в виде подачи соответствующего заявления с приложением документов, подтверждающих указанные обстоятельства. Происходить все это должно в определенные сроки - в течение пятнадцати суток с даты внесения соответствующих изменений в Единый государственный реестр юридических лиц.

Реорганизация юридического лица в форме преобразования считается завершенной с момента государственной регистрации вновь возникшего юридического лица, а преобразованное юридическое лицо - прекратившим свою деятельность.

Реорганизация юридических лиц в форме слияния считается завершенной с момента государственной регистрации вновь возникшего юридического лица, а юридические лица, реорганизованные в форме слияния, считаются прекратившими свою деятельность.

Реорганизация юридического лица в форме разделения с момента государственной регистрации последнего из вновь возникших юридических лиц считается завершенной, а юридическое лицо, реорганизованное в форме разделения, считается прекратившим свою деятельность.

Реорганизация юридического лица в форме выделения с момента государственной регистрации последнего из вновь возникших юридических лиц считается завершенной.

Реорганизация юридического лица в форме присоединения с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности последнего из присоединенных юридических лиц считается завершенной.

В случае внесения изменений в сведения о юридическом лице в связи с переименованием его наименования либо места нахождения юридического лица соответствующую запись в государственный реестр юридических лиц вносит регистрирующий орган.

При этом в течение трех суток с даты подачи в регистрирующий орган заявления о государственной регистрации, связанной с реорганизацией охранной организации либо с изменением ее наименования или места нахождения, данная охранная организация в порядке, установленном Положением о лицензировании частной охранной деятельности, обязана уведомить об указанных обстоятельствах орган внутренних дел, выдавший лицензию.

4. Законом предусмотрено положение, согласно которому переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии на осуществление частной охранной деятельности, производится в порядке, предусмотренном для предоставления лицензии. Порядок предоставления лицензии определен Законом и Инструкцией об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации (утв. Приказом МВД от 19 июня 2006 г. № 447).

В соответствии с указанными нормативно-правовыми актами переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии на осуществление частной охранной деятельности, происходит путем подачи руководителем организации соответствующего заявления в уполномоченное подразделение органа внутренних дел с приложением документов и материалов, рассмотренных в ст. 11.3 Закона.

Принятые к рассмотрению документы регистрируются в органе внутренних дел в течение суток.

Органы внутренних дел проводят проверку полноты и достоверности представленных в заявлении сведений, документов, приложений к ним в соответствии с требованиями, описанными в ст. 11.3 Закона.

При переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, вызванном изменением адресов мест осуществления лицензируемого вида деятельности, сведения об адресах мест осуществления лицензируемого вида деятельности отражаются в учетном деле лицензиата и вносятся в перечень адресов мест осуществления лицензируемого вида деятельности, являющийся приложением к документу, подтверждающему наличие лицензии.

За переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, налоговым законодательством установлена государственная пошлина в размере 200 рублей (подп. 92 п. 1 ст. 333.33 НК РФ).

Законом помимо установления порядка для переоформления документа, подтверждающего наличие лицензии на осуществление частной охранной деятельности, установлен срок, в течение которого такое переоформление должно происходить, - не более тридцати дней. Однако законодатель в данной формулировке сделал упущение, так как не указал, каких тридцати дней - календарных или рабочих.

Законом отмечено, что на период переоформления действие лицензии не приостанавливается. И это положительный момент для охранных организаций, так как это позволит им не прерывать свою деятельность на момент переоформления документов.

Приостановление действия лицензии и аннулирование лицензии

1. Закон устанавливает **основания приостановления**, а также аннулирования действия лицензии на осуществление частной охранной деятельности.

Приостановление представляет собой определенную меру воздействия государственных органов с целью пресечения и предупреждения правонарушений, совершаемых лицензиатом. Государственными органами в данном случае выступают органы внутренних дел.

В соответствии с Законом основаниями для приостановления действия лицензии являются:

1) неоднократные нарушения - повторное нарушение лицензиатом установленных требований после привлечения его к ответственности за аналогичное нарушение;

2) грубое нарушение лицензиатом лицензионных требований и условий.

В соответствии с Законом **грубыми нарушениями** частной охранной деятельности являются:

1) **нарушение в охранной организации правил оборота оружия.**

Правила оборота оружия утверждены Постановлением Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 814 "О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации". В соответствии с указанным Постановлением оборот оружия подразумевает собой его производство, торговлю, продажу, передачу, приобретение, коллекционирование, экспонирование, учет, хранение, ношение, перевозку, транспортирование, использование, изъятие, уничтожение, ввоз на территорию Российской Федерации и вывоз из Российской Федерации.

В соответствии со ст. 10 ФЗ "Об оружии" частные охранные организации вправе приобретать оружие после получения ими в установленном порядке лицензии, выдаваемой органами внутренних дел. Указанные юридические лица вправе приобретать оружие и патроны к нему в соответствии с установленными нормами их обеспечения, которые установлены Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 "Вопросы негосударственной (частной) охранной и негосударственной (частной) сыскной деятельности".

Лицензии на приобретение оружия не выдаются гражданам Российской Федерации:

1) при наличии у них хронических и затяжных психических расстройств с тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями;

2) большим алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией;

3) имеющим остроту зрения с коррекцией ниже 0,5 на одном глазу и ниже 0,2 на другом или 0,7 на одном глазу при отсутствии зрения на другом;

4) по др. основаниям, указанным в ст. 13 ФЗ "Об оружии".

Разделом V Постановления Правительства № 814 установлено, что оружие и патроны к нему не могут передаваться в органы внутренних дел частными охранными организациями для хранения, проведения ремонтных работ и технического обслуживания.

Оружие и патроны, независимо от их вида, типа, модели и пр., находящиеся у юридических и физических лиц, подлежат учету в органах внутренних дел. Указанные лица обязаны в 2-недельный срок зарегистрировать оружие и патроны к нему в соответствующих органах внутренних дел.

После получения юридическими и физическими лицами разрешения на хранение, или хранение и использование, или хранение и ношение оружия они обязаны хранить оружие и патроны к нему в условиях, обеспечивающих их сохранность, безопасность хранения и исключающих доступ к ним посторонних лиц.

Более подробно о Правилах оборота оружия см. Постановление Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 814.

Однако нарушения вышеописанных правил оборота оружия недостаточно, чтобы считать его грубым нарушением частной охранной деятельности. Законодатель выделяет два условия, при которых нарушение правил оборота оружия будет считаться грубым нарушением частной охранной деятельности, - если такое нарушение:

- повлекло за собой утрату, хищение оружия либо его использование в преступных целях. Обо всех случаях утраты либо хищения оружия в обязательном порядке должны быть уведомлены органы внутренних дел. Такое оружие ставится на учет как утраченное или похищенное;

- выразилось в выдаче оружия работнику охранной организации, не имеющему разрешения на хранение и ношение служебного оружия, либо лицу, не являющемуся работником данной охранной организации;

2) вторым основанием признания нарушения грубым является **нарушение в охранной организации правил оборота оружия и (или) специальных средств, установленных законодательством Российской Федерации, если такое нарушение повлекло за собой нарушение прав, законных интересов, нанесение ущерба здоровью граждан либо иные тяжкие последствия.** О правилах оборота оружия см. предыдущий подп.;

3) каждая охранная организация обязана в соответствии с Законом заключать с каждым из своих заказчиков договор на оказание охранных услуг. Такой договор должен быть составлен в письменной форме и должен отражать определенные сведения (см. ст. 9 Закона). Как уже рассматривалось ранее, при оказании услуг по вооруженной охране имущества, а также оказании охранных услуг с использованием специальных средств лицензиат обязан в 5-дневный срок в письменной форме уведомить органы внутренних дел по месту нахождения учетного дела и по месту охраны имущества, а при его транспортировке - орган внутренних дел по месту нахождения учетного дела.

В случае же **нарушения условия о заключении договора с заказчиком либо неуведомления органов внутренних дел о начале и окончании охранных услуг** действие лицензии на осуществление охранной деятельности приостанавливается, так как такое нарушение считается грубым;

4) лицензия на осуществление частной охранной деятельности должна отвечать определенным требованиям, в частности касающимся ее содержания. В нее должны быть включены сведения о лицензиате, лицензирующем органе, соответствующих датах и мн. др. Еще в такой лицензии обязательно должно быть указание на вид (виды) охранных услуг. Перечень видов охранных услуг приведен в ст. 3 Закона. Лицензия, которая не отвечает установленным требованиям, признается недействительной. Лицензиат обязан действовать и оказывать услуги в строгом соответствии с полученной им лицензией на оказание охранных услуг. Если же **лицензиат оказывает услуги, не предусмотренные имеющейся у него лицензией, либо услуги, вообще ей не предусмотренные, а также не предусмотренные ст. 3 Закона,** действие лицензии приостанавливается, так как такое нарушение также признается грубым;

5) в ходе осуществления охранной деятельности контроль и надзор возлагаются на федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся вопросы внутренних дел, иные федеральные органы исполнительной власти и подчиненные им органы и подразделения. При осуществлении контроля сотрудники указанных органов руководствуются Инструкцией об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации (утв. Приказом МВД РФ от 19 июня 2006 г. № 447), законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими деятельность органов внутренних дел.

Указанные органы вправе осуществлять проведение проверок, которые делятся на плановые и неплановые (см. ст. 20 Закона). В ходе проведения проверок они имеют право доступа в места хранения оружия, специальных средств и (или) к служебной документации, отражающей учет и использование специальных средств.

Пунктом 5 ч. 9 установлено, что нарушение данного права в виде **необеспечения доступа должностных лиц в указанные места либо воспрепятствования такому доступу** является грубым нарушением частной охранной деятельности, влекущим приостановление действия лицензии.

В результате выявленных нарушений составляется акт в 2-х экземплярах, один из которых вручается лицензиату. В таком акте указывается, какие именно нарушения совершил лицензиат и устанавливается срок для их устранения. Срок для устранения нарушения не может быть более месяца.

При выявлении нарушений лицензиатом лицензионных требований и условий (которые рассмотрены в ст. 11.2 Закона), в случае если они не являются грубыми, приостановление действия лицензии на осуществление охранной деятельности не допускается без предварительного письменного предупреждения самого лицензиата. В данном случае ему должен быть предоставлен срок для устранения указанных нарушений. Это дает лицензиату еще один шанс для продолжения осуществления охранной деятельности.

2. Лицензия на осуществление охранной деятельности выдается сроком на пять лет. Данный срок продлевается в порядке переоформления документа, подтверждающего наличие лицензии. **Срок действия лицензии на время приостановления ее действия не продлевается.** Об этом помимо данного Закона говорит и ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности".

В законе указывается, что лицензиату при выявлении совершенных им нарушений дается срок для их устранения. В противном случае орган внутренних дел обязан обратиться в суд с заявлением о приостановлении действия лицензии на срок до шести месяцев либо об аннулировании лицензии. Если действия по приостановлению действия лицензии в случае совершения описанных выше нарушений - это право органов внутренних дел, то обращение в суд с заявлением - это уже обязанность. Такая обязанность наступает, если лицензиат после предупреждения не устранит выявленные нарушения лицензионных требований и условий. Следует обратить внимание, что ФЗ "О

лицензировании отдельных видов деятельности" в подобной ситуации устанавливает обязанность лицензирующих органов по обращению в суд с заявлением лишь об аннулировании лицензии. Таким образом, данный Закон дает более широкие полномочия по обращению в суд лицензирующим органам в лице органа внутренних дел.

Далее устанавливаются **основания для аннулирования лицензии на основании решения суда**. Ими являются нарушения, повлекшие:

1) нарушение прав, законных интересов граждан. Защита прав и интересов граждан является одной из наиболее приоритетных целей гражданского судопроизводства и не только;

2) нанесение ущерба здоровью граждан. Вред, причиненный здоровью гражданина, в соответствии со ст. 1064 ГК РФ подлежит возмещению:

- в полном объеме;

- лицом, его причинившим.

Однако лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине;

3) нанесение ущерба обороне и безопасности государства, культурному наследию народов РФ. Под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории (ФЗ от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ "Об обороне"). В соответствии с Законом РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 "О безопасности" безопасность - это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Согласно Закону РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" под культурным наследием народов РФ понимаются материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности Российской Федерации и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию;

4) при выявлении нарушений лицензионных требований и условий действие лицензии приостанавливается, а лицензиату дается срок для их устранения (см. выше). Неустранение лицензиатом в установленный срок выявленных нарушений является одним из оснований для обращения органов внутренних дел в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

До вступления в силу решения суда орган внутренних дел вправе приостановить действие лицензии. Это происходит одновременно с подачей самого заявления о приостановлении действия лицензии в суд.

Рассматриваемая статья не определяет, как происходит, вернее, в какой форме происходит, приостановление действия лицензии. Однако Положением о лицензировании негосударственной (частной) охранной деятельности установлено, что случае принятия лицензирующим органом решения о приостановлении действия лицензии лицензиат в 5-дневный срок после получения уведомления о приостановлении действия лицензии обязан сдать лицензию в лицензирующий орган.

Право принятия решения о приостановлении действия лицензии предоставляется:

руководителю федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел, его заместителям;

руководителю уполномоченного на осуществление действий по лицензированию частной охранной деятельности подразделения данного федерального органа исполнительной власти, его заместителям;

министру внутренних дел;

начальнику управления (главного управления) внутренних дел по субъекту РФ;

лицам, исполняющим обязанности указанных должностных лиц.

3. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 46) каждому гарантируется защита его прав и свобод в судебном порядке. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Всеобщая декларация прав человека указывает, что "каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией и законом". Статья 254 ГПК РФ гласит: "Гражданин, организация вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если считают, что нарушены их права и свободы". В Законе так же, как и приведенные нормативно-правовые акты, указывает, что у лицензиата есть **право на обжалование решения о приостановлении действия лицензии либо об аннулировании лицензии.**

Каждый гражданин (и лицензиат не исключение) вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления нарушены его права и свободы (ст. 1 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан").

Помимо того что гражданину предоставлено право на обращение в суд, он также может обратиться с жалобой в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган, орган местного самоуправления, к должностному лицу, государственному служащему.

Для обращения в суд с жалобой устанавливаются следующие сроки:

- три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав;

- один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

В случае если обжалуемое решение о приостановлении действия лицензии либо о ее аннулировании суд признает законным, в удовлетворении жалобы будет отказано.

Ведение реестров лицензий

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" **реестр лицензий** - совокупность данных о предоставлении лицензий, переоформлении документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлении и возобновлении действия лицензий и об аннулировании лицензий. Реестры лицензий ведут соответствующие лицензирующие органы.

В реестре лицензий должны быть указаны следующие сведения:

- наименование лицензирующего органа;
- полное и (в случае если имеется) сокращенное наименование, в том числе фирменное наименование, и организационно-правовая форма юридического лица, место его нахождения, адреса мест осуществления лицензируемого вида деятельности, государственный регистрационный номер записи о создании юридического лица;
- лицензируемый вид деятельности, т.е. вид деятельности, на осуществление которого на территории Российской Федерации требуется получение лицензии;
- срок действия лицензии;
- номер лицензии;
- дата принятия решения о предоставлении лицензии;
- сведения о регистрации лицензии в реестре лицензий;
- основание и срок приостановления и возобновления действия лицензии;
- основание и дата аннулирования лицензии;
- основание и срок применения упрощенного порядка лицензирования;
- сведения об адресах мест осуществления лицензируемого вида деятельности;
- сведения о выдаче документа, подтверждающего наличие лицензии;
- основание и дата прекращения действия лицензии;
- иные сведения, определенные положениями о лицензировании охранной деятельности.

Законодателем предусмотрено ведение сводных реестров. Вести такие реестры должны федеральные органы исполнительной власти. Соответственно, **ведение реестров лицензий на осуществление частной охранной деятельности осуществляется органами внутренних дел.** Они вносят записи в реестр лицензий в течение трех дней со дня принятия ими решения о предоставлении лицензии, переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, приостановлении действия лицензии в случае административного приостановления деятельности лицензиата за нарушение

лицензионных требований и условий, возобновлении или прекращении действия лицензии и др. сведения.

В ходе ведения реестра лицензий можно проследить такую последовательность:

1) **включение лицензирующим органом сведений в реестр лицензий.** Основаниями для внесения сведений являются:

- принятие лицензионным органом решения о предоставлении лицензии, переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, приостановлении или возобновлении действия лицензии, прекращении действия лицензии;

- получение лицензионным органом сведений о ликвидации юридического лица или прекращении его деятельности в результате реорганизации;

- вступление в законную силу решения суда об аннулировании лицензии;

2) **опубликование реестра лицензий в общедоступном и открытом месте.** Основания для этого такие же, как и для внесения сведений в реестр лицензий;

3) **предоставление информации из реестра лицензий.** Информация в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" - это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. В соответствии со ст. 8 указанного Федерального закона граждане и организации имеют право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном Конституцией РФ (ч. 2 ст. 24), информации, непосредственно затрагивающей их права и свободы.

2. Последним этапом ведения реестра, как уже было отмечено, является **предоставление информации из реестра лицензий.**

Информация, содержащаяся в реестре лицензий, должна быть открытой и общедоступной для ознакомления с ней заинтересованных лиц. **Основанием предоставления такой информации** является обращение физических и юридических лиц, а также органов государственной власти о предоставлении сведений из реестра.

Информация, содержащаяся в реестре лицензий, в виде выписок о конкретных лицензиатах предоставляется физическим и юридическим лицам за плату. Эта плата зачисляется в соответствующий бюджет. Следует отметить, что информация из реестра лицензий органам государственной власти и органам местного самоуправления предоставляется бесплатно. Должностное лицо подготавливает выписку из реестра с содержащейся на ней информацией в соответствии с поступившим запросом.

Информация, размещенная на сайтах, подлежит периодическому обновлению.

Срок предоставления информации из реестра лицензий не может превышать три дня со дня поступления соответствующего заявления.

Дополнительные условия осуществления частной охранной деятельности

1. В законе установлены **дополнительные условия осуществления частной охранной деятельности** и некоторые ограничения.

Во-первых, в статье сразу же говорит о **запрете работникам частной охранной организации совмещать свою (охранную) деятельность с государственной службой, с выборной оплачиваемой должностью в общественных объединениях.**

Правоотношения, связанные с государственной службой в РФ, регулируются Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации", Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", другими нормативно-правовыми актами.

Правовой статус общественных объединений регламентируется ФЗ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ "Об общественных объединениях".

Подробнее об указанных положениях говорилось в ч. 2 ст. 4 Закона.

Во-вторых, Закон устанавливает, что **работник частной охранной организации не может быть:**

- 1) учредителем данной организации;
- 2) руководителем данной организации;
- 3) иным должностным лицом организации, с которой данной частной охранной организацией заключен договор на оказание охранных услуг. Согласно ст. 779 ГК РФ по договору оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги.

Итак, это ограничения, касающиеся работников частной охранной организации. В законе также указаны **ограничения, распространяющиеся на всю охранную деятельность.** Это: сокрытие от правоохранительных органов ставших им известными фактов готовящихся, совершаемых или совершенных преступлений; выдавание себя за сотрудников правоохранительных органов; собирание сведений, связанных с личной жизнью, с политическими и религиозными убеждениями отдельных лиц; осуществление видео- и аудиозаписи, фото- и киносъемки в служебных или иных помещениях без письменного согласия на то соответствующих должностных или частных лиц и т.д. (полный перечень ограничений приведен в ст. 7 Закона). Помимо этого в Законе указано запрещение охранникам использовать методы сыска.

2. Для обеспечения внутриобъектового и (или) пропускного режимов охранными организациями могут использоваться разные методы и средства. К примеру, это может быть **использование видеонаблюдения** (оно может применяться и при оказании разных видов охранных услуг).

Под **внутриобъектовым режимом** понимается порядок, состоящий из определенных мероприятий, соответствующий требованиям внутреннего

трудового распорядка и пожарной безопасности, осуществляемый лицами, находящимися на охранных объектах.

Под **пропускным режимом** понимается порядок прохода лиц, проезда транспортных средств, проноса и провоза вещей на охраняемые объекты, устанавливаемый соответствующими лицами, замещающими государственные должности в федеральных органах государственной власти, совместно с федеральными органами государственной охраны.

Закон указывает нам на **обязанность информирования об использовании видеонаблюдения персонала и посетителей** таких объектов посредством размещения соответствующей информации в местах, обеспечивающих гарантированную видимость в дневное и ночное время, до входа на охраняемую территорию. В соответствии с ФЗ от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" под информацией понимаются сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Если это информация об использовании видеонаблюдения для обеспечения внутриобъектового и (или) пропускного режимов, то такая информация должна содержать условия внутриобъектового и пропускного режимов.

3. Ранее в ст. 9 Закона говорилось об обязанности частного детектива **заключать договор на оказание охранных услуг с каждым из своих заказчиков**. Аналогичная норма предусмотрена и для частных охранных организаций. Такой договор должен быть составлен в письменной форме, должен содержать сведения о сторонах, номер и дату выдачи лицензии, вид оказываемых услуг, срок их оказания и стоимость.

В дополнение условий содержания договора на оказание охранных услуг, указанных в ст. 9, ч. 4 статьи определяет и документы, которые необходимо приложить к договору, заключенному между охранной организацией и заказчиком. Это **копии заверенных заказчиком документов, подтверждающих его право владения или пользования имуществом, подлежащим охране**.

Владение и пользование относятся к элементам права собственности.

Владение - основанная на законе возможность иметь вещь в своем обладании.

Пользование - извлечение из имущества полезных свойств, выгоды, получение доходов¹⁶⁷.

Заверение документа означает свидетельствование верности его копии нотариусом, и происходит это в порядке, определяемом Основами законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1.

4. В ст. 3 определено, что одним из видов охранных услуг является охрана имущества. Закон предоставляет частному охраннику **право на задержание правонарушителя, посягающего на такой объект**. При этом

¹⁶⁷ Алексеев С.С., Васильев А.С., Голофаев В.В., Гонгало Б.М. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учебно-практический). Части первая, вторая, третья, четвертая. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. С.А. Степанова. М.: Проспект; Екатеринбург: Институт частного права, 2009.

отмечено, что после задержания лица, совершившего посягательство на охраняемый объект, оно должно быть **незамедлительно передано** в орган внутренних дел (полиции).

5. Закон раскрывает нам положения, касающиеся внешнего вида охранника и транспортных средств частных охранных организаций.

Далее Законом установлено, что работники частной охранной организации **имеют право оказывать охранные услуги в специальной форменной одежде**, если иное не оговорено в договоре с заказчиком. Также делается оговорка, что форма работников, оказывающих охранные услуги, должна позволять определять их принадлежность к конкретной частной охранной организации. При этом не указывается, кто и в каком порядке должен приобретать данную форму.

Наличие специальной форменной одежды у работников частной охранной организации, по мнению Федерального арбитражного суда ПО, является необходимым условием оказания охранных услуг (см. Постановление от 26 июля 2006 г. № А55-31040/05-3).

Далее статья устанавливает, что специальная форменная одежда и знаки различия работников частных охранных организаций не могут быть аналогичными форме одежды и знакам различия сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих, а также сходными с ними до степени смешения.

Согласно Закона порядок ношения специальной форменной одежды при оказании различных видов охранных услуг, а также порядок согласования с органами внутренних дел специальной раскраски, информационных надписей и знаков на транспортных средствах частных охранных организаций устанавливаются Правительством РФ. Однако на сегодняшний момент такие Порядки Правительством РФ не установлены.

5. Требования к частным охранным организациям и учреждениям по подготовке работников частных охранных организаций

Требования к частным охранным организациям

1. Закон устанавливает **требования, предъявляемые к частным охранным организациям**. Частная охранная организация может быть создана только в форме общества с ограниченной ответственностью.

Общество с ограниченной ответственностью является одной из форм осуществления предпринимательской деятельности, на сегодняшний день наиболее распространенной. **Обществом с ограниченной ответственностью** признается общество, уставный капитал которого разделен на доли; участники общества с ограниченной ответственностью не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им долей.

В соответствии с Федеральным законом от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ "Об обществах с ограниченной ответственностью" уставный капитал общества

составляется из номинальной стоимости долей его участников. Согласно Закону уставный капитал частной охранной организации не может быть менее ста тысяч рублей. Однако не для всех охранных организаций установлен такой размер уставного капитала. Для частной охранной организации, оказывающей услуги по вооруженной охране имущества, а также услуги по охране объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, установлен размер уставного капитала в сумме не меньше двухсот пятидесяти тысяч рублей.

Размер доли участника общества в уставном капитале определяется в процентах или в виде дроби. В соответствии с Законом предельный размер вкладов (имущественных) не может быть более 50 процентов от размера уставного капитала.

Каждый учредитель общества должен оплатить полностью свою долю в уставном капитале общества в течение срока, который определен договором об учреждении общества или - в случае учреждения общества одним лицом - решением об учреждении общества и не может превышать один год с момента государственной регистрации общества. При этом не допускается освобождение участника общества от такой обязанности.

Уставный капитал общества с ограниченной ответственностью должен быть на момент регистрации общества оплачен его участниками не менее чем наполовину. Оставшаяся непоплаченной часть уставного капитала общества подлежит оплате его участниками в течение первого года деятельности общества.

Управление в обществе с ограниченной ответственностью осуществляется общим собранием его участников, которое является его высшим органом.

К компетенции общего собрания участников общества с ограниченной ответственностью относятся:

1) изменение устава общества, изменение размера его уставного капитала;

2) образование исполнительных органов общества и досрочное прекращение их полномочий, а также принятие решения о передаче полномочий единоличного исполнительного органа общества управляющему, утверждение такого управляющего и условий договора с ним, если уставом общества решение указанных вопросов не отнесено к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) общества;

3) утверждение годовых отчетов и бухгалтерских балансов общества и распределение его прибылей и убытков;

4) решение о реорганизации или ликвидации общества;

5) избрание ревизионной комиссии (ревизора) общества.

В законе помимо размеров уставного капитала установлено ограничение, касающееся привлечения денежных средств для формирования уставного капитала, - такие денежные средства не могут быть использованы при формировании уставного капитала частной охранной организации.

2. Закон устанавливает **ограничения для внесения в уставный капитал средств определенными лицами**. К ним относятся:

1) **иностранные граждане**. Таковыми признаются физические лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и имеющие доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. В соответствии с Декларацией прав человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (13 декабря 1985 г.), иностранный гражданин - это лицо, не являющееся гражданином страны своего пребывания. Основанием отнесения гражданина к иностранцу является наличие у него подтверждающего документа. Документом, удостоверяющим личность иностранного гражданина в Российской Федерации, является паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина (ст. 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации");

2) **лица без гражданства**. Лицом без гражданства признается физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Нормативно-правовым актом, регламентирующим данный институт, является указанный выше ФЗ № 115-ФЗ. Отнесение гражданина к лицу без гражданства возможно при наличии у него следующих документов:

документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;

разрешение на временное проживание;

вид на жительство;

иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства;

3) **гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства** - двойное гражданство. В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращения гражданства Российской Федерации;

4) **иностранные юридические лица** - это организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность, зарегистрированные на территории иностранного государства;

5) **организации, в составе учредителей (участников) которых имеются перечисленные предыдущими подпунктами граждане**. То есть если в состав какой-либо организации входят иностранный гражданин, гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного

государства, либо лицо без гражданства, то внесение в уставный капитал частной охранной организации средств от такой организации запрещается.

Однако законодатель тут делает оговорку - если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, - таким образом давая возможность указанным лицам вносить вклады в уставный капитал частных охранных организаций.

3. Однако не только внесение средств в уставный капитал вышеуказанными лицами запрещается. **Не допускается отчуждение долей (вкладов) учредителями (участниками) частной охранной организации, если такое отчуждение повлечет за собой появление в уставном капитале доли (вклада) с иностранным участием.**

Отчуждение понимается как переход доли или части доли участника общества в уставном капитале к другому лицу на основании сделки или в порядке правопреемства либо на ином законном основании с учетом особенностей, предусмотренных ГК РФ и Федеральным законом от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ "Об обществах с ограниченной ответственностью".

Участники общества пользуются преимущественным правом покупки доли или части доли участника общества по цене предложения третьему лицу или по отличной от цены предложения третьему лицу и заранее определенной уставом общества цене пропорционально размерам своих долей, если уставом общества не предусмотрен иной порядок осуществления преимущественного права покупки доли или части доли. Участник общества, намеренный продать свою долю или часть доли в уставном капитале общества третьему лицу, обязан известить в письменной форме об этом остальных участников общества и само общество путем направления через общество за свой счет оферты, адресованной этим лицам и содержащей указание цены и других условий продажи. Участники общества вправе воспользоваться преимущественным правом покупки доли или части доли в уставном капитале общества в течение тридцати дней с даты получения оферты обществом (уставом может быть определен другой срок). В противном случае доля или часть доли может быть продана третьему лицу.

4. Законом установлено, что **частная охранная организация не может являться дочерним обществом, осуществлять при этом другую деятельность, кроме охранной.**

Согласно ст. 105 ГК РФ хозяйственное общество признается **дочерним**, если другое общество в силу преобладающего участия в его уставном капитале, либо в соответствии с заключенным между ними договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом. **Признаками дочернего общества являются:**

1) в его уставном капитале преобладающее участие принадлежит другому обществу - основному;

2) оно должно по всем важным вопросам согласовывать свои решения с основным обществом, т.е. оно является зависимым от основного.

В соответствии с Законом **охранный вид деятельности для учредителей частной охранной организации должен являться основным.**

Правила предоставления права учреждения частной охранной организации юридическим лицом, осуществляющим иную деятельность, кроме охранной, утверждены Постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2010 г. № 82.

Согласно указанным Правилам решение о предоставлении права учреждения частной охранной организации юридическим лицом, осуществляющим иную деятельность, кроме охранной, принимается Правительством РФ. Юридическое лицо вправе претендовать на указанное право при наличии одного из следующих оснований:

юридическое лицо в соответствии с законодательством Российской Федерации отнесено к стратегическим предприятиям (за исключением предприятий ведомственной охраны) или стратегическим акционерным обществам;

юридическое лицо является в соответствии с законодательством Российской Федерации субъектом естественных монополий;

юридическое лицо является государственной корпорацией или государственной компанией.

Для предоставления права учреждения частной охранной организации юридическое лицо подает в Министерство внутренних дел РФ соответствующее заявление с приложением нотариально заверенных копий учредительных документов. Министерство внутренних дел проводит проверку полноты и достоверности предоставленных данных. После проведения проверки Министерство внутренних дел РФ в срок не более 45 дней со дня регистрации заявления подготавливает заключение о возможности (невозможности) предоставления права учреждения частной охранной организации юридическим лицом.

Министерство внутренних дел Российской Федерации подготавливает проект решения Правительства РФ о предоставлении права учреждения частной охранной организации юридическим лицом, согласовывает его с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и вносит указанный проект в установленном порядке в Правительство Российской Федерации.

Юридическое лицо вправе создавать филиалы. Согласно ст. 55 ГК РФ **филиалом** является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства. Оно не является юридическим лицом. Руководитель филиала назначается юридическим лицом, его создавшим, и действует на основании его доверенности. Законом установлено, что филиалы частной охранной организации могут создаваться только в том субъекте РФ, на территории которого частная охранная организация зарегистрирована.

5. В соответствии с Законом не могут являться учредителями частной охранной организации:

1) **общественные объединения.** Согласно ст. 5 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ "Об общественных объединениях", под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое

формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Учредителями общественного объединения являются физические лица и юридические лица - общественные объединения, созвавшие съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав общественного объединения, формируются его руководящие и контрольно-ревизионный органы;

2) **физические и (или) юридические лица, не соответствующие требованиям, указанным в Законе;**

3) **граждане, состоящие на государственной службе либо замещающие выборные оплачиваемые должности в общественных объединениях.**

В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" **государственная служба Российской Федерации** - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

Российской Федерации;

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

субъектов Российской Федерации;

органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов.

Перечень государственных должностей утвержден Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 "О государственных должностях Российской Федерации".

Государственная служба состоит из:

а) государственной гражданской службы - это вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ (Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации");

б) военной службы - особого вида федеральной государственной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных Силах РФ, а также во внутренних войсках МВД РФ, в войсках гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти, Службе внешней разведки РФ, органах Федеральной службы безопасности, федеральном органе специальной связи и информации,

федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти РФ, воинских подразделениях Федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами - в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях;

в) правоохранительной службы - вида федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины;

4) **граждане, имеющие судимость за совершение умышленного преступления.** Преступление считается совершенным умышленно, если оно совершено с прямым или косвенным умыслом. Другими словами, это психическое (волевое) отношение лица к совершаемому деянию и его последствиям. Преступление признается совершенным с прямым умыслом, если лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность или неизбежность наступления общественно опасных последствий и желало их наступления. Преступление признается совершенным с косвенным умыслом, если лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность наступления общественно опасных последствий, не желало, но сознательно допускало эти последствия либо относилось к ним безразлично.

Лицо считается судимым, согласно ст. 86 УК РФ, если оно осужденное за совершение преступления. Период судимости считается со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости. О правилах погашения и снятия судимости см. УК РФ.

Не могут являться учредителями также **юридические лица, в составе учредителей (участников) которых имеются указанные лица**, т.е. имеющие судимость;

5) Законом установлено, что не могут являться учредителями также лица, **на которых распространяется ограничение** по внесению вкладов в уставный капитал частной охранной организации. Это иностранные граждане, граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства, лица без гражданства, иностранные юридические лица, а также организации, в составе учредителей (участников) которых имеются указанные граждане и лица, при отсутствии соответствующего международного договора Российской Федерации (подробнее см. ч. 2 рассматриваемой статьи).

6. Законом установлено, что **участниками частной охранной организации могут оставаться следующие лица:**

1) получившие пенсию по старости в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской

Федерации". В соответствии с указанным Законом под **трудовой пенсией** понимается ежемесячная денежная выплата в целях компенсации застрахованным лицам заработной платы и иных выплат и вознаграждений, утраченных ими в связи с наступлением нетрудоспособности, в данном случае - вследствие старости. Право на трудовую пенсию по старости имеют мужчины, достигшие возраста 60 лет, и женщины, достигшие возраста 55 лет. Трудовая пенсия по старости назначается при наличии не менее пяти лет страхового стажа;

2) перешедшие на работу в общественные организации, работающие в сфере частной охранной либо частной детективной деятельности;

3) назначенные (избранные) на государственные должности Российской Федерации. Государственными должностями в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" признаются должности, установленные Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

7. Закон устанавливает требования, предъявляемые к руководителю частной охранной организации.

Во-первых, руководитель должен иметь **высшее профессиональное образование**. Он должен обладать базовыми знаниями многих отраслей права. Именно в обеспечение качества оказываемых услуг законодатель предусмотрел такое требование. Следует заметить, что ранее предусматривалось требование о наличии не просто высшего образования, а высшего юридического.

Во-вторых, руководитель частной охранной организации **должен пройти повышение квалификации**. В таком случае руководители, прошедшие обучение по программе повышения квалификации, могут сдать экзамен по завершении прохождения обучения в соответствии с порядком, предусмотренным для граждан, прошедших обучение по программе профессиональной подготовки частных охранников в образовательном учреждении. Правила сдачи квалификационного экзамена утверждены Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587. Согласно указанным Правилам квалификационный экзамен проводится, как правило, в образовательных учреждениях, реализующих программы профессиональной подготовки частных охранников (подробнее см. п. 1 ст. 11.1 Закона).

В-третьих, это наличие у руководителя частной охранной организации **удостоверения частного охранника**. Удостоверение частного охранника представляет собой документ, имеющий уровень защиты класса "В", серию и номер. Бланк удостоверения является защищенной полиграфической продукцией и изготавливается централизованно. Образцы удостоверений и порядок их учета утверждаются Министерством внутренних дел Российской Федерации. Правила выдачи и продления органами внутренних дел срока действия удостоверения частного охранника утверждены тем же Постановлением № 587.

Для продления срока действия удостоверения руководитель либо представитель охранной организации, в которой он работает, обязан не позднее чем за 30 дней до окончания срока действия удостоверения представить в соответствующее подразделение по лицензионно-разрешительной работе следующие документы:

- 1) заявление-анкету о продлении срока действия удостоверения;
- 2) фотографию размером 4 x 6 см;
- 3) копию паспорта гражданина Российской Федерации;
- 4) медицинское заключение об отсутствии заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей частного охранника, по форме, установленной Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации, с момента выдачи которого прошло не более одного года;
- 5) копию документа, подтверждающего прохождение обучения по образовательной программе повышения квалификации частных охранников;
- 6) квитанцию об оплате государственной пошлины за переоформление удостоверения частного охранника в связи с продлением срока действия удостоверения.

Продление срока действия удостоверения осуществляется в срок, предусмотренный для его выдачи.

В Законе установлено **ограничение для руководителя частной охранной организации** в виде запрещения занимать государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, должности государственной службы, выборные оплачиваемые должности в общественных объединениях. Об указанных должностях см. выше.

Руководителю охранной организации не разрешается вступать в трудовые отношения в качестве работника, за исключением осуществления им научной, преподавательской и иной творческой деятельности.

Требования к образовательным учреждениям, осуществляющим профессиональную подготовку частных детективов, частных охранников и руководителей частных охранных организаций

1. В соответствии с Законом профессиональная подготовка и повышение квалификации частных охранников осуществляются в образовательных учреждениях дополнительного профессионального, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования.

1) **учреждения дополнительного профессионального образования.** В соответствии с Типовым положением об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов (утв. Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 610) образовательное учреждение дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов создается в целях

повышения профессиональных знаний специалистов, совершенствования их деловых качеств, подготовки их к выполнению новых трудовых функций.

Основными задачами названы:

удовлетворение потребностей специалистов в получении знаний о новейших достижениях в соответствующих отраслях науки и техники, передовом отечественном и зарубежном опыте;

организация и проведение повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов предприятий (объединений), организаций и учреждений, государственных служащих, высвобождаемых работников, незанятого населения и безработных специалистов;

организация и проведение научных исследований, научно-технических и опытно-экспериментальных работ, консультационная деятельность;

научная экспертиза программ, проектов, рекомендаций, других документов и материалов по профилю его работы.

Рассматриваемые образовательные учреждения реализуют несколько **видов дополнительного профессионального образования**: повышение квалификации, стажировку, профессиональную переподготовку;

2) учреждения начального профессионального образования. Данный вид учреждений регламентируется Типовым положением об образовательном учреждении начального профессионального образования (утв. Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2008 г. № 521). В соответствии с указанным Положением **основными задачами учреждения начального профессионального образования** являются:

удовлетворение потребностей личности в профессиональном становлении, культурном и нравственном развитии посредством получения начального профессионального образования;

удовлетворение потребностей общества в работниках квалифицированного труда с начальным профессиональным образованием;

формирование у лиц, обучающихся в образовательном учреждении (далее - обучающиеся), гражданской позиции и трудолюбия, развитие ответственности, самостоятельности и творческой активности.

Указанные учреждения создаются в виде профессионального училища либо профессионального лицея.

3) образовательных учреждениях среднего профессионального образования. Данный институт регламентирует Типовое положение об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении) (утв. Постановлением Правительства РФ от 18 июля 2008 г. № 543).

Основными задачами среднего специального учебного заведения являются:

удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии посредством получения среднего профессионального образования;

удовлетворение потребностей общества в специалистах со средним профессиональным образованием;

формирование у обучающихся гражданской позиции и трудолюбия, развитие ответственности, самостоятельности и творческой активности;
сохранение и приумножение нравственных и культурных ценностей общества.

Средние профессиональные учебные заведения существуют в виде техникума или колледжа.

Основные направления развития среднего профессионального образования определены в Федеральном законе от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ "Об утверждении Федеральной программы развития образования". Перечень специальностей, получение которых в очно-заочной (вечерней), заочной форме и в форме экстерната в образовательных учреждениях среднего профессионального образования не допускается, утвержден Постановлением Правительства РФ от 22 апреля 1997 г. № 463;

4) **образовательных учреждениях высшего профессионального образования.** Данный институт регламентирован Федеральным законом от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". В соответствии с указанным ФЗ **высшим учебным заведением** является образовательное учреждение, учрежденное и действующее на основании законодательства РФ об образовании (Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 "Об образовании"), имеющее статус юридического лица и реализующее в соответствии с лицензией образовательные программы высшего профессионального образования.

Основными задачами высшего учебного заведения являются:

удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии посредством получения высшего и (или) послевузовского профессионального образования;

развитие наук и искусств посредством научных исследований и творческой деятельности научно-педагогических работников и обучающихся, использование полученных результатов в образовательном процессе;

подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников с высшим образованием и научно-педагогических работников высшей квалификации;

формирование у обучающихся гражданской позиции, способности к труду и жизни в условиях современной цивилизации и демократии;

сохранение и приумножение нравственных, культурных и научных ценностей общества;

распространение знаний среди населения, повышение его образовательного и культурного уровня.

В Российской Федерации существуют несколько видов высших учебных заведений. Ими являются федеральный университет, университет, академия, институт (подробнее см. ст. 9 вышеуказанного ФЗ № 125-ФЗ).

2. В Законе указаны **образовательные учреждения, которые вправе проводить повышение квалификации руководителей частных охранных организаций.** Такими учреждениями являются учреждения дополнительного профессионального, среднего профессионального и высшего

профессионального образования (подробнее об указанных учреждениях см. выше). Особо здесь выделяется, что учреждения начального профессионального образования такого права не имеют.

Приведенные выше образовательные учреждения должны иметь стрелковые объекты для занятий по огневой подготовке. Порядок проведения таких стрельб устанавливается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел.

3. В соответствии с ФЗ "Об образовании" учредителями образовательного учреждения могут быть: органы государственной власти, органы местного самоуправления; отечественные и иностранные организации всех форм собственности, их объединения (ассоциации и союзы); отечественные и иностранные общественные и частные фонды; общественные и религиозные организации (объединения), зарегистрированные на территории Российской Федерации; граждане Российской Федерации и иностранные граждане.

Согласно Закону **не могут быть учредителями** образовательных учреждений, осуществляющих подготовку частных детективов и работников частных охранных организаций, лица и организации, к которым применяется положение по запрещению быть учредителями частных охранных организаций (см. п. п. 4, 5 ч. 5 ст. 15.1 Закона).

Профессиональная подготовка частных охранников и руководителей частных охранных организаций

1. Как рассматривалось ранее, одним из требований, предъявляемых к частному охраннику, руководителю частной охранной организации, является наличие у них высшего образования. Высшим образованием является образование, полученное в высшем учебном заведении.

Согласно Федеральному закону от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", **высшим учебным заведением** является образовательное учреждение, учрежденное и действующее на основании законодательства РФ об образовании (Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 "Об образовании"), имеющее статус юридического лица и реализующее в соответствии с лицензией образовательные программы высшего профессионального образования.

Основными задачами высшего учебного заведения являются:

1) удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии посредством получения высшего и (или) послевузовского профессионального образования;

2) развитие наук и искусств посредством научных исследований и творческой деятельности научно-педагогических работников и обучающихся, использование полученных результатов в образовательном процессе;

3) подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников с высшим образованием и научно-педагогических работников высшей квалификации;

4) формирование у обучающихся гражданской позиции, способности к труду и жизни в условиях современной цивилизации и демократии;

5) сохранение и приумножение нравственных, культурных и научных ценностей общества;

6) распространение знаний среди населения, повышение его образовательного и культурного уровня.

Выделим основные моменты, касающиеся высшего профессионального заведения.

Указанное заведение **должно иметь статус юридического лица**, т.е. быть организацией, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Образовательное учреждение **должно иметь лицензию на право занятия образовательной деятельностью**. Положение о лицензировании образовательной деятельности утверждено Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 277.

Согласно указанному Положению лицензирование образовательной деятельности в соответствии с установленной компетенцией осуществляют Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки и органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие управление в сфере образования.

Для получения лицензии на право ведения образовательной деятельности ее соискатель представляет в соответствующий лицензирующий орган документы, определенные п. 10 указанного Положения.

Лицензирование образовательной деятельности высших учебных заведений (и не только) осуществляется по всем реализуемым ими основным и (или) дополнительным образовательным программам, а также программам профессиональной подготовки.

Согласование программ обучения, разрабатываемых органами и организациями, осуществляющими подготовку, переподготовку и повышение квалификации охранников (сыщиков), осуществляется ДООП МВД России.

Решение о согласовании либо об отказе в согласовании программы принимается в срок, не превышающий 30 дней со дня поступления соответствующих документов в секретариат ДООП МВД России.

2. Приказом МВД РФ от 8 апреля 2008 г. № 330 утверждены **требования к оформлению и структуре программ** обучения (переобучения) частных детективов и частных охранников, **перечень тем и основных вопросов**, подлежащих изучению.

В соответствии с указанными требованиями программы обучения частных детективов и частных охранников представляются в ДООП МВД России в 2 экземплярах, прошитые (прошнурованные), пронумерованные и скрепленные на последнем листе печатью образовательного учреждения, к которым прилагаются:

- копия свидетельства о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц, выписка из Единого государственного реестра юридических лиц;

- заключение подразделения лицензионно-разрешительной работы МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации о наличии имеющейся либо предполагаемой к использованию специальной учебной и стрелковой базы для обучения частных детективов и частных охранников, соответствующей требованиям МВД России.

Учебная программа по подготовке частных охранников должна предусматривать перечень и реферативное описание тем по следующим разделам (дисциплинам):

1) правовая подготовка для частных охранников (правовые основы частной охранной деятельности) - не менее 60 часов;

2) тактико-специальная подготовка частных охранников - не менее 70 часов;

3) огневая подготовка (только для частных охранников) - не менее 30 часов, для служебного оружия - не менее 72 часов;

4) техническая подготовка - не менее 20 часов;

5) психологическая подготовка - не менее 10 часов;

6) медицинская подготовка - не менее 10 часов;

7) специальная физическая подготовка - не менее 10 часов.

Общее количество учебных часов по программе подготовки - не менее 240 часов, по программе переподготовки (повышения квалификации) - не менее 72 часов по учебным дисциплинам, предусмотренным для программы по профессиональной подготовке частных охранников.

Структурно программы состоят из:

1) титульного листа, где отражаются сведения о наименовании образовательного учреждения, указывается дата и делается отметка с печатью образовательного учреждения об утверждении программы руководителем учреждения, полное название программы, город и год разработки;

2) пояснительной записки (введения), где помимо вопросов, касающихся организации образовательного процесса, указываются наличие специальной материально-технической базы для обучения частных детективов и частных охранников, действующий или предполагаемый (для вновь созданных организаций) порядок проведения учебных стрельб с указанием видов, типов, моделей, количества служебного и иного оружия, имеющегося (предполагаемого) в образовательном учреждении;

3) учебно-методических документов;

4) списка литературы (основного и дополнительного);

5) иных документов.

Следует отметить, что законодатель устанавливает ограничение на форму обучения - **обучение работников частных охранных организаций в заочной форме и в форме экстерната не допускается.**

Согласно приведенной программе подготовки и повышения квалификации охранники и руководители частных охранных организаций

сдают квалификационный экзамен. Правила сдачи такого экзамена утверждены Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 (подробнее см. выше).

6. Применение специальных средств и огнестрельного оружия при осуществлении охранной деятельности

Условия применения специальных средств и огнестрельного оружия

1. Осуществление частной охранной деятельности всегда связано с определенным риском для жизни и здоровья субъектов этой деятельности. Повышенный риск предопределил особые условия защиты прав при реализации полномочий частными охранниками.

Закон устанавливает общие правила применения специальных средств и огнестрельного оружия частными охранниками.

По опыту деятельности частных охранных структур можно проследить, что их сотрудники зачастую распространяют на свою деятельность требования и полномочия, предусмотренные нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность специальных государственных служб и правоохранительных органов. Такое мнение не только является показателем некомпетентности, но и способно повлечь негативные последствия, как для рядовых граждан, так и для самих частных охранников и охранных предприятий в целом. Последствия могут выразиться, прежде всего, в нарушении различных прав и свобод граждан, что недопустимо, особенно в свете взятого курса на построение правового государства, а также в применении различных санкций к самим охранникам и охранным предприятиям¹⁶⁸.

Согласно Закону виды, типы, модели, количество огнестрельного оружия и патронов к нему, порядок их приобретения и обращения, а также виды и модели специальных средств, порядок их приобретения, учета, хранения и ношения регламентируются Правительством РФ. Однако нет указания на конкретные нормативно-правовые акты, регулирующие данный институт. Исходя из этого, обратим внимание на несколько нормативно-правовых актов, регламентирующих оборот специальных средств и огнестрельного оружия. Помимо данного Закона к ним относятся:

Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ "Об оружии";

Инструкция об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации (утверждена Приказом МВД РФ от 19 июня 2006 г. № 447);

Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 "Вопросы негосударственной (частной) охранной деятельности";

¹⁶⁸ Глазов В.В. Применение частными охранниками специальных средств и огнестрельного оружия: правовые аспекты / Российский следователь. 2004. № 1. С. 38.

Уголовный кодекс РФ;
Кодекс РФ об административных правонарушениях;
Перечень видов специальных средств, используемых в негосударственной (частной) охранной деятельности, а также Правила применения охранниками специальных средств (утвержденные Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587);

другие акты.

Теории права также знаком спор о том, что обладает большей юридической силой - ФЗ "Об оружии" или данный ФЗ. Учитывая, что при конкуренции общей и специальной норм действует специальная, большей юридической силой обладает ФЗ "О частной детективной и охранной деятельности".

Применение частными охранниками огнестрельного оружия в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости реализуется исключительно посредством закрепления аналогичной, но более узкой сферы применения ими огнестрельного оружия в Законе "О частной детективной и охранной деятельности"¹⁶⁹. Частным охранникам необходимо помнить, что применять огнестрельное оружие необходимо лишь в случаях и в порядке, которые предусмотрены Законом "О частной детективной и охранной деятельности в РФ" (см. ст. 17 Закона). Все эти случаи соответствуют по своей сути понятию необходимой обороны и крайней необходимости, но не являются их единственным воплощением в реальности. Отсюда следует, что состояние необходимой обороны может возникнуть и в случае, не поименованном в Законе "О частной детективной и охранной деятельности в РФ", что делает применение частным охранником огнестрельного оружия в таком случае также правомерным. Охранник, в силу своего специального статуса, наличия служебного оружия и особых задач, при исполнении своих обязанностей ограничен в сфере применения огнестрельного оружия специальными нормами.

На наш взгляд, действие Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ "Об оружии" не ограничено по отношению к частной охранной деятельности, но конкретизировано нормами Закона "О частной детективной и охранной деятельности в РФ". Частный охранник должен следовать ограничениям, установленным специальным законом, лишь тогда, когда он находится при исполнении служебных обязанностей, в других случаях он приравнивается в плане прав и свобод к обычным гражданам РФ, не обремененным специальным статусом.

Закон в нормах, регулирующих применение огнестрельного оружия и специальных средств, содержит такие термины, как "применение" и "использование" специальных средств и огнестрельного оружия. Как отмечает А.Ю. Шумилов, приведенные термины в этом Законе являются синонимами <20>. Однако существует мнение, согласно которому названные термины¹⁷⁰

¹⁶⁹ Глазов В.В. Применение частными охранниками специальных средств и огнестрельного оружия: правовые аспекты / Российский следователь. 2004. № 1. С. 39.

¹⁷⁰ Закон о частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Комментарий / Отв. ред. к.ю.н. А.Ю. Шумилов. М.: Фирма АВС, 1995. С. 119.

синонимами не являются. По словам М.Ф. Савелия, под **использованием** оружия понимают осуществление с его помощью определенных обязанностей, функций или прав, а также употребление боевых свойств оружия для остановки транспортного средства путем его повреждения, для защиты граждан от угрозы нападения опасных животных, для предупреждения о намерении применить оружие, подачи сигнала тревоги или вызова помощи¹⁷¹. Поэтому в Законе следует различать понятия "применение оружия" (оно употребляется, когда речь идет о выстреле на поражение в человека) и "использование оружия" (в иных случаях).

Предупреждающий выстрел может использоваться гражданами, чтобы дать понять преступнику: если он не прекратит противоправных действий, оружие будет использовано на поражение. Этот выстрел обычно отрезвляюще действует на правонарушителя. Сдерживающий огонь ведется в тех случаях, когда предупреждающий выстрел не оказал должного воздействия на правонарушителя и он продолжает свои преступные действия. Данный вид защитных действий применяется, если у гражданина достаточно патронов и на помощь ему могут прийти другие лица, а преступник не вооружен огнестрельным оружием. Прицеливаться в данном случае следует в ногу или руку, чтобы вывести преступника из строя, но не причинить ему тяжкого телесного повреждения. По свидетельству М.Ф. Савелия, судебная практика допускает только один выстрел сдерживающего характера в невооруженного преступника. Второй такой выстрел сотрудники правоохранительных органов обычно оценивают как контрольный¹⁷². Такие действия включены в понятие использования оружия.

Огонь на поражение - это крайняя мера, используемая для лишения преступника жизни. Применение его считается правомерным в случае, когда преступник использует огнестрельное оружие, т.е. в перестрелке или для опережения возможного выстрела. Данное действие включено в понятие применения оружия.

2. Согласно Закона, охранник при применении специальных средств или огнестрельного оружия обязан **предупредить** о намерении их использовать, предоставив при этом достаточно времени для выполнения своих требований, за исключением тех случаев, когда промедление в применении специальных средств или огнестрельного оружия создает непосредственную опасность его жизни и здоровью или может повлечь за собой иные тяжкие последствия.

Способ предупреждения Закон не называет, поэтому он неважен. Важно, чтобы правонарушитель, к которому обращено предупреждение, воспринял его и действовал с его учетом. Традиционно предупреждение осуществляется с помощью голоса.

Предупреждение всегда должно сопровождаться установлением требований о прекращении совершаемого правонарушения, в результате неисполнения которых и будут применены указанные средства и оружие.

¹⁷¹ Савелий М.Ф. Когда стрелять общественно полезно // Законодательство. 1998. № 2.

¹⁷² Савелий М.Ф. Когда стрелять общественно полезно // Законодательство. 1998. № 2.

В случае, когда промедление в применении специальных средств или огнестрельного оружия создает непосредственную опасность жизни и здоровью охранника либо частного детектива или может повлечь за собой иные тяжкие последствия, субъекты частной детективной или охранной деятельности вправе применять указанные средства и оружие без предупреждения. Их применение создает для правонарушителя, в свою очередь, угрозу для жизни и здоровья. Таким образом, уравнивается угроза жизни и здоровью частного детектива и охранника. Это положение соответствует правилам, установленным УК РФ, о необходимой обороне и крайней необходимости. Закон намеренно не ввел в качестве условия использования частными детективами и охранниками специальных средств и огнестрельного оружия без предупреждения создание угрозы имуществу, так как жизнь и здоровье человека ценятся гораздо выше.

Закон вводит в данную норму такое оценочное понятие, как **иные тяжкие последствия**. Требования, предъявляемые к таким последствиям, заключаются в том, чтобы ценность объектов вреда, который может быть причинен в результате неправомерных действий лица, была равна либо выше, чем здоровье и жизнь правонарушителя. Например, жизнь нескольких лиц и др. Далее, к тяжким последствиям можно отнести наступление экологической катастрофы, в случае если охранник оказывал услуги на специальном экологическом объекте, не включенном в перечень объектов государственной охраны, и др. последствия. Следует обратить внимание на то, что предотвратить можно не только вред здоровью и жизни, но и другим объектам уголовно-правовой охраны.

Охранник при применении специальных средств или огнестрельного оружия обязан **стремиться в зависимости от характера и степени опасности правонарушения и лиц, его совершивших, а также силы оказываемого противодействия к тому, чтобы любой ущерб, причиненный при устранении опасности, был минимальным.**

Субъекты частной детективной и охранной деятельности при применении специальных средств и оружия обязаны учитывать **четыре обстоятельства**:

характер опасности правонарушения. Законодатель намеренно не использовал термин "общественная опасность", свойственный в основном уголовному праву, тем самым указывая на то, что посягательство может выразиться не только в форме преступления, но и в виде иных правонарушений. Однако в науке высказывалось мнение, согласно которому общественной опасностью обладают не только уголовные преступления, но и административные правонарушения, правда, в меньшем объеме. **Характер** - качественная характеристика опасности. Он означает типовую характеристику вредности правонарушений. Он определяется главным образом важностью общественных отношений, на которые совершается посягательство, характером причиненного вреда, а иногда и способом посягательства;

степень опасности правонарушения. **Степень** - количественный показатель опасности правонарушения. Она определяется обстоятельствами содеянного (например, степенью осуществления неправомерного намерения,

способом совершения правонарушения, размером вреда и тяжестью наступивших последствий и т.д.);

характер и степень опасности лица, совершившего правонарушение. Понятие личности правонарушителя включает понятие личности преступника, но не исчерпывается им. Личность правонарушителя не всегда легко отличить от личности законопослушного гражданина. Главным отличием является наличие в личности правонарушителя свойства опасности, а в личности преступника - общественной опасности. Свойство опасности представляет собой систему характеристик личности в виде непропорциональных потребностей, интересов, эмоционально-волевых деформаций и мотиваций, которые породили соответствующее непропорциональное поведение. Свойство опасности, как правило, не является всеобъемлющим в личности, а проявляется в доминирующих ориентациях и мотивациях. В результате можно выделить, к примеру, такие типы личности правонарушителя, как корыстный или насильственный. Естественно, при учете личности правонарушителя действия частного охранника или детектива при применении специальных средств или огнестрельного оружия будут отличаться от действий без учета этого обстоятельства. Разумеется, насильственный тип правонарушителя провоцирует более жесткое применение указанных средств или оружия, нежели корыстный тип;

сила оказываемого противодействия. Здесь необходимо использовать правила прямо пропорционального возрастания жесткости использования специальных средств и огнестрельного оружия оказываемому сопротивлению.

Действие данной нормы направлено на минимизацию ущерба, который может быть причинен в результате использования источников повышенной опасности. В случае если правонарушение, возможно, прервать иными способами, чем применение специальных средств и огнестрельного оружия, частному детективу или охраннику следует воспользоваться именно иными способами. Исследуемую норму надлежит признавать нормой недекларативного характера. Нарушение правил, предусмотренных ею, повлечет определенные в законодательстве последствия, неблагоприятные для субъекта, использующего специальные средства и огнестрельное оружие. Ответственность частного охранника или детектива может носить, в том числе и уголовный характер.

Охранник при применении специальных средств или огнестрельного оружия обязан **обеспечить лицам, получившим телесные повреждения, первую помощь и уведомить о происшедшем в возможно короткий срок органы здравоохранения и внутренних дел.**

Совершенно естественно, что в результате применения специальных средств или огнестрельного оружия лица, на которых они были направлены, могут получить телесные повреждения. В профессиональные и служебные обязанности частного детектива и охранника входит оказание первой доврачебной помощи пострадавшему лицу. Навыки по оказанию такой помощи приобретаются ими при прохождении специальной подготовки.

Неисполнение обязанности, предусмотренной исследуемой нормой, может повлечь в том числе и уголовную ответственность. В соответствии со ст. 124 УК РФ неоказание помощи больному без уважительных причин лицом, обязанным ее оказывать в соответствии с законом или со специальным правилом, если это повлекло по неосторожности причинение средней тяжести вреда здоровью больного, наказывается штрафом в размере до сорока тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок от двух до четырех месяцев. Таким образом, порог, с которого наступает уголовная ответственность, обозначен причинением средней тяжести вреда больному посредством неоказания помощи. Причинение средней тяжести вреда здоровью означает, что причинен неопасный для жизни человека вред здоровью, **который вызвал:**

- длительное расстройство здоровья. Заболевание должно явиться следствием неоказания помощи и быть продолжительностью свыше трех недель (21 дня);

- значительную стойкую утрату общей трудоспособности менее чем на одну треть (от 10 до 33% включительно).

В соответствии со ст. 125 УК РФ заведомое оставление без помощи лица, находящегося в опасном для жизни или здоровья состоянии и лишенного возможности принять меры к самосохранению по малолетству, старости, болезни или вследствие своей беспомощности, в случаях, если виновный имел возможность оказать помощь этому лицу и был обязан иметь о нем заботу либо **сам поставил его в опасное для жизни или здоровья состояние**, наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев, либо лишением свободы на срок до одного года.

Ответственность за неоказание помощи лицу может наступить и в административно-правовой форме, например в виде лишения или приостановления лицензии на оказание услуг охранного характера.

При нанесении лицу телесных повреждений частный охранник обязан немедленно **уведомить об этом органы здравоохранения и внутренних дел**. Цели таких уведомлений разные: учреждения здравоохранения уведомляются для оказания ими медицинской помощи пострадавшему, а органы внутренних дел - для осуществления ими проверки обстоятельств происшествия. Таким образом, охранник, по сути, сообщает органам внутренних дел **сведения о двух обстоятельствах:**

- о совершении общественно опасного деяния;

- о совершении общественно полезного деяния. Однако совершенное общественно полезное действие интересует органы внутренних дел лишь как потенциальное общественно опасное деяние (в рамках осуществляемых ими функций органов предварительного расследования) или как нарушение

позитивного законодательства (в рамках осуществляемой ими деятельности по лицензированию частных охранников).

Уведомление должно последовать в максимально короткий срок после факта причинения телесных повреждений. В случае применения огнестрельного оружия действуют правила, предусмотренные ст. 24 ФЗ "Об оружии": о каждом случае применения оружия, повлекшем причинение вреда здоровью человека, владелец оружия обязан незамедлительно, но не позднее суток сообщить в орган внутренних дел по месту применения оружия.

В случае причинения смерти или телесных повреждений частный охранник или детектив обязан **уведомить прокурора**. Уведомление также должно быть немедленным.

По результатам рассмотрения сообщения о преступлении орган дознания, дознаватель, следователь или прокурор принимает **одно из следующих решений**:

- о возбуждении уголовного дела;
- об отказе в возбуждении уголовного дела;
- о передаче сообщения по подследственности.

Форма уведомления не установлена законом в качестве обязательной. Оно может быть устным (в рамках личной беседы или телефонного разговора), письменным и т.д.

3. Частные охранники обязаны проходить **периодические проверки** на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и (или) специальных средств. Такая проверка осуществляется в порядке, определяемом Министерством внутренних дел Российской Федерации. Ранее порядок прохождения таких проверок устанавливался Приказом МВД РФ от 2 ноября 1993 г. № 478 "О мерах по реализации отдельных положений Закона Российской Федерации "Об оружии" и Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации", однако он был признан утратившим силу Приказом МВД РФ от 12 апреля 1999 г. № 288 "О мерах по реализации Постановления Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 814". Далее порядок прохождения периодических проверок регламентировался первым из названных Приказов МВД РФ. Однако раздел X "Порядок проведения периодической проверки работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением оружия" Приказа МВД РФ от 12 апреля 1999 г. № 288 был исключен Приказом МВД РФ от 15 июля 2005 г. № 568 "О порядке проведения органами внутренних дел РФ периодических проверок частных охранников, частных детективов (сыщиков) и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств". Этим же Приказом было **утверждено** одноименное Положение, которое и регулирует в настоящее время порядок прохождения периодических проверок на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением специальных средств и огнестрельного оружия.

Так, согласно Положению о порядке проведения органами внутренних дел РФ периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств, органами внутренних дел Российской Федерации **проводятся следующие периодические проверки:**

первичные, которые проводятся в отношении работников, впервые назначенных на должность, предусматривающую в соответствии с законодательством Российской Федерации применение огнестрельного оружия (перед выдачей разрешения на хранение и ношение) и (или) специальных средств, либо повторно принятых на работу в соответствующее юридическое лицо с особыми уставными задачами, если со дня их увольнения с определенной должности и прохождения периодической проверки прошло более 11 месяцев. Первичная проверка граждан, представивших документы на получение или продление срока действия лицензии на работу в качестве частного детектива (сыщика), проводится перед выдачей указанной лицензии. Для работников, подлежащих периодическим проверкам на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств, допускается совмещение данных проверок;

плановые, которые в отношении работников, ранее прошедших первичную периодическую проверку, проводятся один раз в год в течение месяца, предшествующего дню и месяцу даты: 1) выдачи разрешения на хранение и ношение огнестрельного оружия, в том числе в порядке продления срока действия указанного разрешения; 2) издания приказа о назначении на должность, предусматривающую в соответствии с законодательством Российской Федерации применение специальных средств. Плановые проверки также проводятся при выявлении нарушений установленных правил применения огнестрельного оружия и (или) специальных средств, допущенных указанными работниками (лицами). Такие плановые проверки назначаются уполномоченными должностными лицами органов внутренних дел;

повторные - назначаемые уполномоченными должностными лицами в случаях непрохождения работниками организаций проверок.

Для подготовки и проведения периодических проверок в МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, ОВДТ, ОВДРО **образовываются комиссии**, в состав которых включаются сотрудники подразделений лицензионно-разрешительной работы и других подразделений, на которые возложены функции по контролю за оборотом оружия, а для организационно-методического обеспечения и контроля за их проведением - **Центральная комиссия МВД России** по периодическим проверкам частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств.

Комиссии проводят периодические проверки в отношении работников организаций (их структурных, обособленных подразделений), расположенных в

пределах территории оперативного обслуживания органов внутренних дел, образовавших указанные комиссии.

Указанные комиссии могут проводить плановые периодические проверки в отношении работников других организаций (структурных, обособленных подразделений) при выполнении ими служебных обязанностей на территории оперативного обслуживания органов внутренних дел, образовавших данные комиссии.

В отношении работников, которым в соответствии с законодательством РФ разрешено использовать в служебных целях боевое и служебное оружие, допускается совмещение периодических проверок на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением указанного оружия. Такие периодические проверки проводятся комиссиями на базе стрелковых объектов учебных центров органов внутренних дел, которым разрешено проведение стрельб из указанных видов оружия.

Периодические проверки с использованием служебного оружия могут проводиться комиссиями в дополнение к объектам, указанным в пункте 4 Положения о порядке проведения органами внутренних дел РФ периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств, на базе стрелковых объектов негосударственных образовательных учреждений, занимающихся подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации соответствующих категорий работников.

При отсутствии на территории оперативного обслуживания органов внутренних дел учебных центров и (или) негосударственных образовательных учреждений периодические проверки по согласованию с Центральной комиссией могут проводиться комиссиями на иных стрелковых объектах, подготовленных в соответствии с предъявляемыми к ним требованиями.

Сроки и место проведения первичных, плановых и повторных периодических проверок определяются комиссией с учетом даты и места, указанных в обращении руководителя (работника) и предварительно согласованных данным руководителем (работником) с администрацией учебных центров и образовательных учреждений, на базе стрелковых объектов которых комиссией будут проводиться указанные проверки.

Уведомление о сроках и месте прохождения проверок направляется органом внутренних дел, которым ведется личное дело на соответствующего работника, подлежащего проверке.

Уведомления о прохождении плановых периодических проверок направляются (выдаются) соответствующим работникам, подлежащим проверкам, не позднее чем за 45 дней, повторных - за 14 дней, а первичных - за 7 дней до начала проверки.

Указанные уведомления могут выдаваться руководителям или уполномоченным должностным лицам организаций.

Места и порядок проведения периодических проверок работников организаций (их обособленных подразделений), расположенных вне

территории оперативного обслуживания МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, ОВДТ, ОВДРО, согласовываются с Центральной комиссией МВД России.

К проверке допускаются работники при отсутствии у них оснований, препятствующих получению лицензии на приобретение гражданского оружия, после получения уведомления о прохождении периодической проверки.

Периодическая проверка на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия, включает в себя проверку теоретических знаний работников нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих оборот оружия и устанавливающих особенности, запреты и ограничения его применения, а также выполнение ими упражнений практических стрельб из огнестрельного оружия.

Указанным Положением установлены определенные типовые упражнения практических стрельб, выполнение которых предусмотрено для частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами, при прохождении периодической проверки на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия. Остановимся подробнее на прицельной стрельбе с места по неподвижной цели.

Цель: грудная фигура (мишень № 4) на щите, неподвижная, установленная на высоте уровня глаз.

Расстояние до цели: 15 м. Количество патронов: 4 шт. Время для стрельбы: до 15 секунд.

Положение для стрельбы: стоя.

Порядок выполнения упражнения:

1) проверяемый частный охранник (работник юридического лица с особыми уставными задачами) по команде руководителя стрельбы выходит на рубеж открытия огня, принимает положение для стрельбы: расстегивает кобуру, вынимает пистолет, снимает с предохранителя, досылает патрон в патронник;

2) производит четыре прицельных выстрела и докладывает: "Стрельбу закончил";

3) положительный результат - три попадания в мишень в пределах установленного времени.

Проверка теоретических знаний осуществляется с использованием карточек опроса, каждая из которых должна иметь по 10 вопросов и не менее 2 вариантов ответов по ним с одним правильным. При наличии двух и более ошибочных ответов проверяемому выставляется неудовлетворительная оценка.

Для проверки теоретических знаний разрешается использование компьютерной техники или специальных автоматизированных средств.

Образцы типовых карточек опроса теоретических знаний работников при проведении периодических проверок, содержание вопросов и ответов устанавливаются Центральной комиссией МВД России.

В карточки опроса при сдаче совмещенной периодической проверки допускается одновременно включать вопросы по теоретическим знаниям оборота огнестрельного оружия всех разрешенных видов, а в случае

одновременной проверки, связанной с пригодностью к применению огнестрельного оружия и специальных средств, - вопросы по теоретическим знаниям обращения указанных изделий.

При опросе работников устанавливается знание ими:

положений ФЗ "Об оружии", которые касаются: основных понятий, используемых в указанном Законе; гражданского, служебного, боевого ручного стрелкового и холодного оружия; ограничений, устанавливаемых на оборот гражданского и служебного оружия; лицензирования приобретения оружия и патронов к нему; права на приобретение оружия юридическими лицами с особыми уставными задачами и гражданами РФ; продажи гражданского и служебного оружия и патронов к нему другими субъектами; хранения гражданского и служебного оружия и патронов к нему; применения оружия гражданами РФ; учета, ношения, перевозки, транспортирования, уничтожения, коллекционирования и экспонирования оружия; аннулирования лицензий или разрешений; изъятия оружия и патронов к нему;

положений УК РФ, которые касаются: необходимой обороны; причинения вреда при задержании лица, совершившего преступления; крайней необходимости; незаконного приобретения, передачи, сбыта, хранения, перевозки или ношения оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств; небрежного хранения огнестрельного оружия; ненадлежащего исполнения обязанностей по охране оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств; превышения полномочий служащими частных охранных или детективных служб;

положений КоАП РФ, которые касаются: самоуправства; неповиновения законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль); невыполнения в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль); осуществления деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии); подделки документов, штампов, печатей или бланков, их использования, передачи либо сбыта; нарушения правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему; установки на гражданском или служебном оружии приспособления для бесшумной стрельбы или прицела (прицельного комплекса) ночного видения; пересылки оружия, нарушения правил перевозки, транспортирования или использования оружия и патронов к нему; стрельбы из оружия в не отведенных для этого местах; незаконной продажи товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена; незаконного ношения форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов; незаконной частной детективной или охранной деятельности; нарушения пропускного режима охраняемого объекта; нарушения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО); незаконного использования специальных технических средств, предназначенных для

негласного получения информации, в частной детективной или охранной деятельности;

положений ФЗ "О ведомственной охране", которые касаются: работников ведомственной охраны; специальных средств и огнестрельного оружия, используемых ведомственной охраной; прав работников ведомственной охраны; условий и пределов применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия работниками ведомственной охраны; применения физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия; гарантий личной безопасности работников ведомственной охраны;

положений Правил получения в органах внутренних дел во временное пользование отдельных типов и моделей боевого ручного стрелкового оружия юридическими лицами с особыми уставными задачами, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1997 г. № 460, - в отношении работников, имеющих право на хранение и ношение боевого ручного стрелкового оружия;

тактико-технических характеристик огнестрельного оружия, назначения и устройства их основных частей и механизмов, а также мер безопасности при обращении с огнестрельным оружием;

правил оказания доврачебной помощи лицам, получившим телесные повреждения при огнестрельных ранениях, поражении слезоточивыми, раздражающими веществами или электричеством, усвоения неотложных действий по направлению потерпевших в лечебные учреждения, охране места происшествия и информированию органов внутренних дел.

Практические стрельбы проводятся одним из членов комиссии. К стрельбам не допускаются работники, получившие неудовлетворительную оценку по результатам проверки теоретических знаний или не прошедшие инструктажа по мерам безопасности.

По завершении периодической проверки член комиссии, проводивший указанное контрольное мероприятие, составляет **акт проверки**. Акты проверок рассматриваются комиссией, которой на основании результатов периодических проверок принимаются решения о прохождении (непрохождении) работниками указанных проверок. Протоколы комиссии заверяются подписями председателя и членов комиссии.

Выписки из протоколов заседаний комиссии хранятся в учетном (контрольно-наблюдательном) деле на соответствующую организацию, а также в личном деле работника указанной организации, ведущемся органом внутренних дел. Выписка с заключением комиссии о получении положительных оценок по результатам проверки теоретических знаний и (или) выполнения практических стрельб подтверждает прохождение работником соответствующей периодической проверки.

Для сокращения документооборота в бланках разрешений на хранение и ношение огнестрельного оружия, удостоверений работников, актов периодических проверок, протоколов комиссий и других учетных документов могут использоваться электронные носители информации о результатах периодических проверок и решениях комиссий.

При получении неудовлетворительной оценки по проверкам теоретических знаний либо результатам выполнения практических стрельб комиссией назначается повторная проверка, которая проводится в двухнедельный срок со дня принятия указанного решения. Уведомление для повторной проверки выдается комиссией в установленном порядке.

Копия уведомления направляется комиссией в орган внутренних дел, ведущий личное дело на работника, не прошедшего периодическую проверку, для подготовки и вынесения ему в установленном порядке предупреждения о нарушении требований законодательства Российской Федерации.

В случае непрохождения работником повторной проверки комиссией руководителю соответствующей организации направляется предписание для проведения необходимой переподготовки указанного работника, а соответствующему подразделению лицензионно-разрешительной работы - выписка из протокольного решения комиссии вместе с уведомлением для принятия органом внутренних дел решения об аннулировании разрешения на хранение и ношение служебного оружия, оформленного данному работнику. К последующей проверке работник допускается после дополнительной переподготовки по соответствующей учебной программе.

В отношении работника, не прибывшего для прохождения периодической проверки и не представившего в комиссию до установленного срока проверки ходатайство о переносе сроков проверки, комиссия принимает решение о непрохождении работником периодической проверки. Решение фиксируется в протоколе заседания комиссии.

По указанным обстоятельствам комиссией принимается решение о переносе срока проведения периодической проверки в пределах разрешенных сроков ее проведения и направляется уведомление. Выписка из протокольного решения вместе с уведомлением направляется комиссией в орган внутренних дел, ведущий личное дело на указанного работника, для вынесения в установленном порядке предписания об исполнении требования Федерального закона "Об оружии" в части, касающейся прохождения периодической проверки, связанной с пригодностью к применению огнестрельного оружия, либо требования соответствующего законодательного акта, устанавливающего обязательность прохождения периодической проверки, связанной с пригодностью к применению специальных средств. Копия уведомления комиссии о переносе срока периодической проверки и предписания также направляется в соответствующую организацию.

В случае, когда работник не прибыл в назначенный при переносе день для периодической проверки, связанной с пригодностью к применению огнестрельного оружия, и от него в комиссию не поступило соответствующее ходатайство, комиссия направляет выписку из протокольного решения в орган внутренних дел, ведущий личное дело данного работника, для аннулирования ранее выданного ему разрешения на хранение и ношение оружия при исполнении служебных обязанностей.

При несогласии работника с решением комиссии о результатах его периодической проверки он может обратиться в установленном порядке в

Центральную комиссию МВД России. В ходе рассмотрения такого обращения (жалобы) Центральной комиссией МВД России может быть организована внеплановая периодическая проверка.

Перезакрепление или дополнительное закрепление за работником разрешенного оружия, выдача (дополнительная выдача) ему специальных средств, перемещение указанного оружия (специальных средств) либо работника на другие охраняемые объекты, из одного подразделения юридического лица в другое не являются основаниями для проведения периодических проверок.

Выдача и переоформление разрешений на хранение и ношение огнестрельного оружия, закрепленного за работником, сдавшим первичную или плановую периодическую проверку, при его переходе из одного юридического лица в другое осуществляются на основании соответствующих решений комиссии, проводившей последнюю периодическую проверку в течение предшествующих 11 месяцев.

Центральная комиссия МВД России для решения задач по обеспечению периодических проверок может привлекать в установленном порядке сотрудников других подразделений Министерства, а также соответствующие организации и экспертов (специалистов).

Для отработки наиболее эффективного механизма проведения периодических проверок работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия, 8 октября 2002 г. был издан Приказ МВД РФ № 963 "О проведении организационно-технического эксперимента по отработке оптимальных форм и методов периодических проверок работников юридических лиц с особыми уставными задачами". Названным Приказом были утверждены Временная инструкция о порядке проведения организационно-технического эксперимента по отработке оптимальных форм и методов периодических проверок работников юридических лиц с особыми уставными задачами, а также Программа организационно-технического эксперимента по отработке оптимальных форм и методов проведения периодических проверок работников юридических лиц с особыми уставными задачами.

Целью эксперимента являлось совершенствование организационного, технического и методического обеспечения деятельности подразделений лицензионно-разрешительной работы органов внутренних дел Российской Федерации в части усиления контроля за применением и использованием служебного оружия, а также деятельностью образовательных учреждений, в том числе занимающихся обучением частных охранников, и функционированием стрелковых объектов, а также повышения эффективности проводимых периодических проверок работников юридических лиц с особыми уставными задачами, в том числе частных охранных предприятий и служб безопасности.

Эксперимент проходил в нижеследующих формах и с использованием нижеследующих методов.

Основными формами эксперимента являются первичные, плановые, внеплановые и повторные периодические проверки, предусмотренные для работников юридических лиц с особыми уставными задачами, на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия:

- проверка теоретических знаний по вопросам материальной части, правовой подготовки, входящих в обязательный минимум при проведении периодических проверок;

- выполнение комплекса контрольных стрельб из трех упражнений с использованием штатного огнестрельного оружия.

Для эксперимента применяются следующие основные методы:

- исследование и описание состояния объектов, субъектов и предмета эксперимента (наблюдение - эмпирический метод исследования);

- определение типичности, достаточности и автономности временных и количественных показателей эксперимента, характеризующих эффективность проведения периодических проверок и обеспечивающих точность и оперативность оценки результатов эксперимента (измерение, анализ и синтез - эмпирический и теоретический методы исследования);

- периодическое сравнение получаемых результатов и производной информации с первичными сведениями о деятельности подразделений лицензионно-разрешительной работы ГУВД г. Москвы, ГУВД Московской области (сравнение - эмпирический метод исследования);

- определение наиболее оптимальных требований, условий и порядка проведения периодических проверок с целью повышения эффективности данной контрольной функции органов внутренних дел (моделирование, идентификация, аналогия, индукция и дедукция - эмпирические и логические методы исследования);

- формирование моделей проведения периодических проверок и использования получаемых проверочных материалов (моделирование - эмпирический метод исследования).

В ходе эксперимента могут использоваться другие формы и методы, позволяющие:

- 1) исключить случаи допуска работников юридических лиц с особыми уставными задачами к огнестрельному оружию при отсутствии у них требуемого уровня подготовки и навыков владения огнестрельным оружием;

- 2) повысить персональную ответственность указанных работников за собственную подготовку согласно требованиям, предъявляемым к использованию и применению огнестрельного оружия;

- 3) сформировать систему обязательной служебной подготовки самообучения вышеназванной категории сотрудников, в том числе привития им правовых основ осуществляемой ими деятельности, правил и пределов применения оружия;

- 4) обеспечить эффективность тестирования проверяемых как при увеличении частоты, так и внеплановости проведения периодических проверок, в том числе для большого количества проверяемых работников.

Программой были установлены сроки проведения эксперимента: начало эксперимента - 1 декабря 2002 года, окончание эксперимента - 1 декабря 2004 года.

Приказом МВД РФ от 6 апреля 2005 г. № 243 эксперимент был завершен.

4. Применение охранником специальных средств или огнестрельного оружия с **превышением своих полномочий, крайней необходимости** или **необходимой обороны** влечет за собой ответственность, установленную законом.

Такая ответственность может носить **дисциплинарный, административно-, гражданско- или уголовно-правовой характер**.

Полномочия охранников закреплены в ст. 3 Закона, а также других нормах. **Превышением служебных полномочий** может быть признано использование оружия вне связи с выполнением служебных обязанностей, а также на службе, но не в интересах службы¹⁷³. Список случаев превышения полномочий частным детективом или охранником можно расширять до бесконечности. В него можно включить, к примеру, использование специальных средств и огнестрельного оружия с нарушением правил их использования и другие случаи. Ответственность за такое превышение может наступить в дисциплинарной (наложение дисциплинарного наказания на сотрудника частного охранного предприятия), административно- (аннулирование или приостановление лицензии), гражданско- (возмещение убытков, нанесенных неправомерными действиями с использованием специальных средств и огнестрельного оружия) и уголовно-правовой (превышение полномочий служащими частных охранных или детективных служб) формах.

Законодатель в Законе предусматривает **превышение пределов крайней необходимости** и **необходимой обороны** в качестве условия наступления ответственности для частного детектива и охранника. Эти правовые институты отнесены уголовным законом к обстоятельствам, исключающим преступность деяния, в случае если не превышены их пределы. Однако, помимо названных двух обстоятельств, УК РФ относит к таким также причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление, физическое или психическое принуждение, обоснованный риск, исполнение приказа или распоряжения. На наш взгляд, налицо недоработка законодателя при конструировании нормы в Законе, поскольку по правилам логики нарушение названных условий не влечет ответственности для частного детектива или охранника, так как они не включены в конструкцию настоящей статьи. При этом, подобно **необходимой обороне** и **крайней необходимости**, нормы о **причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление, физическом или психическом принуждении, обоснованном риске, исполнении приказа или распоряжения** действуют в отношении всех граждан РФ,

¹⁷³ Закон о частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Комментарий / Отв. ред. к.ю.н. А.Ю. Шумилов. М.: Фирма АВС, 1995. С. 124.

независимо от их профессиональной или иной специальной подготовки, служебного положения и других обстоятельств.

Для того чтобы определить случаи превышения пределов **крайней необходимости** и **необходимой обороны**, следует знать эти пределы. Остановимся на них подробнее.

Необходимая оборона - уголовно-правовой институт, суть которого можно выразить следующим образом: не является преступлением причинение вреда посягающему лицу в состоянии необходимой обороны, то есть при защите личности и прав обороняющегося или других лиц, охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посягательства, если это посягательство было сопряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия.

Защита от посягательства, не сопряженного с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, является правомерной, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны, то есть умышленных действий, явно не соответствующих характеру и опасности посягательства.

Не являются превышением пределов необходимой обороны действия обороняющегося лица, если это лицо вследствие неожиданности посягательства не могло объективно оценить степень и характер опасности нападения.

Вышеизложенные положения в равной мере распространяются на всех лиц независимо от их профессиональной или иной специальной подготовки и служебного положения, а также независимо от возможности избежать общественно опасного посягательства или обратиться за помощью к другим лицам или органам власти (ст. 37 УК РФ).

Особенностью исследуемого обстоятельства, исключаящего преступность деяния, является то, что внешне вред, причиненный обороняющимся, напоминает какое-либо преступление, предусмотренное Особенной частью УК РФ, но совершенное деяние является не общественно опасным, а общественно полезным, поскольку цель необходимой обороны заключается в защите разнообразных правоохраняемых интересов, в пресечении посягательства.

УК РФ прямо предусмотрено правило, согласно которому правом на причинение вреда посягающему при необходимой обороне наделено любое лицо, независимо от его профессиональной или иной специальной подготовки и служебного положения. Таким образом, даже если бы Закон "О частной детективной и охранной деятельности в РФ" и не содержал прямого указания, применимость положений УК РФ к частной охранной деятельности была бы обоснованна.

Закон настраивает граждан на активное противодействие общественно опасным посягательствам: в нем содержится положение, согласно которому право на необходимую оборону принадлежит лицу и в случае, если у него была возможность избежать общественно опасного посягательства или обратиться за

помощью к другим лицам или органам власти. Это законодательное установление имеет равное отношение и к представителям частной охранной и детективной деятельности при использовании ими специальных средств и огнестрельного оружия.

Основанием для причинения правомерного вреда нападающему является факт осуществления им общественно опасного посягательства.

Необходимая оборона - единство двух противоположных по своей направленности действий: общественно опасного посягательства и обороны от него. Таким образом, необходимая оборона **характеризуется условиями:**

- относящимися к **посягательству**. К ним принадлежат общественная опасность посягательства и его наличность и реальность (действительность). Посягательство, на которое лицо отвечает оборонительными действиями, должно обладать таким признаком, как **общественная опасность**, то есть совершаемые действия угрожают причинением серьезного вреда охраняемым уголовным законом интересам личности, общества, государства. Однако в науке высказывалось мнение, согласно которому общественной опасностью обладают не только уголовные преступления, но и административные правонарушения, правда, в меньшем объеме, это мы отмечали ранее. Малозначительное посягательство не дает права на причинение вреда, поэтому, например, не является необходимой обороной причинение вреда частным охранником лицу, пытающемуся украсть стеклоочиститель с автомобиля, который находится под охраной. **Наличность посягательства** означает его пределы во времени: посягательство должно уже начаться (или непосредственная угроза его реального осуществления должна быть очевидной) и еще не завершиться. Однако известны случаи, когда состояние необходимой обороны имеет место, если защита последовала непосредственно за окончанием посягательства. Это возможно, если по обстоятельствам дела для обороняющегося не был ясен момент окончания посягательства. **Реальность (действительность) посягательства** означает, что противоправное действие происходит в действительности, а не в воображении обороняющегося. Иначе будет иметь место мнимая оборона. Такой вид обороны существует в двух формах: обстоятельства дела давали достаточные основания полагать, что имело место реальное посягательство, и лицо не осознавало и не могло осознавать ошибочность своих предположений; лицо намеренно исказило в своем воображении ситуацию и использовало мнимую оборону в каких-либо низменных целях, например отомстить, если мнимый нападающий - знакомый обороняющегося, и др. случаи. В первом варианте ответственность при мнимой обороне исключается, поскольку причинение вреда происходит невиновно. Во втором лицо, мнимо обороняющееся, будет нести уголовную ответственность за совершение преступления, какого - зависит от обстоятельств дела;

- относящимися к **действиям обороняющегося**. К ним принадлежат следующие условия: защищать можно только охраняемые уголовным законом интересы; защита осуществляется путем причинения вреда посягающему; нельзя допускать превышение пределов необходимой обороны. **Охраняемые**

законом интересы могут быть многообразны - интересы личности, общества, государства. Закон не ограничивает понятие пределов необходимой обороны интересами личности лица, на которое совершается посягательство. Защищать можно также интересы посторонних лиц. **Вред** при необходимой обороне должен быть **причинен** только **посягающему лицу**. Причинение вреда другим лицам понятием необходимой обороны не охватывается, однако здесь могут применяться правила крайней необходимости. Вред, причиненный обороняющимся, может быть физическим, моральным, материальным. Теперь остановимся подробнее на **пределах необходимой обороны и их превышении**. Причиненный вред не должен быть чрезмерным, явно не соответствующим характеру и степени общественной опасности посягательства, иначе он свидетельствует о превышении пределов необходимой обороны. Так, превышением пределов необходимой обороны признаются умышленные действия, явно не соответствующие характеру и степени общественной опасности посягательства. При превышении пределов необходимой обороны посягающему причиняется излишне тяжкий вред, который со всей очевидностью не вызывался необходимостью. Таким образом, превышение пределов необходимой обороны связано с излишней интенсивностью защитных действий. Закон подразделяет посягательства, вслед за которыми следует необходимая оборона, на два вида: 1) сопряженное с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, или с непосредственной угрозой его применения; 2) не сопряженное с таким насилием или такой угрозой. Для первого вида посягательства превышение пределов необходимой обороны законодателем не предусмотрено. Превышение пределов необходимой обороны может быть свойственно только второму виду посягательства. Для установления факта превышения пределов необходимой обороны следует сопоставить обстоятельства, при которых осуществляется нападение, с обстоятельствами, при которых осуществлялась оборона от нападения. Полного равенства между указанными обстоятельствами не требуется. Более того, известны случаи, когда вред, причиненный посягающему, более значителен, чем характер и степень общественной опасности посягательства. Речь идет именно о явном несоответствии указанных ранее обстоятельств. При сопоставлении обстоятельств нападения и обороны необходимо учитывать пол, возраст, состояние здоровья, физической силы посягающего и обороняющегося, их психическое состояние и наличие или отсутствие орудий или средств нападения и защиты. В случаях сильного душевного волнения, когда обороняющийся не в состоянии точно определить характер и степень общественной опасности посягательства и избрать соответствующие средства защиты, что вызвано, например, внезапностью нападения, совершение действий, несоизмеренных с обстоятельствами нападения, не является превышением пределов необходимой обороны. Умышленное превышение пределов необходимой обороны общественно опасно, а потому влечет уголовную ответственность.

УК РФ устанавливает следующие правила в отношении **крайней необходимости**. Не является преступлением причинение вреда охраняемым

уголовным законом интересам в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или иных лиц, охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и при этом не было допущено превышение пределов крайней необходимости.

Превышением пределов крайней необходимости признается причинение вреда, явно не соответствующего характеру и степени угрожавшей опасности и обстоятельствам, при которых опасность устранялась, когда указанным интересам был причинен вред, равный или более значительный, чем предотвращенный. Такое превышение влечет за собой уголовную ответственность только в случаях умышленного причинения вреда (ст. 39 УК РФ).

Крайняя необходимость выражается в причинении вреда охраняемым законом интересам и правам в целях предотвращения наступления большего вреда. Законодатель установил, что опасность, устраняемая действиями лица в пределах крайней необходимости, может угрожать не только правам и интересам этого лица, но также и интересам других лиц, а также общества или государства. Это означает, что в одном случае действия лица могут быть общественно полезными, когда оно действует в интересах других лиц, общества или государства, а в другом - социально приемлемыми, когда оно действует в собственных интересах.

Основанием для причинения вреда в рамках крайней необходимости является опасность, угрожающая правоохраняемым интересам. Характер опасности может быть разным. Перечень случаев наличия опасности дать невозможно в силу многообразия жизненных ситуаций. Однако следует учитывать, что опасность должна угрожать причинением именно существенного вреда охраняемым законом интересам.

Неоднозначно в качестве источника опасности расценивается нападение животных. Так, если животное натравлено одним человеком на другого, то речь идет о необходимой обороне, поскольку животное выступает в качестве орудия общественно опасного посягательства. Но если животное само совершает агрессивные действия, то это уже будет случай крайней необходимости.

Опасность должна обладать такими свойствами, как **наличность** и **реальность**. Наличие выражается в том, что опасность уже присутствует и еще не прекратила существование. Реальность означает, что существование опасности - явление объективное, не зависящее от воли и сознания субъекта крайней необходимости. В случае если опасность существует лишь в воображении лица, будет иметь место мнимая крайняя необходимость.

Условиями правомерности причинения вреда при крайней необходимости являются:

- **направленность деяния на защиту правоохраняемых интересов**. Не будет иметь место крайняя необходимость, если интересы будут носить антиобщественный и тем более преступный характер;

- **невозможность осуществления защиты иным, не связанным с причинением вреда охраняемым законом интересам, способом**. В случае

наличия безвредного способа лицо должно выбрать именно его. На практике встречаются случаи, когда существуют альтернативные варианты, однако все они связаны с причинением вреда правоохраняемым интересам. В науке существует мнение, с которым мы солидарны;

- **своевременность защиты.** Как мы уже отмечали, опасность должна обладать такими свойствами, как наличность и реальность. А действия лица, действующего в состоянии крайней необходимости, должны быть адекватны во временном пространстве по отношению к этой опасности;

- **причинение вреда третьим лицам.** В случае если источником опасности является общественно опасное поведение других людей, при крайней необходимости, в отличие от необходимой обороны, вред причиняется третьим лицам. Например, если на магазин, находящийся под защитой частного охранника, совершено нападение и отсутствует возможность вызова милиции, охранник может с помощью огнестрельного оружия выбить витрину, рассчитывая, что сработавшая сигнализация отпугнет преступников;

- **отсутствие превышения пределов крайней необходимости.** Под превышением пределов крайней необходимости понимается умышленное причинение вреда, явно не соответствующего характеру и степени угрожавшей опасности и обстоятельствам, при которых она устранялась, когда указанным интересам был причинен вред, равный или более значительный, чем предотвращенный. Причиненный при крайней необходимости вред должен быть меньше предотвращенного. Не допускается причинение равнозначного вреда. Так, нельзя спасать собственную жизнь за счет жизни другого человека.

Возвращаясь к тому факту, что законодатель не включил в содержание нормы такие обстоятельства, исключающие ответственность, как причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление, физическое или психическое принуждение, обоснованный риск, исполнение приказа или распоряжения, хочется отметить, что необоснованно, по нашему мнению, полагать, что неисполнение правил, установленных УК РФ для названных обстоятельств, не повлечет ответственности для частного детектива или охранника, даже в случае исполнения ими своих служебных обязанностей.

Не вызывает сомнений, что охранник будет нести ответственность на общих основаниях, в случае если превысит **меры, необходимые для задержания лица, совершившего преступление.** То есть примененные частным детективом или охранником меры явно не соответствуют характеру и степени общественной опасности преступления и обстановке задержания. В результате задерживаемому причиняется чрезмерный вред, не вызываемый тяжестью совершенного им преступления и обстановкой задержания. Такое причинение вреда влечет уголовную ответственность только при наличии умысла. В теории уголовного права выделяют два вида превышения мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление:

- явное несоответствие вреда тяжести совершенного задерживаемым преступления;

- явное несоответствие причиненного вреда обстановке задержания.

Физическое или психическое принуждение, а точнее, правила, устанавливаемые УК РФ касательно этого явления, определены следующим образом: не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам в результате физического принуждения, если вследствие такого принуждения лицо не могло руководить своими действиями (бездействием). Вопрос об уголовной ответственности за причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам в результате психического принуждения, а также в результате физического принуждения, вследствие которого лицо сохранило возможность руководить своими действиями, решается с учетом положений, касающихся крайней необходимости.

Общим для непреодолимого физического принуждения, с одной стороны, и преодолимого физического или психического, с другой стороны, является то, что физическое или психическое воздействие на другого человека является общественно опасным, осуществляется незаконно и имеет целью принудить его причинить вред охраняемым уголовным законом интересам. Термин "принудить" означает заставить человека сделать что-нибудь, подавить его волю. Принуждаемое лицо полностью или частично лишается свободы воли. Таким образом, человек, находящийся под принуждением, используется другим человеком как орудие преступления.

Физическое принуждение может выражаться в разнообразных действиях, ограничивающих свободу лица. Их цель - заставить принуждаемое лицо совершить противоправные действия. Понятие физического принуждения шире, чем понятие физического насилия, и включает последнее. Так, физическое принуждение может быть выражено и в ненасильственной форме, например путем запираания человека в помещении и др. **Физическое принуждение должно соответствовать некоторым условиям, таким как:**

- **непреодолимость** - лицо не имеет возможности сопротивляться воле преступника. Непреодолимое физическое насилие воздействует на организм и на свободу передвижения человека и направлено на то, чтобы полностью блокировать его волеизъявление и использовать в качестве орудия или средства для причинения вреда охраняемым законом интересам. С помощью непреодолимого принуждения лицо добивается, как правило, бездействия принуждаемого лица, но не исключены и активные действия. Например, под принуждением частный охранник может противоправно использовать специальные средства и огнестрельное оружие, если, допустим, лиц, принуждающих его к этому, было несколько и все они были вооружены;

- **наличность** - воздействие принуждения на человека уже началось и еще не завершилось;

- **реальность** - принуждение должно носить реальный характер, не быть мнимым.

Законодатель **не признает** непреодолимости **психического принуждения**. При этом не учитывается тот факт, что наиболее интенсивные меры психического принуждения способны подавить волю лица, причем такое подавление будет также обладать признаком непреодолимости. В качестве примера можно привести непосредственную угрозу убийством и др.

Статья 41 УК РФ гласит: не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели. Риск признается обоснованным, если указанная цель не могла быть достигнута не связанными с риском действиями (бездействием) и лицо, допустившее риск, предприняло достаточные меры для предотвращения вреда охраняемым уголовным законом интересам. Риск не признается обоснованным, если он заведомо был сопряжен с угрозой для жизни многих людей, с угрозой экологической катастрофы или общественного бедствия. Эти правила установлены законом для регулирования совершения противоправных деяний в состоянии **обоснованного риска**.

Поведение человека, сопряженное с причинением вреда при обоснованном риске, направленном на достижение общественно полезной цели, если без риска достичь этой цели нельзя, признается общественно полезным. В качестве **обязательных условий**, характеризующих обоснованный риск, законом предусмотрены следующие:

- **наличие общественно полезной цели**. Наличие такой цели делает риск обоснованным и правомерным. Цель должна представлять для общества или отдельных его членов интерес. Причем те блага, которыми жертвует рискующий, должны в шкале ценностей стоять ниже того блага, ради которого лицо рискует. Цель должна носить реальный характер и быть действительно достижима, иначе обоснованность риска исключается;

- **невозможность ее достижения без риска**. Перед тем как совершать действия, связанные с риском, лицо должно ответить на вопрос, возможно ли было достижение общественно полезной цели с помощью деяния, не связанного с риском. Если невозможно, риск должен быть признан правомерным при соблюдении остальных условий его легитимности;

- **принятие рискующим достаточных мер для предотвращения вреда**. В ситуации, для которой характерен обоснованный риск, не должно быть осознания неизбежности вреда. Отличительной чертой обоснованного риска является уверенность в благоприятном исходе дела. Лицо рассчитывает на свои силы и с их помощью собирается предотвратить вред. Расчет является субъективной категорией в данном случае. Если бы он был объективным, то вред действительно не наступал бы. Однако вред наступает, поскольку каждое лицо характеризуется уникальными особенностями и расчет на свои силы - не только объективное соотнесение собственных возможностей со сложившейся ситуацией, но и чисто субъективная оценка этого соотношения. Такая оценка не исключает заблуждения. Но следует отличать такое заблуждение от причинения вреда по легкомыслию, когда лицо предвидело возможность наступления общественно опасных последствий своих действий (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение этих последствий. Лицо идет на обоснованный риск, если у него имеется соответствующий жизненный опыт, учитывая который, лицо сознательно совершает действия, будучи уверенным, что вред правоохраняемым интересам не наступит;

- **соблюдение запрета относительно недопустимости угрозы жизни многих людей, экологической катастрофы или общественного бедствия.** Заведомость такой угрозы означает, что указанные последствия оцениваются лицом как неизбежные или реально возможные. Нельзя открывать огонь в местах массового скопления людей. Тем не менее такой случай вполне может произойти и непосредственно касаться частных охранников, например в случае, когда частное охранное предприятие оказывает органам внутренних дел помощь при обеспечении безопасности при проведении какого-либо массового торжества и в этой обстановке совершается какое-либо преступление. Под общественным бедствием можно понимать жизненно важные интересы общества, а точнее, их грубое нарушение. Возможными последствиями здесь являются пожары, затопления, разрушения жилых домов, средств коммуникации и жизнеобеспечения и т.п.

Соблюдение всех условий исключает уголовную ответственность для рискующего, в том числе и частного детектива или охранника.

Исполнение приказа или распоряжения - последнее из перечисленных УК РФ обстоятельств, исключающих преступность деяния. Согласно ст. 42 УК РФ, не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам лицом, действующим во исполнение обязательных для него приказа или распоряжения. Уголовную ответственность за причинение такого вреда несет лицо, отдавшее незаконные приказ или распоряжение. Лицо, совершившее умышленное преступление во исполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения, несет уголовную ответственность на общих основаниях. Неисполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения исключает уголовную ответственность.

Как и в подавляющем большинстве организаций, в частных детективных и охранных предприятиях существуют отношения власти и подчинения. Именно этот факт создает условия причинения вреда частным детективом или охранником с использованием специальных средств и огнестрельного оружия вследствие исполнения приказа или распоряжения. Приказ или распоряжение должны обладать таким свойством, как законность, которая включает в себя соответствие их правилам, установленным законом, например, приказ или распоряжение должны быть изданы в надлежащей форме лицом, обладающим на это правом, адресованы лицу, обязанному подчиняться, что обусловлено требованиями исполнительской дисциплины.

Приказ (распоряжение) должен быть незаконным. Однако здесь следует обратить внимание на некоторые моменты.

Приказ (распоряжение) может быть незаконным, но охранник может воспринимать его как законный. Это объясняется тем, что оценка ситуации в целом с пониманием целесообразности отдельных ее составляющих, осознание необходимости выполнения конкретных действий могут быть в ряде случаев доступны лишь лицам, занимающим руководящие должности. Рядовые работники нередко оказываются не в состоянии оценить взаимосвязь явлений, а потому и незаконность отданных руководителем распоряжений. Но не может идти и речи о совершении частным детективом или охранником в соответствии

с отданными им приказом или распоряжением таких преступлений, как убийство, причинение вреда здоровью, получение взятки и т.д. Это объясняется тем, что преступность перечисленных и подобных им деяний очевидна, и к уголовной ответственности будет привлечено не только лицо, отдавшее приказ или распоряжение, но и исполнитель. Однако исполнитель приказа или распоряжения не несет ответственности за неосторожное преступление, к уголовной ответственности в таком случае привлекается только лицо, отдавшее незаконный приказ.

Вред, причиненный исполнителем обязательных приказа или распоряжения, не влечет для него уголовной ответственности и признается актом социально допустимого, целесообразного поведения такого лица. Охранник, будучи подчиненным вышестоящему лицу, выполнивший, как он полагал, законное распоряжение своего начальника, не может отвечать за наступившие последствия, предвидеть которые был обязан не он, а лицо, отдавшее распоряжение. Таким образом, исполнитель причиняет вред невиновно, поэтому уголовной ответственности в этом случае подлежит только лицо, отдавшее незаконные приказ или распоряжение.

При осуществлении частной охранной и детективной деятельности и, в частности, при использовании специальных средств и огнестрельного оружия охранникам и детективам необходимо учитывать и то, что существуют случаи, когда уголовная ответственность лица, отдавшего приказ или распоряжение, в результате чего был причинен вред охраняемым законом интересам, имеет место не всегда, поскольку необходимо наличие вины такого лица. Встречаются случаи, когда при исполнении приказа или распоряжения причинен вред правоохраняемым интересам, и при этом исполнитель вышел за рамки предписанного ему поведения. Если вред причинен именно действиями, находившимися за границами положений приказа, то ответственности подлежит именно исполнитель.

Кроме того, следует учитывать, что приказ и распоряжение далеко не всегда подробно и детализированно регламентируют поведение человека, обязанного подчиняться. В каждом властном предписании, например, нет необходимости указывать, какие правила безопасности должен соблюдать исполнитель. Эти правила регламентированы в нормативных актах. Поэтому, если, выполняя приказ, исполнитель пренебрегает такими правилами и в результате причиняет вред, он подлежит уголовной ответственности. Поскольку причинная связь между властными предписаниями лица, отдавшего приказ или распоряжение, и причиненным вредом отсутствует, нет оснований для его уголовной ответственности.

Все изложенные выше положения следует учитывать охранникам при использовании специальных средств и огнестрельного оружия в служебных целях.

Применение специальных средств

1. Данная норма является отсылочной. Перечень специальных средств, а также условия, пределы и особенности их применения предусмотрены

Правилами применения частными охранниками специальных средств (утверждены Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587). Эти Правила представляют собой технические нормы, обеспечивающие причинение минимума возможного вреда лицу, против которого применяются специальные средства.

Так, согласно п. 2 Правил, в качестве специальных средств используются резиновые палки, наручники и другие средства, предусмотренные соответствующим перечнем. Приложение № 2 к Постановлению Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 устанавливает исчерпывающий перечень видов специальных средств, используемых в негосударственной (частной) охранной деятельности:

- шлем защитный 1 - 3 классов защиты отечественного производства;
- жилет защитный 1 - 5 классов защиты отечественного производства;
- наручники отечественного производства "БР-С", "БР-С2", "БКС-1", "БОС";
- палка резиновая отечественного производства "ПР-73М", "ПР-К", "ПР-Т", "ПУС-1", "ПУС-2", "ПУС-3".

Статья 17 Закона "О частной детективной и охранной деятельности" содержит положения, направленные на охрану права каждого на жизнь, личную неприкосновенность, свободу передвижения и т.д., а также правопорядка в целом.

2. Данная норма устанавливает две цели, для достижения которых частные охранники имеют право применять специальные средства:

1) для отражения нападения, непосредственно угрожающего их жизни и здоровью;

2) для пресечения преступления против охраняемой ими собственности, когда правонарушитель оказывает физическое сопротивление.

Остановимся подробнее на перечисленных целях.

Угроза жизни и здоровью должна рассматриваться в двух аспектах.

Во-первых, такая угроза должна носить реальный характер, то есть при определенных обстоятельствах и неприменении специальных средств частным детективом или охранником угроза перестает быть потенциальной и переходит непосредственно в причинение легкого, среднего или тяжкого вреда здоровью либо причинение смерти. Номинальная угроза, в которую субъект не вкладывал действительные свои намерения, не должна расцениваться в том смысле, в котором она употребляется в Законе.

Во-вторых, следует обратить внимание на восприятие адептом (частным детективом или охранником) такой угрозы. Восприятие должно быть адекватным, то есть в случае, если угроза носила шуточный характер, использование специальных средств исключено. Охранник может мнимо воспринять номинальную угрозу, например в случае, если он имеет неприязненные отношения с субъектом угрозы. В этом случае охранник будет нести уголовную, административную, дисциплинарную, материальную ответственность.

Угроза жизни предполагает, что если охранник не будет противодействовать наступившей угрозе, то правонарушитель совершит убийство или неосторожное причинение смерти, в зависимости от его намерений.

Угроза здоровью предполагает, что если охранник не будет противодействовать наступившей угрозе, то правонарушитель причинит ему тяжкий, средней тяжести или легкий вред здоровью. На сегодняшний момент действуют Правила определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 17 августа 2007 г. № 522 (далее - Правила).

В соответствии с указанными Правилами **признаками тяжкого телесного повреждения являются:**

- опасность для жизни;
- потеря зрения, слуха или какого-либо органа либо утрата органом его функций;
- прерывание беременности;
- психическое расстройство;
- заболевание наркоманией либо токсикоманией;
- неизгладимое обезображение лица;
- значительная стойкая утрата общей трудоспособности не менее чем на одну треть;
- полная утрата профессиональной трудоспособности.

В соответствии с Правилами средней тяжести вред обладает следующими признаками:

- длительное расстройство здоровья;
- значительная стойкая утрата трудоспособности менее чем на одну треть.

К легкому телесному повреждению, не повлекшему за собой кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты трудоспособности, относится повреждение, имевшее незначительные, скоропреходящие последствия, длившиеся не более шести дней.

Для того чтобы определить степень причиненного вреда, достаточно наличия хотя бы одного из квалифицирующих признаков. Если присутствует два и более признака, попадающие под разные степени причиненного вреда, то определяться вред будет по тому признаку, который соответствует большей степени тяжести вреда.

Степень тяжести вреда определяется в медицинских учреждениях судебно-медицинским экспертом по определенным критериям. Медицинские критерии определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, определены Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 24 апреля 2008 г. № 194н.

В случае если множественные повреждения взаимно отягощают друг друга, определение степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, производится по их совокупности.

При определении степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, повлекшего за собой психическое расстройство и (или) заболевание наркоманией либо токсикоманией, судебно-медицинская экспертиза проводится комиссией экспертов с участием врача-психиатра и (или) врача-нарколога либо врача-токсиколога.

В случае причинения вреда, повлекшего прерывание беременности, судебно-медицинская экспертиза проводится комиссией экспертов с участием врача-акушера-гинеколога.

Степень тяжести вреда, причиненного здоровью человека, выразившегося в неизгладимом обезображивании его лица, определяется судом. Производство судебно-медицинской экспертизы в таком случае ограничивается лишь установлением неизгладимости указанного повреждения.

Некоторыми исследователями отмечается, что отражение нападения и пресечение преступления - во многом схожие действия. Причем их различие заключается в следующем: если отражение нападения состоит в противодействии насилию и принятии мер к предотвращению дальнейшего развития неблагоприятной ситуации, то пресечение преступления включает в себя также поимку и обезвреживание субъекта преступных действий¹⁷⁴. На наш взгляд, различие названных понятий можно сделать более детализированным. Во-первых, дифференциации подлежат такие термины, как "отражение" и "пресечение", а во-вторых - "нападение" и "преступление". А.Ю. Шумилов справедливо включает в понятие отражения противодействие нападению, то есть, по сути, совершение действий, противоположных нападению. Однако включение в указанное понятие принятия мер к предотвращению дальнейшего развития неблагоприятной ситуации - вопрос, по нашему мнению, спорный. Отражение нападения не должно включать в себя превентивные меры, поскольку они лежат вне исследуемого понятия. Что касается понятия пресечения преступления, то оно охватывает как отражение, так и превентивные меры, а также поимку и обезвреживание субъекта преступных действий. Далее нам предстоит ответить на вопрос, как соотносятся такие термины, как "нападение" и "преступление". Нападение представляет собой действия, направленные на причинение вреда или завладение имуществом путем применения насилия над потерпевшим либо создания реальной угрозы его немедленного применения. Нападение - понятие более общего порядка, нежели конкретные виды преступлений. Так, в форме нападения могут быть совершены разбой, грабеж, посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа и другие преступления. Понятие преступления изложено в УК РФ и звучит следующим образом: преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания. Таким образом, преступление - понятие еще более общего порядка, чем нападение и понятия конкретных преступлений. Какой вывод можно сделать из приведенных фактов дифференциации терминологии в данной норме? Непонятно, по какой причине субъекты частной

¹⁷⁴ См., напр.: Закон о частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Комментарий / Отв. ред. к.ю.н. А.Ю. Шумилов. М.: Фирма АВС, 1995. С. 129.

детективной и охранной деятельности, используя специальные средства, нападения на свою личность, а охранники и на личность охраняемых ими граждан могут лишь **отражать**, а посягательства на менее ценный объект уголовно-правовой охраны - имущество - **пресекать**, то есть осуществлять более полную и надежную защиту. Указанный вопрос, по нашему мнению, можно отнести к несовершенству законодательной техники исследуемой нормы.

Анализ положений ст. ст. 16 и 17 Закона "О частной детективной и охранной деятельности в РФ" позволяет утверждать, что наручники могут применяться только тогда, когда иные средства воздействия на преступника (убеждение, предупреждение) не привели к желаемому результату. Однако такой вывод можно сделать и без анализа указанных норм, поскольку п. 3 Правил применения частными детективами и охранниками специальных средств прямо указывает на то, что специальные средства применяются частными детективами и охранниками в случаях, когда использованы и не дали желаемых результатов ненасильственные способы предупредительного воздействия на правонарушителей.

Закон позволяет применять специальные средства для пресечения исключительно преступных действий, но не административных проступков. Здесь следует обратить внимание на то, что законодатель по неизвестной причине использует термин "правонарушитель", а не "преступник". Стоит отметить, что первое понятие шире второго и включает его. Однако в Законе недвусмысленно указано на то, что специальные средства могут применяться только для отражения нападения, то есть преступного посягательства, и пресечения преступления. По сути, объектом использования специальных средств является не просто правонарушитель, но преступник. Вслед за Законом на правонарушительный характер посягательства указывают и названные Правила. Таким образом, можно говорить о браке в законодательной технике, поскольку на первый взгляд невозможно с полной уверенностью ответить на вопрос, охватываются сферой действия указанных норм Закона и Правил лица, являющиеся правонарушителями, но не являющиеся преступниками, или они находятся за пределами действия приведенных актов. Вывод ясен - не охватываются. Однако не унифицированная терминология нарушает стройность и однозначность Закона.

Согласно Правилам, специальные средства могут применяться:

- резиновые палки - для отражения нападения, непосредственно угрожающего жизни и здоровью частных охранников и детективов, а также для отражения нападения при защите жизни и здоровья охраняемых граждан и для пресечения преступления против охраняемой ими собственности, когда правонарушитель оказывает физическое сопротивление;

- наручники - для отражения нападения при защите жизни и здоровья охраняемых граждан и для пресечения преступления против охраняемой ими собственности, когда правонарушитель оказывает физическое сопротивление.

Таким образом, применять наручники для отражения нападения, непосредственно угрожающего жизни и здоровью частных охранников, Правилами косвенно запрещено.

Правила устанавливают особенности применения отдельных видов специальных средств. Так, при использовании резиновой палки запрещается нанесение ударов по голове, шее и ключичной области, животу, половым органам. При использовании наручников требуется периодическая (не реже чем один раз в два часа) проверка состояния фиксации замков.

Правила эксплуатации, технического обслуживания, списания и уничтожения специальных средств, необходимые меры предосторожности при пользовании ими устанавливаются Министерством внутренних дел РФ. Представляется, что перечисленные правила до принятия специального акта, их определяющего, будут регламентироваться приказами МВД РФ, содержащими нормы, которые действуют в отношении сотрудников органов внутренних дел, сотрудников вневедомственной охраны и т.д.

Так, например, Инструкцией о порядке выдачи табельного боевого ручного стрелкового оружия, боеприпасов и специальных средств сотрудникам органов внутренних дел РФ на постоянное хранение и ношение (утверждена Приказом МВД РФ от 17 ноября 1999 г. № 938 "Об утверждении Инструкции о порядке выдачи табельного боевого ручного стрелкового оружия, боеприпасов и специальных средств сотрудникам органов внутренних дел РФ на постоянное хранение и ношение") **установлены правила ношения и хранения специальных средств.**

3. Запрещение применять специальные средства к инвалидам и несовершеннолетним объясняется тем, что они обладают особым статусом и в силу неопытности или физической либо умственной ущербности не могут быть приравнены к нормальным взрослым людям. **Беременные женщины** особо охраняются законом потому, что юридической охраной пользуется не только сама женщина, но и плод, который она вынашивает. Беременная женщина должна быть, очевидно, беременной для частного детектива или охранника. В случае если детектив или охранник не знали и с учетом всех обстоятельств дела не должны были знать о беременности женщины, данная норма не применяется. Такие же правила установлены и в отношении лиц с признаками инвалидности.

Возраст несовершеннолетнего должен быть очевиден либо известен охраннику. Очевидность исчезает, если несовершеннолетний выглядит объективно старше 18 лет, то есть если физиологический возраст превышает биологический. Однако очевидность имеет место, если хотя несовершеннолетний и выглядит старше своих лет, но охранник знал о том, что лицу не исполнилось 18 лет.

Признак вооруженности означает, что нападающий должен обладать хотя бы одной единицей огнестрельного, холодного, иного вида оружия либо предмета, который может быть использован в качестве оружия. Причем не обязательно, чтобы нападающий применял оружие либо угрожал его применением.

Согласно ст. 1 ФЗ "Об оружии" под **оружием** понимаются устройства и предметы, конструктивно предназначенные для поражения живой или иной цели, подачи сигналов. В названном Законе прямо указано, что к оружию не относятся изделия, сертифицированные в качестве изделий хозяйственно-бытового и производственного назначения, спортивные снаряды, конструктивно сходные с оружием (далее - конструктивно сходные с оружием изделия).

Однако на наш взгляд, данная норма подлежит расширительному толкованию. Так, **под понятие оружия** в ст. 17 Закона "О частной детективной и охранной деятельности в РФ" **подпадают** не только огнестрельное (оружие, предназначенное для механического поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда), холодное (оружие, предназначенное для поражения цели при помощи мускульной силы человека при непосредственном контакте с объектом поражения), метательное (оружие, предназначенное для поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение при помощи мускульной силы человека или механического устройства), пневматическое (оружие, предназначенное для поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение за счет энергии сжатого, сжиженного или отвержденного газа), газовое (оружие, предназначенное для временного поражения живой цели путем применения слезоточивых или раздражающих веществ) оружие, но и **предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия**. Трудно согласиться с мнением А.Ю. Шумилова, который полагает, что при решении вопроса о признании оружием предметов, используемых при нападении, следует руководствоваться положениями Закона "Об оружии", что установлено Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. № 9 "О судебной практике по делам о бандитизме"¹⁷⁵. Дело в том, что законодатель в данной норме установил правило, согласно которому частным охранникам разрешено применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен частному детективу или охраннику, в случае оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью охранника либо охраняемому имуществу.

Таким образом, **признаки вооруженности и группового нападения** являются альтернативными, и наличие одного из них уже создает юридический факт, и не требуется наличие второго. Разграничением этих признаков мы показали нецелесообразность применения в данном случае положений Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1991 г. № 9 "О судебной практике по делам о бандитизме". **Банда** - совокупность названных и иных признаков, причем отсутствие одного из них влечет непризнание группы лиц бандой. Ссылка на применение ФЗ "Об оружии" в отношении решения вопроса о признании оружием предметов, используемых при нападении,

¹⁷⁵ Закон о частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Комментарий / Отв. ред. к.ю.н. А.Ю. Шумилов. М.: Фирма АВС, 1995. С. 130.

означает, что оружием не будут признаваться изделия, сертифицированные в качестве изделий хозяйственно-бытового и производственного назначения, спортивные снаряды, конструктивно сходные с оружием (ст. 1 ФЗ "Об оружии"). **Но следует учитывать** и то, что вооруженное нападение на частного детектива или охранника может быть совершено указанными в норме лицами и без создания банды (устойчивого вооруженного формирования), а в форме группы лиц, группы лиц по предварительному сговору, преступной организации или сообщества и даже вообще без связи с множественным составом субъекта нападения.

На наш взгляд, понятие оружия в данной норме подлежит расширительному толкованию, а нормы Постановления Верховного Суда РФ о бандитизме применяются, если субъектом нападения является банда.

Групповое нападение предполагает участие в нападении двух и более лиц. Посягательство, совершаемое группой лиц, обладает повышенной общественной опасностью. У группы может быть различная степень вооруженности (оружием могут обладать не все члены группы), однако специальные средства могут быть применены не только к вооруженным членам группы, но и к наименее активным.

Групповое нападение может выражаться **в следующих формах**: группа лиц без предварительного сговора (ч. 1 ст. 35 УК РФ); группа лиц по предварительному сговору (ч. 2 ст. 35 УК РФ); организованная группа (ч. 3 ст. 35 УК РФ); преступное сообщество (ч. 4 ст. 35 УК РФ).

Частным охранникам разрешено применять **специальные средства в отношении беременных женщин, несовершеннолетних и инвалидов** в случае совершения ими вооруженного нападения, группового или иного нападения, угрожающего жизни и здоровью частного охранника или охраняемому имуществу. Итак, законодатель не закрыл перечень нападений, а обозначил лишь его основной признак - нападение должно угрожать жизни и здоровью частного охранника или охраняемому имуществу.

Применение огнестрельного оружия

Исследуемая статья Закона содержит нормы, устанавливающие правила применения огнестрельного оружия охранниками, случаи применения такого оружия и ограничения.

Следует оговориться, что использовать огнестрельное оружие разрешено только частным охранникам, но не детективам. Это, вероятно, связано с тем, что при оказании услуг большей опасности подвергаются все-таки охранники, что объясняется спецификой их профессии. Оказание услуг охранного характера означает, что объект охраны требует обеспечения безопасности, иначе лица не прибегали бы к таким услугам. Иначе говоря, оказание охранных услуг - своеобразный противовес неправомерным посягательствам на объект охраны. Чтобы охрана была более эффективной, а также в целях обеспечения личной безопасности охранника субъектам этой деятельности разрешено использовать не только специальные средства

(которые в определенных случаях не могут обеспечить достижение названных целей), но и огнестрельное оружие. Разумеется, Закон устанавливает жесткие и существенные ограничения использования такого оружия, что представляется совершенно справедливым, так как способствует ограничению произвола в применении огнестрельного оружия.

Под **условиями применения огнестрельного оружия**, изложенными в данной статье, следует понимать действия, совершаемые частным охранником в виде необходимой обороны, крайней необходимости и причинения вреда при задержании лица, совершившего преступление. Необходимая оборона, крайняя необходимость и причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление, - условия, исключаящие преступность деяния, на что мы уже обращали внимание в ст. 17.

1. Итак, охранники имеют право применять огнестрельное оружие в следующих случаях:

1) для **отражения нападения, когда его собственная жизнь подвергается непосредственной опасности**. Понятие и признаки угрозы жизни см. ст. 17.

Судебная практика знает случаи отказа в выдаче разрешения на использование огнестрельного оружия по причине того, что его запрещено использовать частным охранникам при оказании услуг по охране жизни и здоровья третьего лица. Так, из материалов дела следует, что 26 июля 2002 г. охранное агентство "Вальтер" заключило с гражданином А.С. Матусовым договор на оказание охранных услуг по защите его жизни и здоровья, в связи с чем 29 июля 2002 г. обратилось в отдел лицензионно-разрешительной работы УВД Приморского края с заявлением о выдаче разрешения на ношение и использование охранником агентства Е.С. Беляевым служебного боевого пистолета для выполнения условий договора. Письмом от 7 августа 2002 г. № 14/1144 ответчик отказал в выдаче разрешения на выдачу огнестрельного оружия. Проверив на соответствие законодательству решение отдела лицензионно-разрешительной работы, суд пришел к правильному выводу о том, что служебное оружие не может быть использовано сотрудниками частного охранного предприятия при оказании охранных услуг по защите жизни и здоровья физического лица¹⁷⁶;

2) для **отражения группового или вооруженного нападения на охраняемое имущество**. Понятие группового нападения см. в ст. 17. На понятии вооруженного нападения следует остановиться подробнее. Согласно ФЗ "Об оружии" оружием признаются устройства и предметы, конструктивно предназначенные для поражения живой или иной цели, подачи сигналов. Подразумевается, что нападающий может обладать не только огнестрельным оружием. Сфера деятельности ст. 17 Закона "О частной детективной и охранной деятельности в РФ" в отношении исследуемой ситуации гораздо шире. Под понятие оружия подпадают **следующие его виды**:

¹⁷⁶ Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 27 февраля 2003 г. № Ф03-А51/03-2/192.

- **огнестрельное оружие** - оружие, предназначенное для механического поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда;

- **холодное оружие** - оружие, предназначенное для поражения цели при помощи мускульной силы человека при непосредственном контакте с объектом поражения;

- **метательное оружие** - оружие, предназначенное для поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение при помощи мускульной силы человека или механического устройства;

- **пневматическое оружие** - оружие, предназначенное для поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение за счет энергии сжатого, сжиженного или отвержденного газа;

- **газовое оружие** - оружие, предназначенное для временного поражения живой цели путем применения слезоточивых или раздражающих веществ;

- **сигнальное оружие** - оружие, конструктивно предназначенное только для подачи световых, дымовых или звуковых сигналов.

Несмотря на установление законодателя о том, что к оружию не относятся изделия, сертифицированные в качестве изделий хозяйственно-бытового и производственного назначения, спортивные снаряды, конструктивно сходные с оружием, понятие оружия в контексте данной статьи подлежит расширительному толкованию. Соответственно, изделия, сертифицированные в качестве изделий хозяйственно-бытового и производственного назначения, спортивные снаряды, конструктивно сходные с оружием, а также любые другие предметы, не являющиеся оружием, но используемые нападающим в качестве такового, будут признаваться оружием и подпадать под регулирование данной статьи;

3) для предупреждения (выстрелом в воздух) о намерении применить оружие, а также для подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Правовой базой регулирования описанных в ст. 18 действий является не только Закон, но также Конституция РФ, УК РФ, ФЗ "Об оружии" и др. акты.

Итак, как мы уже отмечали ранее, под огнестрельным оружием ФЗ "Об оружии" понимает оружие, предназначенное для механического поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда.

Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 "Вопросы негосударственной (частной) охранной и негосударственной (частной) сыскной деятельности" установлен **Перечень видов вооружения охранников**. Названный Перечень состоит из видов служебного и гражданского оружия, сертифицированного в установленном порядке. Непосредственно сам Перечень мы рассмотрим позднее. Таким образом, можно сделать вывод, что охранники могут использовать в своей деятельности только служебное и гражданское оружие.

Согласно ст. 4 ФЗ "Об оружии" **к служебному и гражданскому оружию** относится оружие, предназначенное для использования

должностными лицами государственных органов и работниками юридических лиц, которым законодательством Российской Федерации разрешено ношение, хранение и применение указанного оружия, в целях самообороны или для исполнения возложенных на них федеральным законом обязанностей по защите жизни и здоровья граждан, собственности, по охране природы и природных ресурсов, ценных и опасных грузов, специальной корреспонденции.

Предприятия и организации, на которые законодательством РФ возложены функции, связанные с использованием и применением служебного и гражданского оружия, являются юридическими лицами с особыми уставными задачами.

К **служебному оружию** относится огнестрельное гладкоствольное и нарезное короткоствольное оружие отечественного производства с дульной энергией не более 300 Дж, а также огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие.

Служебное оружие должно исключать ведение огня очередями, нарезное служебное оружие должно иметь отличия от боевого ручного стрелкового оружия по типам и размерам патрона, а от гражданского - по слеодообразованию на пуле и гильзе. Емкость магазина (барабана) служебного оружия должна быть не более 10 патронов. Пули патронов к огнестрельному гладкоствольному и нарезному короткоствольному оружию не могут иметь сердечников из твердых материалов. Патроны к служебному оружию должны соответствовать требованиям государственных стандартов Российской Федерации.

К **гражданскому оружию** относится оружие, предназначенное для использования гражданами Российской Федерации в целях самообороны, для занятий спортом и охоты. Гражданское огнестрельное оружие должно исключать ведение огня очередями и иметь емкость магазина (барабана) не более 10 патронов.

Гражданское оружие подразделяется на:

1) оружие самообороны:

- огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие, в том числе с патронами травматического действия, соответствующими нормам Министерства здравоохранения Российской Федерации;

- огнестрельное бесствольное оружие отечественного производства с патронами травматического, газового и светозвукового действия, соответствующими нормам Министерства здравоохранения Российской Федерации;

- газовое оружие: газовые пистолеты и револьверы, в том числе патроны к ним, механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми или раздражающими веществами, разрешенными к применению Министерством здравоохранения Российской Федерации;

- электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства, имеющие выходные параметры, соответствующие требованиям государственных стандартов Российской Федерации и нормам Министерства здравоохранения Российской Федерации;

2) спортивное оружие: огнестрельное с нарезным стволом; огнестрельное гладкоствольное; холодное клинковое; метательное; пневматическое с дульной энергией свыше 3 Дж;

3) охотничье оружие: огнестрельное с нарезным стволом; огнестрельное гладкоствольное, в том числе с длиной нарезной части не более 140 мм; огнестрельное комбинированное (нарезное и гладкоствольное), в том числе со сменными и вкладными нарезными стволами; пневматическое с дульной энергией не более 25 Дж; холодное клинковое;

4) сигнальное оружие;

5) холодное клинковое оружие, предназначенное для ношения с казачьей формой, а также с национальными костюмами народов Российской Федерации, атрибутика которых определяется Правительством Российской Федерации.

Статья 6 ФЗ "Об оружии" устанавливает ограничения на оборот гражданского и служебного оружия. **На территории Российской Федерации запрещается:**

- оборот в качестве гражданского и служебного оружия:

огнестрельного длинноствольного оружия с емкостью магазина (барабана) более 10 патронов, имеющего длину ствола или длину ствола со ствольной коробкой менее 500 мм и общую длину оружия менее 800 мм, а также имеющего конструкцию, которая позволяет сделать его длину менее 800 мм и при этом не теряется возможность производства выстрела;

огнестрельного оружия, которое имеет форму, имитирующую другие предметы;

огнестрельного гладкоствольного оружия, изготовленного под патроны к огнестрельному оружию с нарезным стволом и т.д.

Перечень видов вооружения охранников состоит из видов гражданского и служебного оружия, сертифицированного в установленном порядке. **Правила сертификации гражданского и служебного оружия** и патронов к нему установлены ст. 7 ФЗ "Об оружии". Обязательной сертификации подлежат все производимые на территории Российской Федерации, ввозимые на территорию Российской Федерации и вывозимые из Российской Федерации модели гражданского и служебного оружия и патронов к нему, а также конструктивно сходные с оружием изделия. Организация проведения работ по сертификации гражданского и служебного оружия и патронов к нему, а также конструктивно сходных с оружием изделий осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования и метрологии. Сертификат соответствия является основанием для оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации. Технические требования и методы испытаний гражданского и служебного оружия и патронов к нему устанавливаются государственными стандартами Российской Федерации в соответствии с положениями ФЗ "Об оружии".

Частные охранные предприятия включены в перечень субъектов, имеющих право на приобретение оружия на территории Российской Федерации, устанавливаемый ст. 10 ФЗ "Об оружии". Они подпадают под понятие юридического лица с особыми уставными задачами.

Юридические лица с особыми уставными задачами имеют право приобретать служебное оружие у юридических лиц - поставщиков после получения соответствующей лицензии в органах внутренних дел. Виды, типы, модели и количество гражданского и служебного оружия для использования работниками юридических лиц с особыми уставными задачами устанавливаются Правительством Российской Федерации. Касательно охранников Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 "Вопросы негосударственной (частной) охранной и негосударственной (частной) сыскной деятельности" установлен следующий **Перечень видов вооружения охранников.**

Сертифицированные в установленном порядке в качестве служебного оружия:

- 1) пистолеты и револьверы отечественного производства;
- 2) ружья и карабины гладкоствольные длинноствольные отечественного производства.

Сертифицированные в установленном порядке в качестве гражданского оружия:

- огнестрельное бесствольное оружие отечественного производства;
- газовые пистолеты и револьверы отечественного производства;
- механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми веществами, разрешенными к применению компетентным федеральным органом исполнительной власти;
- электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства, имеющие выходные параметры, соответствующие требованиям государственных стандартов Российской Федерации и нормам Минздравсоцразвития России.

Сертифицированные в установленном порядке:

- 1) патроны к служебному оружию отечественного производства;
- 2) патроны к гражданскому оружию травматического, газового и светозвукового действия, соответствующие нормам Минздравсоцразвития России.

Перечень вооружения охранников включает некоторые виды оружия, не относящиеся к огнестрельному: например, выведенные из Перечня спецсредств газовые баллончики (механические распылители и аэрозольные устройства, снаряженные слезоточивыми веществами), электрошоковые устройства и искровые разрядники. Таким образом, с этого времени в законодательстве появился еще один пробел - ведь ст. ст. 16 - 18 Закона говорят только об основаниях и порядке применения спецсредств и огнестрельного оружия.

Приобретенное оружие подлежит регистрации в соответствующих органах внутренних дел в двухнедельный срок со дня его приобретения. При регистрации оружия юридическим лицам с особыми уставными задачами

выдается разрешение на хранение и использование этого оружия сроком на три года на основании документов, подтверждающих законность приобретения оружия. Форма разрешения определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Продление срока действия разрешения осуществляется в порядке, предусмотренном для получения лицензии на приобретение оружия.

Частные охранные предприятия не имеют право получать во временное пользование в органах внутренних дел отдельные типы и модели боевого ручного стрелкового оружия.

Выдача оружия работникам юридических лиц с особыми уставными задачами осуществляется по решению руководителей данных юридических лиц после прохождения указанными работниками соответствующей подготовки и при отсутствии у них оснований, препятствующих получению лицензии на приобретение гражданского оружия. Эти работники обязаны проходить периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия, и иметь разрешение органов внутренних дел на хранение и ношение служебного оружия. Содержание программы подготовки и порядок проведения проверки определяются Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Подготовка работников юридических лиц с особыми уставными задачами может производиться негосударственными учебными центрами по подготовке частных детективов и охранников, соответствующими федеральными органами исполнительной власти и организациями, а при отсутствии условий для такой подготовки - органами внутренних дел.

Статья 22 ФЗ "Об оружии" устанавливает **правила хранения гражданского и служебного оружия и патронов к нему:**

хранение гражданского и служебного оружия и патронов к нему разрешается юридическим лицам и гражданам, получившим в органах внутренних дел разрешения на хранение или хранение и ношение оружия;

юридическим лицам и гражданам запрещаются хранение и использование найденного ими или переданного им огнестрельного оружия, собственниками которого они не являются. Такое оружие подлежит немедленной сдаче в органы внутренних дел;

гражданское и служебное оружие должно храниться в условиях, обеспечивающих его сохранность, безопасность хранения и исключая доступ к нему посторонних лиц.

Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 "Вопросы негосударственной (частной) охранной и негосударственной (частной) сыскной деятельности" определены нормы обеспечения негосударственных (частных) охранных организаций оружием и патронами. **Согласно этим нормам охранникам предоставляется:**

пистолетов и револьверов служебных отечественного производства - из расчета не более 1 штуки на 4 охранника;

ружей и карабинов гладкоствольных длинноствольных отечественного производства, сертифицированных в качестве служебного оружия, - из расчета не более 1 штуки на 2 охранника;

пистолетов и револьверов служебных под патрон травматического действия, огнестрельного бесствольного и газового оружия - из расчета по 1 штуке на каждого охранника;

электрошоковых устройств и искровых разрядников - из расчета по 1 штуке на каждого охранника.

2. Причина запрета применять огнестрельное оружие против беременных женщин, инвалидов и несовершеннолетних аналогична причине запрета применения специальных средств (см. ст. 17).

Запрещается применять огнестрельное оружие при значительном скоплении людей, так как от применения оружия могут пострадать посторонние лица. Это правило соответствует положениям о крайней необходимости. Ценность предупреждаемого вреда несоизмерима с ценностью причиненного вреда.

3. В каждом случае применения огнестрельного оружия охранник обязан незамедлительно сообщить об этом в орган внутренних дел по месту применения оружия. Первичная информация может быть передана им по телефону. Однако в последующем необходимо представить по факту применения оружия письменное сообщение, в котором отразить, кто, когда, в связи с чем, при каких обстоятельствах применил оружие, какое именно оружие, какие и сколько боеприпасов в ходе его применения было израсходовано, а также был ли убит или ранен человек, нанесены ли кому-либо телесные повреждения или причинен иной вред.

7. Гарантии социальной и правовой защиты, ответственность лиц, занимающихся охранной деятельностью

Социальная и правовая защита охранников

1. Нормы, содержащиеся в Законе, можно подразделить в соответствии с ее названием на **нормы, осуществляющие социальную и правовую защиту частных детективов и охранников.**

Законодатель использовал термин "защита", а не "охрана". Это можно расценить как прямое указание законодателем на то, что особое внимание уделяется охране уже нарушенных прав частных охранников и детективов, а не превентивной их охране.

Правовой базой, к которой отсылает исследуемая статья, являются следующие нормативно-правовые акты:

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний";

Закон РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации";

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации";

Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования";

Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования";

Трудовой кодекс РФ;

Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации";

многие другие акты.

2. Согласно ст. 66 ТК РФ трудовая книжка установленного образца является основным документом о трудовой деятельности и **трудовом стаже** работника. Форма, порядок ведения и хранения трудовых книжек, а также порядок изготовления бланков трудовых книжек и обеспечения ими работодателей определены Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2003 г. № 225 "О трудовых книжках". Работодатель ведет трудовые книжки на каждого работника, проработавшего у него свыше пяти дней, в случае, когда работа у данного работодателя является для работника основной. В трудовую книжку вносятся сведения о работнике, выполняемой им работе, переводах на другую постоянную работу и об увольнении работника, а также основания прекращения трудового договора и сведения о награждениях за успехи в работе. Сведения о взысканиях в трудовую книжку не вносятся, за исключением случаев, когда дисциплинарным взысканием является увольнение.

Действующее законодательство предусматривает условия, соблюдение которых влечет выплату пенсий частным детективам и охранникам. Закон предусматривает специальное условие - уплата взносов в Пенсионный фонд РФ и в Фонд государственного социального страхования РФ. Порядок уплаты взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации и в Фонд государственного социального страхования Российской Федерации определяется законодательством РФ.

Трудовые пенсии устанавливаются и выплачиваются в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации".

Трудовой пенсией признается ежемесячная денежная выплата в целях компенсации гражданам заработной платы или иного дохода, которые получали застрахованные лица перед установлением им трудовой пенсии либо утратили нетрудоспособные члены семьи застрахованных лиц в связи со смертью этих лиц, право на которую определяется в соответствии с условиями и нормами, установленными названным ФЗ.

Страховым стажем признается учитываемая при определении права на трудовую пенсию суммарная продолжительность периодов работы и (или) иной деятельности, в течение которых уплачивались страховые взносы в

Пенсионный фонд Российской Федерации, а также иных периодов, засчитываемых в страховой стаж.

Право на трудовую пенсию имеют граждане Российской Федерации, застрахованные в соответствии с Федеральным законом "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", при соблюдении ими условий, предусмотренных ФЗ "О трудовых пенсиях в РФ".

Законом устанавливаются следующие виды трудовых пенсий:

- трудовая пенсия по старости;
- трудовая пенсия по инвалидности;
- трудовая пенсия по случаю потери кормильца.

Остановимся подробнее на первых двух видах, поскольку трудовая пенсия по случаю потери кормильца предполагает нетрудоспособность членов семьи умершего кормильца, состоявших на его иждивении. К частным детективам и охранникам это не относится, поскольку их деятельность презюмирует полную трудоспособность.

Указанным Законом предусмотрены следующие условия трудовой пенсии по старости:

- право на трудовую пенсию по старости имеют мужчины, достигшие возраста 60 лет, и женщины, достигшие возраста 55 лет;
- трудовая пенсия по старости назначается при наличии не менее пяти лет страхового стажа.

Условия назначения трудовой пенсии по инвалидности состоят в следующем:

1) трудовая пенсия по инвалидности устанавливается в случае наступления инвалидности при наличии ограничения способности к трудовой деятельности III, II или I степени, определяемой по медицинским показаниям;

2) порядок признания органами Государственной медико-социальной экспертизы гражданина инвалидом, порядок установления периода инвалидности и степени ограничения способности к трудовой деятельности, порядок установления времени наступления инвалидности и причинно-следственной связи инвалидности или смерти кормильца с совершением гражданином уголовно наказуемого деяния либо умышленным нанесением им ущерба своему здоровью, которые установлены в судебном порядке, утверждаются Правительством Российской Федерации;

3) трудовая пенсия по инвалидности устанавливается независимо от причины инвалидности, за исключением некоторых случаев, продолжительности страхового стажа застрахованного лица, продолжения инвалидом трудовой деятельности, а также от того, наступила ли инвалидность в период работы, до поступления на работу или после прекращения работы;

4) при полном отсутствии у инвалида страхового стажа, а также в случае наступления инвалидности вследствие совершения им умышленного уголовно наказуемого деяния или умышленного нанесения ущерба своему здоровью, которые установлены в судебном порядке, устанавливается социальная пенсия по инвалидности в соответствии с Федеральным законом "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации".

Для получения страховых выплат частным охранником или детективом необходимо наступление страхового случая. ФЗ "Об основах обязательного социального страхования" вкладывает следующие значения в **исследуемые понятия**:

- **социальный страховой риск** - предполагаемое событие, при наступлении которого осуществляется обязательное социальное страхование;

- **страховой случай** - совершившееся событие, с наступлением которого возникает обязанность страховщика, а в отдельных случаях, установленных федеральными законами, - также и страхователей осуществлять обеспечение по обязательному социальному страхованию.

2. Граждане, занимающиеся частной охранной деятельностью, подлежат **страхованию на случай гибели, получения увечья или иного повреждения здоровья** в связи с оказанием ими охранных услуг.

Гражданским законодательством РФ предусмотрено **два вида страхования**: добровольное и обязательное.

Страхование осуществляется на основании договоров имущественного или личного страхования, заключаемых гражданином или юридическим лицом (страхователем) со страховой организацией (страховщиком).

По **договору имущественного страхования** одна сторона (страховщик) обязуется за обусловленную договором плату (страховую премию) при наступлении предусмотренного в договоре события (страхового случая) возместить другой стороне (страхователю) или иному лицу, в пользу которого заключен договор (выгодоприобретателю), причиненные вследствие этого события убытки в застрахованном имуществе либо убытки в связи с иными имущественными интересами страхователя (выплатить страховое возмещение) в пределах определенной договором суммы (страховой суммы) - п. 1 ст. 929 ГК РФ.

По **договору личного страхования** одна сторона (страховщик) обязуется за обусловленную договором плату (страховую премию), уплачиваемую другой стороной (страхователем), выплатить единовременно или выплачивать периодически обусловленную договором сумму (страховую сумму) в случае причинения вреда жизни или здоровью самого страхователя или другого названного в договоре гражданина (застрахованного лица), достижения им определенного возраста или наступления в его жизни иного предусмотренного договором события (страхового случая) - п. 1 ст. 934 ГК РФ.

Однако в некоторых случаях, установленных законом, на определенных лиц может быть возложена обязанность страховать:

жизнь, здоровье или имущество других определенных в законе лиц на случай причинения вреда их жизни, здоровью или имуществу;

риск своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц или нарушения договоров с другими лицами.

Нормативно-правовыми актами, определяющими обязательное страхование, являются:

1) Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации";

2) Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств";

3) Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования";

4) Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" и др.

Так, например, ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" гласит, что обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний является видом социального страхования и **предусматривает**:

обеспечение социальной защиты застрахованных и экономической заинтересованности субъектов страхования в снижении профессионального риска;

возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью застрахованного при исполнении им обязанностей по трудовому договору (контракту) и в иных установленных настоящим Федеральным законом случаях, путем предоставления застрахованному в полном объеме всех необходимых видов обеспечения по страхованию, в том числе оплаты расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию;

обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

Страховой случай - подтвержденный в установленном порядке факт повреждения здоровья застрахованного вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, который влечет возникновение обязательства страховщика осуществлять обеспечение по страхованию.

Несчастливым случаем на производстве в соответствии с названным ФЗ признается событие, в результате которого застрахованный получил увечье или иное повреждение здоровья при исполнении им обязанностей по трудовому договору (контракту) и в иных установленных законом случаях как на территории страхователя, так и за ее пределами либо во время следования к месту работы или возвращения с места работы на транспорте, предоставленном страхователем, и которое повлекло необходимость перевода застрахованного на другую работу, временную или стойкую утрату им профессиональной трудоспособности либо его смерть.

Профессиональным заболеванием в соответствии с названным ФЗ признается хроническое или острое заболевание застрахованного, являющееся результатом воздействия на него вредного (вредных) производственного (производственных) фактора (факторов) и повлекшее временную или стойкую утрату им профессиональной трудоспособности.

Профессиональным риском в соответствии с названным ФЗ признается вероятность повреждения (утраты) здоровья или смерти застрахованного, связанная с исполнением им обязанностей по трудовому договору (контракту) и в иных установленных законом случаях. Класс профессионального риска - это уровень производственного травматизма, профессиональной заболеваемости и расходов на обеспечение по страхованию, сложившийся по видам экономической деятельности страхователей.

Профессиональной трудоспособностью в соответствии с названным ФЗ признается способность человека к выполнению работы определенной квалификации, объема и качества. Степень утраты профессиональной трудоспособности - выраженное в процентах стойкое снижение способности застрахованного осуществлять профессиональную деятельность до наступления страхового случая.

Указанным Федеральным законом приведен один из видов обязательного страхования. Следует отметить, что обязательное страхование осуществляется путем заключения договора страхования лицом, на которое возложена обязанность такого страхования (страхователем), со страховщиком. Применительно к статье страхование граждан, занимающихся частной охранной деятельностью, осуществляется **за счет средств соответствующей охранной организации и включается в состав ее затрат.**

Гражданским законодательством (ст. 937) определены **последствия нарушения правил об обязательном страховании.** В соответствии с указанной статьей, если лицо, которое должно быть в обязательном порядке застраховано, не застраховано, оно вправе потребовать в судебном порядке осуществления страхования лицом, на которое возложена обязанность страхования. А также если лицо, на которое возложена обязанность страхования, не осуществило его или заключило договор страхования на условиях, ухудшающих положение выгодоприобретателя по сравнению с условиями, определенными законом, оно при наступлении страхового случая несет ответственность перед выгодоприобретателем.

3. Оказание **сопротивления, угроза или насилие** в отношении лиц, занимающихся оказанием охранных услуг, в связи с исполнением ими своих обязанностей влекут ответственность в соответствии с законом.

Сразу возникает вопрос: почему правовой охраной не наделены частные детективы? Закон устанавливает правовые гарантии только в отношении частных охранников, да и то обозначает их как лиц, занимающихся оказанием охранных услуг.

Если следовать букве закона, то сопротивление, угроза и насилие в отношении частного детектива не влекут ответственность в соответствии с законом. Но это нонсенс. Отменить действие нормативно-правовых актов, устанавливающих условия уголовной, административной, материальной, гражданско-правовой и др. ответственности, не под силу данному Закону.

Сопротивление - противодействие законным требованиям частных охранников.

Угроза может существовать в следующих формах:

- угроза словом;
- угроза действием.

Угроза должна обладать свойствами реальности и наличности, о которых мы говорили ранее. В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 "О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое" **под насилием, не опасным для жизни или здоровья**, следует понимать побои или совершение иных насильственных действий, связанных с причинением потерпевшему физической боли либо с ограничением его свободы (связывание рук, применение наручников, оставление в закрытом помещении и др.). **Под насилием, опасным для жизни или здоровья**, следует понимать такое насилие, которое повлекло причинение тяжкого и средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, а также причинение легкого вреда здоровью, вызвавшего кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату общей трудоспособности.

Далее следует отметить, что **сопротивление** - противодействие незаконное, но лишь в том случае, если охранник действует в соответствии с законом, то есть исполняет свои служебные обязанности. Угроза и насилие неправомерны практически во всех случаях (если не брать во внимание специально предусмотренные законом случаи, например необходимую оборону и др.), нельзя связывать их незаконность с фактом исполнения или неисполнения охранником служебных обязанностей.

8. Контроль и надзор за охранной деятельностью

Контроль и надзор за охранной деятельностью

1. Для обеспечения законности при осуществлении частной охранной и детективной деятельности законодатель предусмотрел **контрольные и надзорные полномочия органов государственной власти РФ**.

Так, согласно данной статье контроль за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации осуществляют федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся вопросы внутренних дел Российской Федерации, иные федеральные органы исполнительной власти и подчиненные им органы и подразделения в пределах, установленных настоящим Законом, другими законами и иными правовыми актами Российской Федерации.

Остановимся подробнее на контрольных полномочиях федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых находятся вопросы внутренних дел РФ. Эти полномочия регламентированы Инструкцией об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории РФ (утверждена Приказом МВД РФ от 19 июня 2006 г. № 447 "Об утверждении Инструкции об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории РФ"). Раздел VIII Инструкции

посвящен регулированию названных вопросов и носит название "Порядок осуществления контроля за негосударственной (частной) охранной и сыскной (детективной) деятельностью".

В подразделении лицензионно-разрешительной работы органа внутренних дел, предоставившего лицензию на осуществление частной охранной или детективной деятельности, ведется реестр лицензий. При переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, орган внутренних дел вносит соответствующие изменения в реестр лицензий.

В подразделении лицензионно-разрешительной работы органа внутренних дел, выдавшего лицензию на осуществление частной охранной или детективной деятельности, согласовавшего устав службы безопасности, на каждое юридическое лицо и индивидуального предпринимателя ведется учетное дело, в котором концентрируются документы, послужившие основанием для предоставления лицензии, согласования устава, а также информация об их деятельности, сведения о персонале, материалы плановых (внеплановых) проверок и иные сведения.

О начале и об окончании оказания услуг по охране имущества руководитель охранной организации, службы безопасности юридического лица уведомляет органы внутренних дел по месту нахождения учетного дела и по месту нахождения объекта охраны, а при его транспортировке - орган внутренних дел по месту нахождения учетного дела.

Ранее руководитель охранного предприятия (организации), службы безопасности юридического лица был обязан уведомлять органы внутренних дел о начале и об окончании оказания иных охранных услуг. Приведенная норма оспаривалась ООО "ЧОП Компания "ГЕНЕРАЛ 2000". Как указывал заявитель, оспариваемые положения нормативного правового акта не соответствуют действующему законодательству, изданы с превышением полномочий федерального органа исполнительной власти и нарушают права организации. В соответствии с Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности" и Законом РФ "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" Правительство Российской Федерации Постановлением от 14 августа 2002 г. № 600 утвердило Положение о лицензировании негосударственной (частной) охранной деятельности. Настоящее Положение определяет порядок лицензирования негосударственной (частной) охранной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, учрежденными специально для оказания охранных услуг. В соответствии с пунктом 12 Положения о начале и об окончании оказания услуг по охране имущества лицензиат обязан в 5-дневный срок в письменной форме уведомить органы внутренних дел по месту нахождения учетного дела и по месту охраны имущества, а при его транспортировке - орган внутренних дел по месту нахождения учетного дела. Из содержания данной нормы следует, что обязанность по уведомлению в письменной форме органов внутренних дел у лицензиата возникает при оказании такого вида охранных услуг, как охрана имущества.

Между тем положения Инструкции требуют, чтобы руководитель охранного предприятия, службы безопасности юридического лица, индивидуальный предприниматель уведомляли органы внутренних дел о начале и об окончании оказания не только такого вида услуг, как охрана имущества (в том числе при его транспортировке), но и иных видов.

Таким образом, Верховный Суд РФ признал недействующим исследуемое положение Инструкции об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации, утвержденной Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 19 июня 2006 г. № 447, в части, предусматривающей уведомление органов внутренних дел о начале и об окончании оказания охранных услуг помимо оказания услуг по охране имущества (в том числе при его транспортировке)¹⁷⁷.

В целях повышения эффективности контроля за частной детективной и охранной деятельностью, предупреждения и пресечения совершения персоналом частных охранных, детективных организаций и служб безопасности юридических лиц противоправных действий был издан Приказ МВД РФ от 31 декабря 1999 г. № 1105 "О мерах по усилению контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью". Названным Приказом было утверждено **Наставление по организации контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью**. Наставление определяет основные направления, формы и методы работы подразделений органов внутренних дел по осуществлению контроля за частной детективной и охранной деятельностью.

Основными задачами органов внутренних дел по контролю за частной детективной и охранной деятельностью, согласно Наставлению, являются:

- предупреждение правонарушений в сфере частной детективной и охранной деятельности;
- контроль за порядком учета, хранения и использования служебного и гражданского оружия, специальных средств на охранных предприятиях;
- пресечение административных правонарушений и преступлений, принятие мер к работникам охранных предприятий в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- выявление причин и условий, способствующих совершению работниками охранных предприятий административных правонарушений и преступлений, особенно с использованием имеющегося у них служебного и гражданского оружия, принятие мер по их устранению;

¹⁷⁷ Решение Верховного Суда РФ от 5 декабря 2006 г. № ГКПИ06-1280 "О признании частично недействующим пункта 45 Инструкции об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации, утв. Приказом МВД РФ от 19.06.2006 № 447".

- привлечение частных охранников к сотрудничеству в качестве внештатных сотрудников милиции;

- создание необходимых условий для взаимодействия с охранными предприятиями в охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Сотрудники подразделений **уголовного розыска органов внутренних дел** по указанию руководства органа внутренних дел:

1) устанавливают достоверность сведений, необходимых для принятия решения о выдаче гражданам лицензий на частную детективную и охранную деятельность;

2) осуществляют оперативно-профилактические мероприятия по предупреждению и пресечению правонарушений в деятельности охранных предприятий, по выявлению фактов незаконного использования служебного и гражданского оружия охранными предприятиями и принимают меры по их пресечению и привлечению виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации и т.д.

Сотрудники подразделений по борьбе с экономическими преступлениями: выявляют причины и условия, способствующие совершению экономических преступлений, связанных с деятельностью охранных предприятий, и принимают меры по их устранению; в необходимых случаях информируют подразделения лицензионно-разрешительной работы о выявленных экономических правонарушениях в деятельности охранных предприятий для принятия мер в соответствии с законодательством РФ.

Наставлением предусмотрены основные обязанности сотрудников **милиции общественной безопасности** органов внутренних дел по предупреждению противоправных действий в сфере частной детективной и охранной деятельности. **Участковые инспекторы милиции:**

ведут учет охранных предприятий и охраняемых ими объектов, негосударственных образовательных учреждений по подготовке частных детективов и охранников, расположенных на обслуживаемой территории;

ежеквартально осуществляют проверку охранных предприятий, а также охраняемых их персоналом объектов на предмет соблюдения порядка учета, хранения и использования служебного и гражданского оружия, соответствия их деятельности требованиям законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

привлекают частных охранников к сотрудничеству в качестве внештатных сотрудников милиции;

выявляют учреждения и организации, а также физических лиц, оказывающих охранные и детективные услуги без лицензии, и т.д.

Сотрудники патрульно-постовой службы органов внутренних дел: обязаны знать объекты, охраняемые персоналом охранных предприятий в районе поста (маршрута), и контролировать их деятельность при несении патрульно-постовой службы, проведении мероприятий по обеспечению общественного порядка; информируют руководителей органа внутренних дел о выявленных нарушениях в деятельности работников охранных предприятий письменно.

Сотрудники подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения органов внутренних дел: в случаях выявления фактов сопровождения частными охранниками с оружием имущества собственников при транспортировке проверяют наличие удостоверения личности и разрешения на хранение и ношение служебного оружия, а также наличие командировочного удостоверения при нахождении за пределами субъекта Российской Федерации, на территории которого зарегистрировано охранное предприятие; доставляют частных охранников в территориальный орган внутренних дел для разбирательства при отсутствии документов, подтверждающих законность ношения служебного оружия.

Сотрудники подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел:

обеспечивают на маршрутах патрулирования контроль за деятельностью работников охранных предприятий по охране объектов в целях предотвращения имущественных преступлений;

осуществляют проверки технической укрепленности комнат хранения оружия на охранных предприятиях в установленном порядке. В случае выявления недостатков принимают меры в пределах своей компетенции по их устранению, о чем направляют сообщения в соответствующие подразделения лицензионно-разрешительной работы органов внутренних дел;

организовывают взаимодействие и поддерживают связь с работниками охранных предприятий при совместном несении службы на охраняемых объектах;

информируют руководителей охраняемых объектов, охранных предприятий и заинтересованные подразделения органов внутренних дел о нарушениях в деятельности частных охранников.

Сотрудники подразделений дознания милиции общественной безопасности органов внутренних дел направляют в случае установления при расследовании уголовных дел (подготовке материалов по протокольной форме) фактов нарушения законодательства Российской Федерации, регламентирующего частную детективную и охранную деятельность, информацию в подразделения лицензионно-разрешительной работы для устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

Сотрудники подразделений лицензионно-разрешительной работы по контролю за охранной деятельностью:

- разрабатывают и ежемесячно утверждают у руководителей планы мероприятий по контролю за охранными предприятиями, координации совместных действий с сотрудниками подразделений органов внутренних дел, работниками налоговых органов, взаимодействию с охранными предприятиями в обеспечении общественного порядка;

- ведут накопительные дела по обобщению поступающей информации о нарушениях работниками охранных предприятий требований законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России и принятых мерах по их пресечению. На основании анализа правонарушений вырабатывают и докладывают руководству

органа внутренних дел предложения по устранению причин и условий, способствующих их совершению;

- формируют централизованный автоматизированный банк данных органов внутренних дел учета охранных предприятий, негосударственных образовательных учреждений по подготовке частных охранников и детективов, выданных (аннулированных) лицензий, находящегося в их пользовании служебного и гражданского оружия, боеприпасов и специальных средств, а также охраняемых охранными предприятиями объектов. Обеспечивают круглосуточный доступ к таким информационным данным сотрудников других подразделений органов внутренних дел;

- проводят ежеквартальные встречи с руководителями охранных предприятий на обслуживаемой территории по обсуждению причин и условий, способствующих совершению правонарушений в деятельности этих предприятий, и определяют совместные мероприятия по их устранению;

- организуют проведение ежемесячных занятий по правовым основам и тактике действий частных охранников на охраняемых ими объектах при совершении террористических акций, обнаружении взрывных устройств, совершении иных тяжких преступлений, а также при поступлении информации об их подготовке;

- обобщают ежеквартально информацию о взаимодействии с охранными предприятиями в обеспечении общественного порядка, предупреждении и раскрытии преступлений и докладывают ее руководству органов внутренних дел. Принимают меры по направлению материалов по данной тематике в средства массовой информации;

- совместно с сотрудниками других подразделений органов внутренних дел по утвержденным графикам осуществляют проверку соответствия оказываемых охранных и детективных услуг видам, предусмотренным законодательством Российской Федерации;

- выявляют учреждения и организации, оказывающие охранные, детективные услуги без лицензии на данный вид деятельности, и принимают к ним меры в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Данной статьей установлено, что контроль за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации осуществляют **и иные федеральные органы исполнительной власти и подчиненные им органы и подразделения.** К таковым можно отнести:

- 1) **налоговые органы.** В соответствии с Законом РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 "О налоговых органах Российской Федерации" налоговые органы Российской Федерации - единая система контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетную систему Российской Федерации других обязательных платежей, установленных законодательством Российской Федерации, а также

контроля и надзора за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции и за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации в пределах компетенции налоговых органов. К главным задачам налоговых органов Закон относит контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетную систему Российской Федерации других обязательных платежей, установленных законодательством Российской Федерации;

2) **органы здравоохранения.** Мероприятия по контролю при осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора проводятся в соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", Постановлением Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 554 "Об утверждении Положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании" должностными лицами органов и учреждений государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации, уполномоченными осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор. При проведении мероприятий по контролю осуществляется проверка выполнения требований государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов, выполнения санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, а также выполнения предписаний и постановлений должностных лиц, осуществляющих госсанэпиднадзор в установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации порядке;

3) **Министерство финансов РФ.** На Министерство финансов Российской Федерации возложена задача по осуществлению в пределах своей компетенции государственного финансового контроля. Для этой цели Министерство финансов РФ проводит ревизии и проверки. **Ревизия** представляет собой систему обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности и обоснованности совершенных в ревизуемом периоде хозяйственных и финансовых операций ревизуемой организацией, правильности их отражения в бухгалтерском учете и отчетности, а также законности действий руководителя и главного бухгалтера (бухгалтера) и иных лиц, на которых в соответствии с законодательством РФ и нормативными актами возложена ответственность за их осуществление. Проверка представляет собой единичное контрольное действие или исследование состояния дел на определенном участке деятельности проверяемой организации. Цель ревизии или проверки - осуществление контроля за соблюдением законодательства РФ при осуществлении организацией хозяйственных и финансовых операций, их обоснованностью, наличием и движением имущества и обязательствами, использованием

материальных и трудовых ресурсов в соответствии с утвержденными нормами, нормативами и сметами. Основной задачей ревизии является проверка финансово-хозяйственной деятельности организации **по следующим направлениям:**

соответствие осуществляемой деятельности организации учредительным документам;

обоснованность расчетов сметных назначений;

исполнение смет расходов;

использование бюджетных средств по целевому назначению;

обеспечение сохранности денежных средств и материальных ценностей;

обоснованность образования и расходования государственных внебюджетных средств;

соблюдение финансовой дисциплины и правильность ведения бухгалтерского учета и составления отчетности;

обоснованность операций с денежными средствами и ценными бумагами, расчетных и кредитных операций;

полнота и своевременность расчетов с бюджетом и внебюджетными фондами;

операции с основными средствами и нематериальными активами;

операции, связанные с инвестициями;

расчеты по оплате труда и прочие расчеты с физическими лицами;

обоснованность произведенных затрат, связанных с текущей деятельностью, и затрат капитального характера;

формирование финансовых результатов и их распределение;

4) другие государственные органы РФ.

2. Должностные лица, уполномоченные осуществлять контроль за деятельностью частных охранных организаций, образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную подготовку частных детективов и работников частных охранных организаций, по вопросам, отнесенным к компетенции органов внутренних дел, **вправе требовать** от них в рамках своей компетенции **представления соответствующих документов** и получать письменную или устную информацию, необходимую для выполнения контрольных функций.

Так, например, Налоговым кодексом РФ в полномочия налоговых органов включено право требовать в соответствии с законодательством о налогах и сборах от налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента документы по формам, установленным государственными органами и органами местного самоуправления, служащие основаниями для исчисления и уплаты (удержания и перечисления) налогов, сборов, а также документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты (удержания и перечисления) налогов, сборов; производить выемку документов у налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента при проведении налоговых проверок в случаях, когда есть достаточные основания полагать, что эти документы будут уничтожены, сокрыты, изменены или заменены.

В соответствии с Приказом МВД РФ от 19 июня 2006 г. № 447 "Об утверждении Инструкции об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории РФ" для осуществления контрольных полномочий должностные лица Лицензионно-разрешительного управления ДООП МВД России, подразделения, осуществляющего лицензионно-разрешительную работу, ДРО МВД России, подразделений лицензионно-разрешительной работы МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации и ОВДРО, а также иные сотрудники органов внутренних дел в пределах своей компетенции в установленном порядке требуют от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей представления документов, их копий, объяснений, письменной или устной информации, необходимой для осуществления контрольных функций лицензирующего органа.

Остальные органы, осуществляющие контрольные функции в отношении частных охранных организаций, образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную подготовку частных детективов и работников частных охранных организаций, также могут истребовать соответствующие документы и получать письменную или устную информацию, необходимую для выполнения контрольных функций.

3. Надзор за исполнением Закона осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры.

В соответствии с ФЗ от 17 января 1992 г. № 2202-1 "О прокуратуре РФ" прокурорский надзор включает в себя надзор за исполнением законов.

Предметом такого надзора являются:

1) соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

2) соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными выше. Так, например, руководители ЧОП или детективных агентств могут издавать правовые акты. К ним можно отнести как трудовой распорядок, поскольку он вступает в действие в этой организации только при утверждении его руководителем, так и различные распоряжения, поскольку они носят правоустанавливающий, правоизменяющий либо правопрекращающий характер.

Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

4. В соответствии с ч. 6 ст. 12 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ "Об оружии" выдача оружия работникам юридических лиц с особыми уставными задачами осуществляется по решению руководителей данных юридических лиц после прохождения указанными работниками соответствующей подготовки и при отсутствии у них оснований, препятствующих получению лицензии на приобретение гражданского оружия. Эти работники обязаны проходить периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия, и иметь разрешение органов внутренних дел на хранение и ношение служебного оружия. Так, согласно данной статье **должностные лица органов внутренних дел имеют право проводить проверку прохождения указанной подготовки частных охранников и руководителей охранных организаций.**

Содержание программы подготовки и порядок проведения проверки определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

Согласно ч. 6 данной статьи проверка наличия, организации хранения и учета огнестрельного оружия, патронов и специальных средств проводится в соответствии с законодательством РФ.

Контроль за частной охранной и детективной деятельностью, использованием лицензиатами оружия и специальных средств осуществляется органами внутренних дел в процессе выдачи соответствующих лицензий,

удостоверений, ведения учетных дел, проведения плановых и внеплановых проверок субъекта охранной и детективной деятельности.

К элементам правовой основы деятельности органов внутренних дел в области контроля за частной детективной и охранной деятельностью, связанного с применением специальных средств и огнестрельного оружия, можно отнести Инструкцию по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории РФ (утверждена Приказом МВД РФ от 12 апреля 1999 г. № 288 "О мерах по реализации Постановления Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 814").

Названная Инструкция:

1) регулирует вопросы, связанные с оформлением, выдачей, продлением срока действия и аннулированием лицензий на торговлю, приобретение, коллекционирование или экспонирование гражданского и служебного оружия, основных частей огнестрельного оружия и патронов к нему, разрешений на хранение, хранение и использование, хранение и ношение оружия и патронов, разрешений на ввоз оружия и патронов в Российскую Федерацию и вывоз их из Российской Федерации, разрешений на перевозку или транспортирование оружия и патронов, а также разрешений на использование оружия на стрелковых объектах и уведомлений на продажу оружия или патронов;

2) разграничивает компетенцию должностных лиц органов внутренних дел по осуществлению контрольных функций в сфере оборота оружия и патронов;

3) определяет требования к юридическим лицам и гражданам при реализации законных прав, связанных с использованием оружия, а также систему мер по обеспечению безопасности при владении оружием;

4) устанавливает обязательные требования по ведению учета оружия и патронов.

Согласно названной Инструкции **органы внутренних дел осуществляют контроль за:**

- оборотом оружия и патронов;
- деятельностью юридических лиц, осуществляющих торговлю оружием и патронами;
- передачей оружия и патронов;
- приобретением оружия и патронов;
- обеспечением сохранности и безопасности хранения оружия и патронов;
- перевозкой и транспортированием оружия и патронов.

Приказами МВД РФ от 15 июля 2005 г. № 568 "О порядке проведения органами внутренних дел РФ периодических проверок частных охранников, частных детективов (сыщиков) и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств" и от 15 июля 2005 г. № 569 "О мерах по обеспечению периодических проверок частных охранников, частных детективов (сыщиков) и работников юридических лиц с

особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств" установлен порядок проведения названных проверок, что также является элементом контроля за деятельностью частных охранных и детективных организаций;

5) в целях контроля за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий органами внутренних дел проводятся плановые и внеплановые проверки как по месту регистрации, так и непосредственно на объектах оказания охранных услуг. Плановые проверки проводятся в соответствии с ежеквартальными графиками, утвержденными руководителем подразделения лицензионно-разрешительной работы. В соответствии с данной статьей такая проверка может проводиться не чаще одного раза в три года и не должна превышать месяц. Плановые и внеплановые проверки проводятся на основании распоряжения (приказа) органа внутренних дел, копия которого предъявляется лицензиату (службе безопасности) перед началом проверки одновременно со служебным удостоверением. В случае неисполнения этого правила лицензирующим органом частная охранная организация может обратиться в суд за защитой своих прав.

Так, заявитель - ООО "Н(ч)ОП "ФЛЕШ-2" обжаловал в суд действия сотрудников ОВД Ленинского района города Чебоксары Министерства внутренних дел Чувашской Республики, выразившиеся в проведении проверки выполнения лицензионных требований и условий по осуществлению негосударственной (частной) охранной деятельности. Заявитель ссылался в том числе на то, что руководитель ООО "Н(ч)ОП "ФЛЕШ-2" не был извещен о начале проведения проверки¹⁷⁸.

Если с плановыми проверками все понятно - они проводятся по заранее составленному графику, то с внеплановыми не совсем все ясно. Для более правильного понимания данной статьи Федеральным законом от 22 октября 2008 г. № 272-ФЗ в нее были внесены изменения, а точнее, она была дополнена интересующими нас случаями проведения внеплановой проверки.

Так, данный Закон четко определил, в каких **случаях проводится внеплановая проверка**:

1) если в результате проведения плановой проверки выявлены нарушения лицензионных требований и условий. Лицензионные требования и условия закреплены в Положении о лицензировании негосударственной (частной) охранной деятельности (утв. Постановлением Правительства РФ от 14 августа 2002 г. № 600);

2) если от органов государственной власти и органов контроля (надзора) получена информация о создающем угрозу здоровью и жизни граждан нарушении лицензиатом законодательства РФ, регламентирующего деятельность частных детективов и частных охранных организаций;

3) если имеются обращения граждан и (или) юридических лиц с жалобами на нарушение их прав и законных интересов действиями лицензиата

¹⁷⁸ Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 12 февраля 2007 г. № А79-525/2006.

либо его работника, а также если получена иная информация, подтверждаемая документами и другими доказательствами, свидетельствующими о наличии такого нарушения.

По результатам проверки осуществляющее ее должностное лицо составляет акт установленной формы. Форма акта проверки установлена Приказом Министерства экономического развития от 30 апреля 2009 г. № 141 "О реализации положений Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

В акте проверки указываются:

- а) дата, время и место составления акта проверки;
- б) наименование органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля;
- в) дата и номер распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;
- г) фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку;
- д) наименование проверяемого юридического лица или фамилия, имя и отчество индивидуального предпринимателя, а также фамилия, имя, отчество и должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, уполномоченного представителя индивидуального предпринимателя, присутствовавших при проведении проверки;
- е) дата, время, продолжительность и место проведения проверки;
- ж) сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения;
- з) сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, присутствовавших при проведении проверки, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи, а также сведения о внесении в журнал учета проверок записи о проведенной проверке либо о невозможности внесения такой записи в связи с отсутствием у юридического лица, индивидуального предпринимателя указанного журнала;
- и) подписи должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку.

Акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки. Применительно к данной статье это

руководитель охранной организации или его представитель. В случае невозможности подписания акта непосредственно он отправляется посредством почтовой связи с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля.

Руководитель охранной организации, проверка которых проводилась, в случае несогласия с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте проверки, либо с выданным предписанием об устранении выявленных нарушений в течение пятнадцати дней с даты получения акта проверки вправе представить в соответствующие орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля в письменной форме возражения в отношении акта проверки и (или) выданного предписания об устранении выявленных нарушений в целом или его отдельных положений. При этом руководитель частной охранной организации вправе приложить к таким возражениям документы, подтверждающие обоснованность таких возражений, или их заверенные копии либо в согласованный срок передать их в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля;

б) Законом установлено, что к отношениям, связанным с проведением органами внутренних дел проверок лицензиатов и не урегулированным Законом, применяются положения законодательства РФ.

Так, Инструкцией об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации, утвержденной Приказом МВД РФ от 19 июня 2006 г. № 447, установлено, что при выявлении сотрудниками органов внутренних дел нарушений требований и условий, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ, регламентирующими негосударственную (частную) охранную деятельность, а также правил оборота оружия и специальных средств орган внутренних дел вправе вынести письменное предупреждение, а в случае выявления неоднократных (двух и более в течение года) или грубых нарушений орган внутренних дел, выдавший лицензию, вправе принять меры по приостановлению срока действия лицензии.

В случае неустранения в установленный срок нарушений лицензионных требований и условий соответствующий орган внутренних дел принимает меры по аннулированию лицензии в установленном порядке.

Должностное лицо органа внутренних дел в течение пяти рабочих дней со дня получения сведений о вступлении в законную силу решения суда о приостановлении действия лицензии, возобновлении или прекращении действия лицензии, а также со дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии направляет копию документа, подтверждающего принятие соответствующего решения, с сопроводительным письмом в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области осуществления государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

9. Ответственность за осуществление незаконной охранной деятельности

Закон устанавливает ответственность за нарушение требований к осуществлению частной детективной и охранной деятельности, а также условий ее осуществления, предусмотренных Законом.

Данная норма носит обобщающе-конкретизирующий характер в следующем смысле. Дело в том, что ответственность за незаконную деятельность наступила бы в любом случае, прописал ли бы в данном нормативно-правовом акте законодатель норму об ответственности или нет. Во-первых, выше рассмотренными статьями уже косвенно предусмотрена ответственность за незаконное создание и деятельность частных охранных и детективных организаций при установлении ими правил позитивного поведения. А во-вторых, правовая ответственность предусмотрена различными нормативно-правовыми актами: УК РФ, ГК РФ, КоАП РФ и др.

На субъектах совершения потенциального правонарушения мы подробно останавливаться не будем, поскольку их мы рассматривали выше. Некоторыми исследователями отмечено, что под **не предусмотренными настоящим Законом** охранными организациями рассматриваемая норма подразумевает перечисленные организации, созданные и действующие с нарушением положений, установленных Законом "О частной детективной и охранной деятельности в РФ". На наш взгляд, с этим мнением трудно согласиться, поскольку невозможно лишить действия такие ФЗ, как Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", ГК РФ и др. законы. Названные Законы не теряют своего действия с введением данной нормы, они лишь обретают свою относительность именно к частным детективным и охранным структурам через ст. 21 Закона "О частной детективной и охранной деятельности в РФ". Помимо того что частные детективные и охранные предприятия имеют специальный статус и правоспособность, они являются одновременно и просто юридическими лицами и, соответственно, обязаны подчиняться правилам, установленным для них иными федеральными законами.

Далее, мы не считаем возможным согласиться с А.Ю. Шумиловым в том, что под **законодательством РФ** (такой термин был использован в данной статье) можно понимать только федеральные и федеральные конституционные законы РФ. Данное законодательство не включает законы и иные нормативные правовые акты субъектов в составе РФ, нормативные акты Президента и Правительства РФ, а также приказы и инструкции министерств и ведомств. И, следовательно, ответственность не может устанавливаться названными актами, которые не являются законами РФ в узком смысле. **Однако мы попытаемся обосновать противоположную точку зрения:**

на наш взгляд, законодатель использовал формулировку "законодательство РФ" не с целью обратить внимание на то, что законодательство субъектов РФ не может быть источником норм об ответственности. Законодатель определил лишь то, что ответственность устанавливается отечественным законодательством, но не иностранным;

все подзаконные акты и законы субъектов были созданы и создаются (в идеале, по крайней мере) в соответствии с принципом законности, то есть их противоречие с федеральным законодательством исключено;

в ряде случаев законы субъектов и подзаконные акты конкретизируют федеральное законодательство и дополняют его, причем легитимно, что объясняется, например, тем, что Конституция РФ в ст. ст. 71, 72, 73 распределяет сферы ведения РФ и ее субъектов. Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти;

действие какого-либо федерального закона в подавляющем большинстве случаев означает автоматическое действие и соответствующего ему (или конкретизирующего его) подзаконного акта. Например, ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" конкретизируется относительно частной охранной и детективной деятельности Приказом МВД РФ от 19 июня 2006 г. № 447 "Об утверждении Инструкции об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории РФ";

законодательство РФ в широком смысле включает в себя не только федеральные и конституционные законы, но и иные нормативно-правовые акты.

Вернемся к объективной стороне типа правонарушения, предусмотренного данной статьей. Итак, правонарушение может быть выражено в виде нарушений установленных данным Законом требований к осуществлению охранной деятельности, а также условий ее осуществления. Указанные правонарушения влекут за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Так, например, ответственность предусмотрена за незаконные создание и деятельность частных детективных и охранных организаций. Форма зависит от рода нарушения. Например, ответственность может быть уголовной, гражданско-правовой, дисциплинарной, административной и др.

При уголовной ответственности виновным может быть признан исключительно гражданин. Юридическое лицо субъектом совершенного преступления быть не может.

Статья 171 УК РФ предусматривает ответственность за **незаконное предпринимательство**, а именно за осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или с нарушением правил регистрации, а равно представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов,

содержащих заведомо ложные сведения, либо осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно (обязательна), или с нарушением лицензионных требований и условий, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере (крупным размером, крупным ущербом, доходом либо задолженностью в крупном размере признаются стоимость, ущерб, доход либо задолженность в сумме, превышающей двести пятьдесят тысяч рублей).

Статья 173 УК РФ предусматривает ответственность за **лжепредпринимательство**, а именно за создание коммерческой организации без намерения осуществлять предпринимательскую или банковскую деятельность, имеющее целью получение кредитов, освобождение от налогов, извлечение иной имущественной выгоды или прикрытие запрещенной деятельности, причинившее крупный ущерб гражданам, организациям или государству (крупным размером, крупным ущербом, доходом либо задолженностью в крупном размере признаются стоимость, ущерб, доход либо задолженность в сумме, превышающей двести пятьдесят тысяч рублей).

УК РФ содержит запрет и на другие преступления, которые могут быть совершены при создании или осуществлении деятельности частными детективными и охранными организациями.

КоАП РФ содержит перечень правонарушений в области предпринимательской деятельности. Например, ст. 14.1 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или без государственной регистрации в качестве юридического лица; ст. 14.23 содержит запрет на осуществление дисквалифицированным лицом деятельности по управлению юридическим лицом.

Дисциплинарная ответственность будет иметь место, когда, к примеру, лицо, являющееся частным охранником на охранном предприятии, нарушит трудовую дисциплину и правонарушение будет связано с осуществлением им деятельности по оказанию охранных услуг. Также дисциплинарное взыскание может быть реакцией работодателя по отношению к охраннику в случае совершения им административного правонарушения или уголовного преступления.

Юридическое лицо может быть привлечено к ответственности в качестве субъекта такой ответственности, пожалуй, лишь в случае, если она носит гражданско-правовой характер. Решением суда юридическое лицо может быть обязано выплатить компенсацию надлежащему истцу, также на юридическое лицо могут быть возложены иные материально-правовые обязанности. Нормы, регулирующие этот вид ответственности, содержатся в ГК РФ и других нормативно-правовых актах.

10. Осуществление частной охранной деятельности в связи с организацией и проведением XXII олимпийских зимних игр и XI паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи

1. 30 октября 2007 г. был издан Федеральный закон № 238-ФЗ "О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта". Данным Законом установлены правовые положения, принципы организации, цели создания и деятельности, порядок управления деятельностью, порядок реорганизации и ликвидации Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию г. Сочи как горноклиматического курорта.

Целью деятельности корпорации является осуществление контрольных функций, предусмотренных указанным Законом, управленческих и иных общественно полезных функций, связанных со строительством, организацией эксплуатации объектов, необходимых для проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, а также для развития города Сочи как горноклиматического курорта.

Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ утверждены организация и порядок проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи, развития г. Сочи как горноклиматического курорта.

2. Указанная корпорация для осуществления целей своей деятельности выполняет множество функций, таких, как, например:

1) осуществление мероприятий, направленных на строительство олимпийских объектов за счет собственных средств и (или) средств других инвесторов в соответствии с Программой строительства (утвержденной Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 991) и требованиями Международного олимпийского комитета и Международного паралимпийского комитета к олимпийским объектам;

2) организация эксплуатации олимпийских объектов;

3) осуществление за счет собственных средств финансирования мероприятий по изъятию в соответствии с законодательством РФ в федеральную собственность объектов недвижимости в целях строительства олимпийских объектов;

4) проведение работ и осуществление иных мероприятий с использованием в установленном порядке сведений, составляющих государственную тайну, и средств защиты этих сведений (Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденный Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203) и др.

Среди множества функций, указанных в приведенном Законе (ст. 3), законодатель приводит и такую, как право корпорации **создавать (учреждать) частные охранные организации**. Такое право корпорации предоставлено в целях обеспечения безопасности строительства и эксплуатации олимпийских объектов. Безопасность подразумевает собой состояние защищенности

жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз (ст. 1 Закона от 5 марта 1992 г. № 2446-1 "О безопасности").

Закон указывает на то, что осуществление частной охранной деятельности в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи регулируется рассматриваемым Законом, однако делает ограничение - если иное не определено Федеральным законом от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ "О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта".

Из этого следует, что более значимым нормативно-правовым актом при осуществлении частной охранной деятельности в связи с организацией и проведением указанных игр является ФЗ № 238-ФЗ.

Тема 7. Основы организации антитеррористической подготовки в субъекте Российской Федерации

1. Общие положения

Сегодня вопросам профессиональной подготовки сотрудников, участвующих в противодействии терроризму в субъектах Российской Федерации, уделяется большое внимание. Она осуществляется в соответствии с Концепцией противодействия терроризму в Российской Федерации¹⁷⁹ и включает в себя переподготовку, повышение квалификации и стажировку. Профессиональная подготовка проводится в соответствии с федеральным законодательством¹⁸⁰ на базе, имеющих государственную аккредитацию, образовательных учреждений высшего профессионального, среднего профессионального и дополнительного профессионального образования¹⁸¹.

В Российской Федерации в течение последних нескольких лет сложилась система профессионального образования, в том числе и по вопросам антитеррористической подготовки руководителей и сотрудников центральных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, а также предприятий, организаций и учреждений.

Вопросы антитеррористической подготовки являются одной из важнейших составных частей профессионального обучения. Она должна организовываться и проводиться целенаправленно и непрерывно с учетом общественно-политической обстановки, складывающейся в регионе.

Что же такое **антитеррористическая подготовка**, какова ее цель, какие перед ней стоят задачи, как она организуется и проводится в субъекте Российской Федерации?

Антитеррористическая подготовка - это спланированный, организованный и систематически проводимый под единым руководством процесс теоретического обучения и практической подготовки руководителей, сотрудников центральных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальных образований, а также учреждений, организаций и предприятий для выполнения задач по противодействию терроризму.

Принципы антитеррористической подготовки – это руководящие положения, определяющие ход антитеррористической подготовки и обучения в

¹⁷⁹ Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 года.

¹⁸⁰ Закон Московской области от 11 февраля 2005 года № 39/2005-ОЗ «О государственной гражданской службе Московской области»; Закон Московской области от 24 июля 2007 года № 137/2007-ОЗ «О муниципальной службе в Московской области».

¹⁸¹ Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 610 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов». Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 года № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» (в ред. Указов Президента РФ от 06.12.2007 № 1643, от 04.12.2009 № 1382).

соответствии с целями и закономерностями процесса усвоения знаний, формирования навыков и умений у обучаемых. К ним относятся:

соответствие направленности обучения государственной идеологии в области противодействия терроризму и положениям нормативных правовых актов Российской Федерации;

обеспечение постоянной готовности руководителей, сотрудников центральных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальных образований, а также учреждений, организаций и предприятий к выполнению задач по противодействию терроризму, независимо от продолжительности их подготовки;

обучение руководителей, сотрудников центральных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальных образований, а также учреждений, организаций и предприятий тому, что необходимо для противодействия терроризму;

обучение каждым руководителем своих подчиненных;

обучение с максимальной наглядностью в обстановке близкой к реальной;

систематичность и последовательность обучения;

научность обучения;

коллективный и индивидуальный подход к обучению;

сознательность, активность и самостоятельность обучаемых;

единство обучения и профессионального воспитания.

Цель обучения руководителей заключается в достижении достаточного уровня подготовки для организации профилактических мероприятий и грамотного управления персоналом в условиях возникновения террористических угроз, а сотрудников и работников - в выработке устойчивых навыков и умений действовать при возникновении этих угроз.

К постоянным задачам антитеррористической подготовки относятся:

изучение теоретических основ подготовки и проведения антитеррористических мероприятий, приёмов и способов действий в них сотрудников и работников, а также возможных действий террористов;

формирование у руководителей и сотрудников высоких моральных, психологических и физических качеств в совокупности с их профессиональными теоретическими навыками и умениями действовать при возникновении террористической угрозы;

выработка и практическое совершенствование навыков и умений руководителей всех степеней в непрерывном управлении персоналом, организации обеспечения их действий в ходе подготовки и при проведении антитеррористических мероприятий;

слаживание¹⁸² структурных подразделений учреждений, организаций и предприятий в целях ведения согласованных действий в различных условиях

¹⁸² Слаживание – это обучение сотрудников согласованным действиям в составе дежурных смен, с последующей подготовкой в составе функциональных групп и структурных подразделений (аварийных формирований) при проведении первоочередных мероприятий, а также действий в составе министерств

сложной, постоянно меняющейся оперативной обстановки, в ходе подготовки и при проведении антитеррористических мероприятий.

В качестве примера по реализации задач антитеррористической подготовки рассмотрим Московскую область.

Основные текущие задачи и мероприятия по антитеррористической подготовке ежегодно разрабатываются аппаратом Антитеррористической комиссии Московской области (далее – АТК МО, или Комиссия), и по согласованию с членами Комиссии вносятся в план работы АТК МО, который утверждается на очередном заседании Комиссии в ноябре – декабре очередного года.

План работы Антитеррористической комиссии Московской области включает в себя общие разделы и разделы антитеррористической подготовки:

темы очередных заседаний Комиссии;

организация работы в муниципальных образованиях;

организация проведения на объектах учений и тренировок по действиям при угрозе террористического акта (с учетом тактико-специальных учений, командно-штабных учений и тренировок, проводимых оперативным штабом в Московской области);

анализ проделанной работы по исполнению решений Национального антитеррористического комитета и контроль за выполнением решений Антитеррористической комиссии Московской области;

профессиональная подготовка государственных служащих центральных исполнительных органов государственной власти Московской области, муниципальных служащих органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области по проблемам профилактики терроризма и экстремизма.

2. Организация антитеррористической подготовки

Организация антитеррористической подготовки – целенаправленная деятельность руководителей (начальников) и органов управления, направленная на построение процесса обучения подчиненных министерств и ведомств (структурных подразделений) и их органов управления, а также на проведение мероприятий антитеррористической подготовки.

Антитеррористическая подготовка в субъекте Российской Федерации организуется на основе требований:

Законов Российской Федерации;

Указов Президента Российской Федерации, касающихся вопросов противодействия терроризму и организации антитеррористической подготовки в Российской Федерации;

Постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, определяющих (уточняющих) отдельные вопросы противодействия терроризму;

(ведомств, учреждений, структурных подразделений) и муниципальных образований, для выполнения задач по противодействию терроризму.

приказов соответствующих федеральных министерств Российской Федерации, касающихся вопросов противодействия терроризму и организации антитеррористической подготовки и выполнения ими задач по предназначению;

боевых уставов и наставлений соответствующих министерств и ведомств;

других официальных документов (организационно-методические указания по подготовке государственных служащих и аварийно-спасательных формирований, положения, руководства, инструкции, программы и курсы подготовки различных категорий государственных служащих), в которых определяются задачи по антитеррористической подготовке и требования к ней, организация и содержание антитеррористической подготовки, а также вопросы ее всестороннего обеспечения;

приказов и инструкций по проведению проверок и контрольных занятий;

сборников различных нормативов.

Руководителем антитеррористической подготовки является руководитель (начальник). Руководство антитеррористической подготовкой руководитель (начальник) всех степеней осуществляют лично, через подчиненные органы управления.

Организация антитеррористической подготовки включает:

принятие решения на организацию антитеррористической подготовки;

планирование антитеррористической подготовки;

согласование разработанных документов с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и их утверждение на заседании Антитеррористической комиссии субъекта Российской Федерации, антитеррористической комиссии муниципального образования;

постановку задач и доведение необходимых планирующих документов (или выписки из них) до министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений) и антитеррористической комиссии муниципального образования;

контроль организации и хода антитеррористической подготовки, оценка ее итогов, пропаганда передового опыта обучения;

организация руководства.

При организации антитеррористической подготовки учитывается состояние антитеррористической подготовки министерства (ведомства, учреждения, структурного подразделения) и муниципального образования. Это предполагает уточнение тематики занятий по отдельным предметам обучения, количества тренировок, выполняемых упражнений для каждой категории обучаемых, а также перераспределение учебного времени на слабо усвоенные предметы и темы занятий, другие мероприятия антитеррористической подготовки с учетом стоящих перед министерствами (ведомствами, учреждениями, структурными подразделениями) и муниципальными образованиями задач.

Особенности территории, географических и климатических условий субъекта Российской Федерации и муниципального образования учитывается при организации учений, а также в тематике групповых упражнений, тактических летучек, командно штабных тренировок, проводимых с органами управления и функциональными группами выделяемых от субъекта Российской Федерации и муниципального образования при проведении первоочередных мероприятий и контртеррористической операции.

При организации антитеррористической подготовки учитываются такие показатели, как укомплектованность министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений) и муниципального образования сотрудниками и личным составом, техникой и вооружением; уровень подготовки; которые позволяют более качественно планировать основные мероприятия, рационально распределить учебное время, выработать наиболее приемлемые формы и методы обучения, а также эффективно и рационально распределить материальные и денежные средства.

При организации мероприятий антитеррористической подготовки применяются такие формы и методы проведения учебных занятий, которые позволили бы максимально сократить время, затрачиваемое на переходы (переезды) при проведении занятий.

Анализ и правильное использование результатов итоговых проверок и контрольных занятий при организации антитеррористической подготовки позволяет руководителям (начальникам) закрепить достигнутые результаты, определить пути устранения недостатков.

Составляющие антитеррористической подготовки:

одиночная подготовка сотрудников;

подготовка (слаживание) сотрудников функциональных групп при проведении первоочередных мероприятий и дежурных смен, структурных подразделений (аварийных формирований);

подготовка (слаживание) министерств (ведомств, учреждений) и муниципальных образований.

Одиночная подготовка – первоначальное обучение сотрудников после их начала работы в министерстве (ведомстве, учреждении, структурном подразделении) и муниципальном образовании.

Цель одиночной подготовки – дать сотрудникам знания, привить навыки и умения, необходимые для выполнения обязанностей в повседневной деятельности по противодействию терроризму.

Одиночная подготовка сотрудников включает в себя:

первоначальную антитеррористическую подготовку;

приобретение знаний, навыков и умений по занимаемой должности;

подготовку к действиям в составе функциональных групп при проведении первоочередных мероприятий и дежурных смен.

Подготовка (слаживание) сотрудников функциональных групп – поддержание и совершенствование в ходе слаживания функциональных групп при проведении первоочередных мероприятий и дежурных смен, структурных подразделений (аварийных формирований), а также действий в составе

министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений), профессиональных навыков и качеств сотрудников, необходимых им для выполнения должностных и специальных обязанностей в соответствии с занимаемой должностью.

Цель подготовки сотрудников – полное и качественное освоение ими программ обучения, должностных и специальных обязанностей по занимаемой должности.

Подготовка (слаживание) сотрудников функциональных групп осуществляется:

сотрудников - в системе профессиональной подготовки, в ходе плановых занятий и тренировок;

функциональных групп при проведении первоочередных мероприятий, структурных подразделений – в ходе плановых занятий и тренировок по предметам обучения в объеме профессиональной подготовки.

Подготовка министерств (ведомств, учреждений) проводится с целью обеспечения их постоянной готовности к проведению мероприятий по противодействию терроризму в любых условиях обстановки, согласно предназначению.

Слаживание – это обучение сотрудников согласованным действиям в составе дежурных смен, с последующей подготовкой в составе функциональных групп и структурных подразделений (аварийных формирований) при проведении первоочередных мероприятий, а также действий в составе министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений) и муниципальных образований, для выполнения задач по противодействию терроризму.

Подготовка органов управления министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений) и муниципальных образований проводится с целью обеспечения их готовности к планированию антитеррористических действий, управлению структурными подразделениями в любых условиях обстановки, а также решения вопросов взаимодействия и всестороннего обеспечения.

Система антитеррористической подготовки – это совокупность взаимосвязанных элементов, образующих определенную целостность и единство, функционирующая в интересах обучения сотрудников, слаживания органов управления министерств (ведомств, учреждений и структурных подразделений), муниципальных образований и объектов для проведения мероприятий по противодействию терроризму.

Элементами системы антитеррористической подготовки являются:

антитеррористическая комиссия субъекта Российской Федерации, определяющая цели, задачи, структуру и основное содержание антитеррористической подготовки;

постоянно действующие рабочие группы по организации и проведению мероприятий по профилактике террористических угроз в сфере своей деятельности центрального исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (министерства, ведомства, учреждения,

структурные подразделения), непосредственно осуществляющие управление антитеррористической подготовкой, проведением ее мероприятий и ее всесторонним обеспечением на объектах находящихся в сфере их деятельности;

антитеррористические комиссии муниципального района и постоянно действующие рабочие группы городских и сельских поселений по проведению мероприятий по профилактике терроризма и минимизации или ликвидации последствий террористического акта непосредственно осуществляющие управление и организацию антитеррористической подготовкой на территории муниципального образования;

структурные подразделения и их органы управления, с которыми проводится обучение;

организация обучения;

предметы обучения, то есть совокупность задач, приемов, нормативов, выполнению которых обучаются сотрудники, министерств (ведомств, учреждений, подразделений) и муниципальных образований и их органы управления;

формы и методы обучения сотрудников, слаживания министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений) и муниципальных образований и их органов управления;

учебная материально-техническая база антитеррористической подготовки;

материальное, тыловое, финансовое, техническое обеспечение мероприятий антитеррористической подготовки.

Все элементы системы антитеррористической подготовки взаимосвязаны и органично взаимодействуют с другими системами профессиональной подготовки и обеспечения.

Важнейшим условием эффективности функционирования системы антитеррористической подготовки является умелое и грамотное применение форм и методов обучения различных категорий сотрудников, учет особенностей функционирования министерств (ведомств, учреждений, подразделений) и муниципальных образований и их органов управления.

Форма обучения - организационная сторона учебного процесса. Она зависит от цели, состава обучаемых и определяет структуру занятия, место и продолжительность отработки учебных вопросов, роль и специфику деятельности руководителя, его помощника и обучаемых, использование элементов учебной материально-технической базы и техники.

Формы обучения подразделяются на общие и специальные.

Общие формы обучения можно классифицировать по следующим признакам:

по направленности подготовки – на теоретическую и практическую;

по организации обучаемых – на коллективную, групповую, индивидуальную;

по месту проведения – на классную и полевую;

по месту в служебном процессе – на учебно-плановую, служебно-плановую, внеслужебную.

Учебно-плановые формы обучения характерны для теоретических, практических и тренировочных занятий, учений, проводимых в ходе плановых занятий.

Служебно-плановые формы обучения реализуются при проведении плановых инструктажей, в том числе и по технике безопасности, специальных инструктажей и совещаний.

Внеслужебные (внеурочные) – при организации внеплановых занятий, а также на конференциях, различного рода состязаниях, конкурсах и т.п.

Методы обучения - это приемы и способы, с помощью которых достигаются передача и усвоение знаний, формирование навыков и умений сотрудников и личного состава, обеспечивается слаживание министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений), муниципальных образований и их органов управления.

Сегодня в различном сочетании используются следующие методы обучения:

устное изложение учебного материала;

обсуждение изучаемого материала;

показ (демонстрация);

упражнение;

практическая работа;

самостоятельная подготовка.

Эти методы обучения являются общими. Они применяются при обучении сотрудников министерств (ведомств, учреждений и структурных подразделений) и личного состава аварийных формирований. Каждой форме и методу обучения соответствуют различные виды занятий. Они зависят от предмета обучения, целевых установок, учебных вопросов, категории обучаемых, учебно-методического обеспечения и материального обеспечения.

3. Основные виды антитеррористической подготовки

Совокупность форм и методов обучения определяет вид занятия.

По мнению автора, основными видами антитеррористической подготовки сегодня являются **теоретические и практические** занятия: лекции, беседы (круглые столы), групповые упражнения, тактическая летучка, командно-штабные учения, тактико-специальные учения, показанные, проверочные и опытные учения, объектовые тренировки и т.д. (рис. 3).

Обучение осуществляется с использованием различных методов, которые зависят от цели, состава обучаемых, структуры занятия, места и продолжительности отработки учебных вопросов.

К **теоретической группе** занятий относятся: лекции, семинары, классно-групповые занятия, беседы (круглые столы), зачеты (занятия в специально оборудованных классах), самостоятельная подготовка, консультации и т. д.

Лекция как вид занятия представляет собой учебно-плановую классную теоретическую коллективную форму обучения, основанную на лекционном методе (разновидность метода – устное изложение учебного материала).

Лекционный метод применяется при чтении лекций для изложения теоретических вопросов. Он заключается в устном изложении материала (рассказе, объяснении) в сочетании с демонстрацией наглядных пособий лектором. Этот метод позволяет систематически, последовательно и целно раскрывать основные положения изучаемой темы в пределах отведенного времени, давать обучаемым направления для дальнейшей самостоятельной работы.

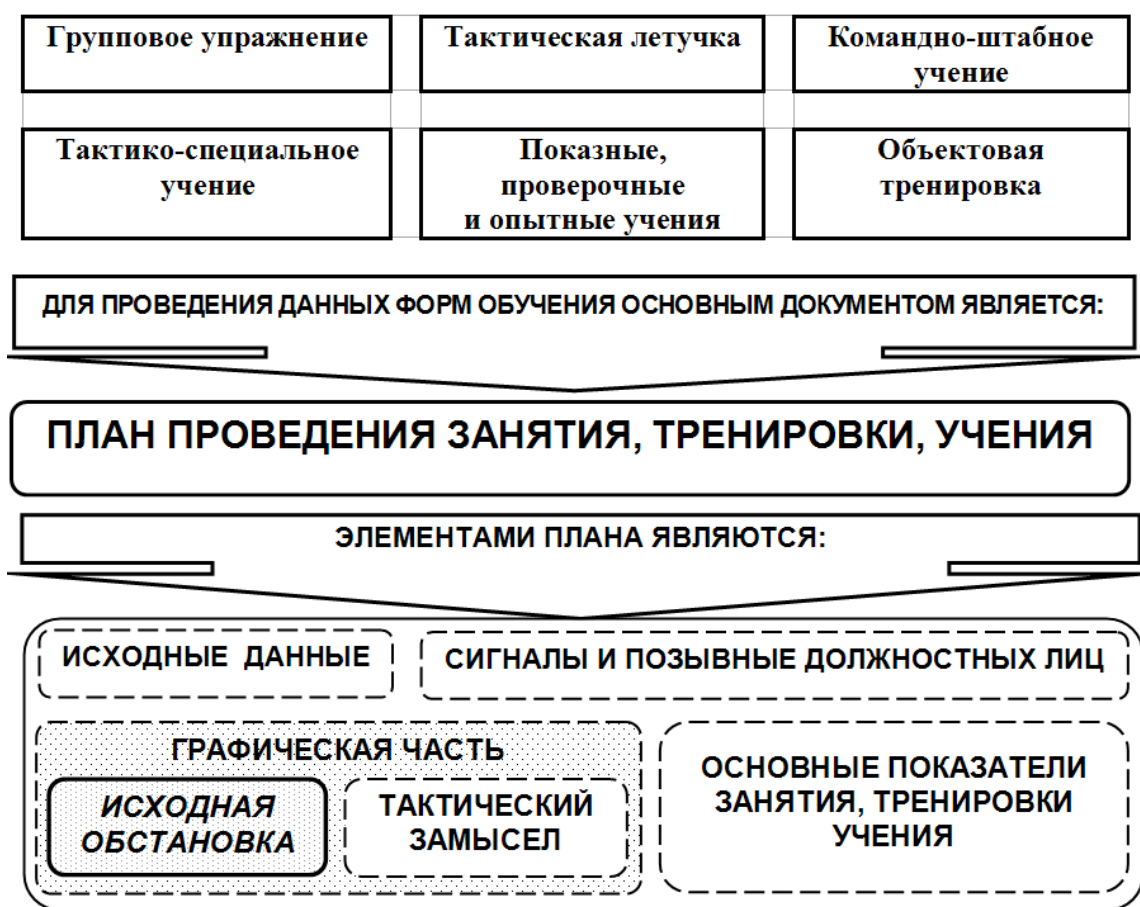


Рис. 3. Основные формы антитеррористической подготовки

Беседа (круглые столы) применяется для систематизации, углубления и закрепления знаний обучаемых. Она позволяет также вырабатывать у них умение точно и кратко формулировать свои мысли при обосновании теоретических положений уставов и наставлений, докладе и обосновании принятого решения, умение выступать перед аудиторией. Суть беседы заключается в том, что руководитель занятия последовательно ставит перед всеми обучаемыми либо отдельным сотрудникам основные, а при необходимости, дополнительные и наводящие вопросы, а обучаемые в развернутой форме (обычно с обоснованиями) дают ответы на них.

Беседа применяется в том случае, когда обучаемым можно опереться на что-то известное (личный опыт, прочитанный материал, сложившиеся у них представления и понятия). Методом беседы обычно проводятся семинары, собеседования по отдельным темам.

Беседа может вестись в форме диалога, дискуссии. Она может сочетаться также с объяснением и демонстрацией наглядных пособий.

Показ (демонстрация) применяется для формирования у обучаемых правильных представлений о содержании изучаемых положений, выполнения того или иного действия или приема и заключается в образцовом выполнении действия или приема самим руководителем, либо в показе действий войск, демонстрации кинофильмов, видеофильмов или отдельных их фрагментов и других средств наглядности изучаемого действия или приема. Показу обычно сопутствует краткое объяснение.

Значение этого метода заключается в том, что обучаемые имеют возможность с наименьшей затратой времени воспринимать изучаемые вопросы и создавать на этой основе конкретное и правильное представление о них. Метод показа находит широкое применение на групповых упражнениях, когда преподаватель дает образцовые формулировки замыслов, распоряжений, показывает фрагменты работы руководителя по организации мероприятий по противодействию терроризму или по управлению функциональными группами (подразделениями) в ходе организации противодействия.

На примере Московской области рассмотрим порядок организации и проведения теоретических занятий.

В процессе теоретических занятий основное внимание уделяется усвоению общественно-политических знаний и теоретических основ противодействия терроризму.

Для подготовки руководителей и сотрудников органов государственной власти и органов местного самоуправления Московской области аппаратом АТК МО, с учётом имеющегося теоретического и практического опыта, была разработана 72-х часовая программа повышения квалификации «Организация деятельности органов государственной власти Московской области и органов местного самоуправления в Московской области по профилактике терроризма», которая сейчас используется в Государственном образовательном учреждении дополнительного профессионального образования «Московский областной учебный центр «Нахабино».

Обучение по данной программе дает возможность изучить:
нормативно-правовую базу по противодействию терроризму;
основные вопросы и методы противодействия терроризму в субъекте Российской Федерации, муниципальном образовании и на объекте;
организацию профилактики экстремизма на территории субъекта Российской Федерации и в муниципальном образовании;
порядок действий при возникновении угрозы совершения террористических актов с использованием взрывных устройств;

организацию подготовки и проведения учений и тренировок по действиям органов государственной власти и органов местного самоуправления при совершении и угрозе совершения террористического акта.

В целях выработки единых подходов к отдельным проблемам антитеррористической деятельности, а также доведения общественно значимой информации аппаратом АТК МО два раза в год проводятся методические занятия и тематические круглые столы с руководителями постоянно действующих рабочих групп по организации и проведению мероприятий по профилактике террористических угроз в установленной сфере деятельности центральных исполнительных органов государственной власти Московской области, заместителями глав муниципальных образований по безопасности. На эти занятия приглашаются специалисты по рассматриваемым вопросам.

В Московской области большое внимание антитеррористической подготовке уделяется в Министерстве транспорта, Министерстве строительного комплекса и жилищно-коммунального хозяйства, Министерстве культуры, Министерстве здравоохранения, Министерстве образования и др.

Наиболее характерный пример по антитеррористической подготовке - это работа Министерства образования Московской области, проводимая по повышению квалификации и переподготовке заместителей руководителей муниципальных и государственных образовательных учреждений Московской области по безопасности. Она осуществляется на базе государственного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов Московской области Педагогической академии последипломного образования. Вместе с тем, практикуется проведение «кустовых» занятий с выездом в муниципальное образование, на которое приглашаются представители из 5-7 органов местного самоуправления.

Сегодня в Педагогической академии реализуются две программы повышения квалификации и программа переподготовки для заместителей руководителей по безопасности и руководителей образовательных учреждений:

«Безопасность детей в образовательном учреждении» - 36 часов (повышение квалификации);

«Комплексная безопасность образовательного учреждения в современных условиях» - 72 часа (повышение квалификации);

«Комплексная безопасность образовательного учреждения» - 504 часа, дополнительно 100 часов на стажировку (переподготовка). Программа рассчитана на два года обучения.

Только с января 2011 года по программам повышения квалификации обучено 60 и 569 человек соответственно. По программе двухгодичного курса переподготовки прошли обучение 32 человека.

Повышение квалификации проводится один раз в пять лет. Для подтверждения квалификации необходимо набрать 216 часов, т.е. пройти обучение по указанным выше программам (по одной или по нескольким).

Программы проходят процедуру сертификации, затем утверждаются ректором образовательного учреждения.

В группу **практических занятий** входят тактико-специальные учения, командно-штабные учения и тренировки, практические тренировки и занятия. В ходе этих занятий отрабатываются способы выполнения специальных приемов и действий при организации противодействия терроризму в различных условиях. Основными методами здесь выступают тренировка и показ.

Для подготовки обучающего руководящего состава используются групповые упражнения, инструкторско-методические и показательные занятия.

В рамках одного занятия может применяться несколько методов обучения, один из которых является основным. Как правило, занятие называется по наименованию основного метода, применяемого на нем. Например, групповое упражнение с сотрудниками по антитеррористической подготовке.

Групповое упражнение (далее - ГУ) – это выполнение задания по определенной теме с предлагаемым порядком действий для отработки у сотрудников навыков решения управленческих задач.

В ходе этого занятия может применяться несколько методов обучения: упражнение (тренировка), показ (демонстрация), устное изложение материала. Но большую часть времени, отводимого на занятие, обучаемые тренируются (упражняются) в выполнении обязанностей в определенной должности. Метод обучения – упражнение (тренировка) на таком занятии является основным. По признаку организации обучаемые на занятии объединены в группу. Поэтому и занятие называется «групповое упражнение».

Учебно-методические (методические) сборы проводятся в конце года. На сборах подводятся итоги работы за прошедший период и ставятся задачи на новый год, обобщается опыт работы, и популяризируются лучшие приемы обучения, вырабатываются единые взгляды по вопросам учебной и методической работы; проводятся инструкторско-методические, показательные и другие занятия, организуется чтение лекций; даются указания по реализации в процессе обучения новых требований руководящих документов и опыта работы лучших сотрудников и организаций.

Методические совещания проводятся по мере необходимости в целях решения конкретных вопросов процесса обучения: определения методики проведения учений, занятий. Обеспечения взаимосвязи смежных учебных дисциплин и других.

Инструкторско-методические занятия проводятся по наиболее важным и сложным темам учебной программы, перед отработкой семинаров, задач, летучек, групповых упражнений. Они проводятся в целях выработки единой организации и методики проведения занятий, освоения наиболее эффективных методических приемов. На этих занятиях, кроме того, проверяется знание сотрудниками организации и возможностей подразделений находящихся в сфере деятельности и участвующих в мероприятиях по противодействию терроризму, теоретических положений и учебного материала; обсуждаются возможные варианты решений сотрудниками по

соответствующей обстановке и дается их оценка; рассчитывается время и определяется содержание частных задач и время общего разбора.

Инструкторско-методическое занятие перед проведением учения проводит руководитель учения. Занятие проводится обычно в течение двух дней. В первый день разбираются вопросы организации учения, изучается план его проведения и другие учебные материалы. Во второй день - методика отработки учебных вопросов по этапам учения. Если учение проводится на местности – то этот день посвящается работе на местности, где конкретно рассматривается порядок отработки учебных вопросов по обстановке на определенное время.

Наиболее сложные вопросы по занятиям отрабатываются непосредственно на руководителях, которые действуют по обстановке в роли тех или иных должностных лиц и последовательно прорабатывают действия на занятии или учении. Такой методический прием позволяет преподавателям глубже усвоить учебный материал и при необходимости лично показать фрагмент работы руководителя, в роли которого будут действовать обучаемые, предвидеть возможные варианты решения и проработать заблаговременно адекватную обстановку.

Показные занятия проводятся лучшими методистами с целью показать образцовую организацию и методику проведения занятий, методы эффективного использования технических средств обучения. Показные занятия организуются в соответствии с расписанием учебных занятий.

Открытые занятия проводятся с целью обмена опытом, оказания помощи преподавателям в организации занятий и методике их проведения, а также в целях контроля учебных занятий.

Пробные занятия проводятся в целях определения подготовленности преподавателя, и допуска его к самостоятельному проведению занятий, а также рассмотрения организации и методики проведения занятий по новым темам и вопросам, определения целесообразности использования новых технологий и методов обучения при проведении занятий. Пробные занятия проводятся только перед руководителями.

Тактическая летучка (далее - ТЛ) - один из видов индивидуального практического обучения. Она предназначается для тренировки обучаемых, а также для проверки их знаний, умений и навыков в самостоятельном и быстром анализе обстановки, принятии решений и обосновании их расчетами, четкой и грамотной постановке задач подчиненным, а также для выявления наиболее слабых мест в их подготовке.

Подготовка руководителя к занятию включает:

уяснение содержания занятия и определение его дидактической цели, и конкретных учебных задач (целей);

определение структуры занятия, основных учебных вопросов и времени на их изучение (отработку);

подбор и изучение соответствующего учебного материала, обеспечивающего оптимальное раскрытие темы занятия и решение поставленных учебно-воспитательных задач (целей);

выбор методов и приемов обучения;

подготовку материального обеспечения занятия;

составление плана проведения занятия.

В ходе Всероссийского координационного совещания руководителей правоохранительных органов 21 февраля 2011 года Президент Российской Федерации особое внимание уделил практической антитеррористической деятельности: «Первая задача, задача, которая исключительно важна в современных условиях, – это повышение уровня антитеррористической безопасности. Я имею в виду все сегменты антитеррористической защищённости, включая, конечно, и безопасность на транспорте – с учётом тех недостатков, которые были выявлены в аэропорту Домодедово, на других транспортных объектах, объектах железнодорожного транспорта в том числе.

Обращаю внимание на то, что МВД, Министерство транспорта, Министерство по чрезвычайным ситуациям, другие ведомства, а также хозяйствующие субъекты должны вести на объектах транспорта согласованную антитеррористическую работу при общей координации ФСБ как структуры, отвечающей за антитеррор в целом! Это должна быть именно согласованная работа, а не имитация работы.

Во всех регионах (здесь обращаю внимание уже руководителей субъектов Федерации) должны регулярно проводиться антитеррористические учения, на транспортных объектах в том числе. Причём это не от случая к случаю должно происходить и не после каких-то печальных событий, а именно регулярно, как это делается во всём мире»¹⁸³.

Исходя из требований, высказанных Президентом Российской Федерации, Антитеррористическая комиссия Московской области рекомендовала руководителям органов государственной и муниципальной власти Московской области, а также руководителям критически важных объектов, объектов особой важности, повышенной опасности, жизнеобеспечения и объектов с массовым пребыванием граждан, расположенных на территории Московской области следующий порядок проведения командно-штабных, тактико-специальных учений и тренировок:

Антитеррористические учения (тактико-специальные учения, далее – ТСУ) продолжительностью до восьми часов проводятся в органах местного самоуправления, на критически важных объектах, объектах особой важности, повышенной опасности, жизнеобеспечения и объектах с массовым пребыванием граждан, расположенных на территории Московской области, — один раз в год.

Командно-штабные учения (далее - КШУ) продолжительностью до 6 часов и командно-штабные тренировки (далее - КШТ) продолжительностью до 4 часа проводятся в центральных исполнительных органах государственной

¹⁸³ <http://club-rf.ru/federalnews/19645/>.

власти Московской области и в органах местного самоуправления — один раз в год. Командно-штабные учения или штабные тренировки на предприятиях, в учреждениях и организациях проводятся один раз в год и продолжительностью до 4 часов.

Тренировки с учащимися общеобразовательных учреждений и учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования проводятся два раза в год, продолжительностью до двух часов.

Тренировки на критически важных объектах, объектах особой важности, повышенной опасности, жизнеобеспечения и объектах с массовым пребыванием граждан, расположенных на территории Московской области проводятся два раза в год, продолжительностью до двух часов.

Как мы видим, важное значение для руководителей всех степеней приобретает умелое определение конкретных задач антитеррористической подготовки. Центральной фигурой в процессе обучения и воспитания персонала является *руководитель учреждения, организации и предприятия*. От уровня его профессиональной подготовки, широты и разносторонности знаний, практического опыта, отношения к делу зависят состояние антитеррористической подготовки сотрудников, слаженность в действиях структурных подразделений предприятия, организации и учреждения в целом.

Необходимо отдельно остановиться на наиболее эффективной форме обучения персонала учреждения, организации и предприятия, которыми являются антитеррористические учения (тактико-специальные учения, далее - учения). Учения служат важнейшим средством совершенствования взаимодействия, слаживания структурных подразделений, повышения их практической выучки и готовности к антитеррористическим действиям в различных условиях сложной оперативной обстановки, в ходе подготовки и при проведении антитеррористических мероприятий.

В ходе учений руководители учатся сами и одновременно обучают подчиненных, структурные подразделения готовятся к проведению антитеррористических мероприятий, совершенствуют и изыскивают новые приёмы и способы антитеррористических действий.

По сравнению с антитеррористическими занятиями учения представляют собой более высокую ступень в системе обучения, так как включают в себя отработку не одного вопроса (элемента), а сразу нескольких различных, последовательно выполняемых вопросов (элементов), осуществляемых комплексно и взаимосвязано. На учения затрачивается более продолжительный период времени. На них могут привлекаться подразделения органов внутренних дел и других силовых структур для совершенствования организации взаимодействия и управления имеющимися силами и средствами в сложных условиях оперативной обстановки, приближенных к реальным.

Основным методом обучения на антитеррористическом учении является практическая работа обучаемых по выполнению своих функциональных обязанностей, предусмотренных планами антитеррористических мероприятий.

По целевому назначению антитеррористические учения могут быть плановыми, показательными, проверочными, опытными (исследовательскими).

Плановые учения организуются и проводятся в соответствии с планом антитеррористической подготовки учреждения, организации и предприятия в целях совершенствования антитеррористической подготовки и повышения готовности структурных подразделений и персонала к действиям в чрезвычайных обстоятельствах.

Показные учения проводятся до начала плановых учений по предстоящей теме на учебно-методических сборах или методических занятиях с целью продемонстрировать привлеченным руководителям возможные приёмы и способы антитеррористических действий в конкретных условиях оперативно-тактической обстановки.

Проверочные учения проводятся по плану руководителя вышестоящего органа управления с целью проверки готовности, выявления недостатков и отработки навыков действий руководителей и персонала учреждения, организации и предприятия в различных условиях оперативной обстановки.

Опытные учения проводятся по указанию Губернатора субъекта Российской Федерации в целях исследования наиболее целесообразных способов антитеррористической подготовки руководителей и персонала учреждений, организаций и предприятий к действиям при угрозе и совершении террористического акта.

Поучительность учения во многом зависит от умения руководителя создать сложную, динамичную, оперативную обстановку, характерную для того или иного способа действий террористов, включающую элементы внезапности, опасности и оправданного риска, требующую принятия наиболее целесообразных самостоятельных решений, грамотных и слаженных действий персонала, а также выполнения внезапно возникающих вводных.

Продолжительность учения зависит от содержания его темы и учебных целей и должна обеспечивать качественную отработку всех учебных вопросов.

Для подготовки и проведения учения, кроме руководителя учения, назначается штаб руководства (группа управления).

На руководителя учения возлагается вся полнота ответственности за подготовку учения и качественное его проведение.

В последнее время в органах государственной и муниципальной власти Московской области сложилась практика проведения показательных учений, как наиболее наглядной формы антитеррористической подготовки руководителей различных уровней. Они проводятся с целью научить рациональной организации занятий по антитеррористической подготовке, эффективным приемам и способам организации взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, оптимальным действиям руководителей и сотрудников при угрозе и совершении террористического акта.

При планировании учений и тренировок необходимо предусматривать выполнение мероприятий по приведению органов управления, подчиненных

сил и средств в различные степени готовности для проведения мероприятий по антитеррористической защите населения, учреждений и объектов.

Темы учений и тренировок следует определять исходя из особенностей территорий и выполняемых задач.

При проведении учений и тренировок особое внимание уделять оценке реальности имеющихся плана действий по ликвидации и минимизации последствий террористического акта, организации взаимодействия в ходе контртеррористической операции (далее – КТО) и выполнению мероприятий по первоочередному жизнеобеспечению и эвакуации населения.

Оценку обстановки и выработку решений в ходе учений и тренировок по выполнению задач по предупреждению и минимизации террористического акта, организации взаимодействия в ходе КТО, осуществлять на основе оперативных расчетов реально складывающейся на территории муниципального образования (объекте) обстановки, применяя типовые модели методики решения оперативных задач.

При проведении мероприятий необходимо обеспечить соблюдение мер безопасности.

4. Планирование антитеррористической подготовки

4.1. Основы планирования антитеррористической подготовки в министерствах, ведомствах и структурных подразделениях

Важнейшим моментом организации антитеррористической подготовки, ее сердцевиной является планирование.

Планирование антитеррористической подготовки заключается в коллективной работе руководителя (начальника) и их органов управления по определению и согласованию по месту и времени конкретных мероприятий, всестороннего обеспечения и отражения в планирующих документах. Планирование определяет, что и в какой последовательности необходимо сделать для подготовки всех категорий обучаемых, эффективного использования техники, вооружения, учебной материально-технической базы, денежных и материальных средств, выделенных на антитеррористическую подготовку, а также согласования мероприятий антитеррористической подготовки с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

Для выполнения этих задач к планированию предъявляются следующие требования:

- научность;
- конкретность;
- целенаправленность;
- полнота;
- скоординированность;
- комплексность;
- реальность;

оперативность и гибкость.

В современных условиях при планировании антитеррористической подготовки руководители (начальники) и органов управления должны руководствоваться следующими положениями:

обеспечение постоянной готовности министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений), муниципальных образований и их органов управления к выполнению задач по противодействию терроризму;

учет особенностей социально-политической обстановки ;

реальность (объективность), согласованность, целенаправленность и оперативность планирования;

обеспечение интенсивности использования учебного времени, учебной материально-технической базы и техники;

непрерывность процесса планирования, его уточнение в ходе антитеррористической подготовки с учетом выявленных недостатков.

Основными этапами планирования антитеррористической подготовки являются; изучение и уяснение исходных данных; принятие руководителем (начальником) решения на организацию антитеррористической подготовки и разработка всех планирующих документов.

Кроме того, для качественного планирования необходимо учитывать и условия, в которых будет проводиться антитеррористическая подготовка. Это и степень, и качество укомплектованности сотрудниками, состояние техники и учебной материальной базы, результаты проведенных проверок и др.

В настоящее время в субъекте Российской Федерации, на примере Московской области планирование осуществляется:

Антитеррористической комиссии Московской области - на год;

постоянно действующей рабочей группой по организации и проведению мероприятий по профилактике террористических угроз в сфере своей деятельности центрального исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (министерства, ведомства, учреждения, структурные подразделения) - на полгода;

антитеррористической комиссией муниципального района (городского округа) и постоянно действующей рабочей группой городского и сельского поселения по проведению мероприятий по профилактике терроризма и минимизации или ликвидации последствий террористического акта - на полгода.

В целях достижения наибольшей согласованности планирующих документов приняты единый перечень и формы планирующих документов, к которым относятся следующие документы.

1. План работы Антитеррористической комиссии Московской области с приложениями к нему.

2. План работы постоянно действующей рабочей группы центрального исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (министерства, ведомства, учреждения) с приложениями к нему.

3. План работы антитеррористической комиссии муниципального района (городского округа) и постоянно действующей рабочей группы городского и сельского поселения.

4. План работы органа управления на месяц.

5. Расписание занятий по антитеррористической подготовке (сборы, ежемесячные, однодневные занятия и т.д.).

6. Материалы учений и тренировок по антитеррористической защищенности объектов (приказы о подготовке и проведении учений и тренировок, календарные планы подготовки и планы проведения этих учений и тренировок, задания участникам, материалы разборов учений и другие документы, разрабатываемые при подготовке и проведении учений и тренировок).

4.2. Методика работы руководителя (начальника) и органа управления по планированию антитеррористической подготовки

Главным организатором антитеррористической подготовки является руководитель (начальник). Он принимает решение на организацию антитеррористической подготовки, дает указания по ее планированию, непосредственно участвует в разработке важнейших мероприятий и руководит ею.

Подготовка руководителя (начальника) к планированию антитеррористической подготовки, начинается с глубокого изучения исходных данных и оценки условий, в которых она будет проводиться.

Вся работа руководителя по организации планирования антитеррористической подготовки обычно проводится в два этапа.

Первый этап - подготовительный. На этом этапе руководитель (начальник) изучает и уясняет исходные данные, отдает указания на подготовку предложений для принятия решения, заслушивает своих заместителей, начальников управлений и служб, рассматривает и утверждает сроки проведения основных мероприятий антитеррористической подготовки. Свои указания руководитель (начальник) может отдать на служебном совещании или путем личного общения с конкретным исполнителем.

Второй этап - собственно принятие решения и руководство оформлением его в виде плана антитеррористической подготовки.

Принимая решение на организацию антитеррористической подготовки, руководитель (начальник) определяет:

важнейшие цели и задачи по антитеррористической подготовке, которые должны быть достигнуты в результате обучения сотрудников и личного состава к концу года;

задачи по дальнейшему совершенствованию антитеррористической готовности, подготовки сотрудников, органов управления и подразделений;

основные мероприятия по всестороннему обеспечению антитеррористической подготовки. В частности, указывается порядок

использования техники и денежных средств, а также порядок материального обеспечения, наиболее сложных занятий и учений.

И, наконец, руководителем (начальником) определяются основные мероприятия по руководству антитеррористической подготовкой.

Проводя, всю эту работу, руководителю (начальнику) необходимо определить для себя лично главные, стержневые мероприятия антитеррористической подготовки, на которых должно быть сосредоточено основное внимание (это мероприятия по совершенствованию готовности мероприятий по противодействию терроризму, сроки проведения тактико-специальных учений и командно-штабных учений).

Принятое решение оформляется графически и письменно. После принятия решения руководитель (начальник) доводит его до подчиненных в ходе постановки задач на организацию антитеррористической подготовки и ее планирование. Это осуществляется, как правило, на служебном совещании при подведении итогов за прошедший год и здесь же ставятся главные, наиболее общие задачи антитеррористической подготовки, указываются сроки и место проведения, основных мероприятий, а также время разработки и представления на утверждение частных планов начальников управлений и служб. Более детально указания по планированию отдаются руководителем (начальником) на специально посвященном этому вопросу совещании.

В последующем руководитель (начальник) руководит планированием антитеррористической подготовки, в ходе которого он должен постоянно знать ход разработки планирующих документов, а вопросы антитеррористической готовности, основные мероприятия антитеррористической подготовки и контроля разрабатывать лично.

На этом работа руководителя (начальника), безусловно, не заканчивается, ему еще предстоит планирование личной работы на месяц, утверждение плана-календаря основных мероприятий, а также ежемесячное и еженедельное уточнение задач антитеррористической подготовки.

Главным исполнителем планирования на основании указаний руководителя (начальника) является:

в субъекте Российской Федерации - аппарат Антитеррористической комиссии;

в министерстве (ведомстве, учреждении) - постоянно действующая рабочая группа по организации и проведению мероприятий по профилактике террористических угроз в сфере своей деятельности;

в муниципальном районе (городском округе) - антитеррористическая комиссия муниципального района (городского округа);

в городском и сельском поселении постоянно действующая рабочая группа по проведению мероприятий по профилактике терроризма и минимизации или ликвидации последствий террористического акта;

на объекте – заместитель руководителя объекта по безопасности.

Свою работу исполнительные органы начинают со сбора и подготовки предложений для принятия - решения руководителем (начальником). Подготовка предложений осуществляется совместно с начальниками

управлений, отделов и служб, которые прорабатывают мероприятия подчиненных подразделений и служб.

Следующим этапом является конкретизация мероприятий в соответствии с решением руководителя (начальника). Эти мероприятия и сроки их проведения определяются лично каждым начальником управления, отдела и службы.

Мероприятия готовности к проведению мероприятий по противодействию терроризму разрабатываются лично руководителем (начальником).

Разработка последующих разделов плана и приложений к нему осуществляется назначенными для этого сотрудниками под руководством ответственного за разработку плана антитеррористической подготовки.

В дополнение к плану разрабатывается и ряд предложений, в которых главным образом отражаются и конкретизируются вопросы обеспечения основных мероприятий антитеррористической подготовки.

Последним этапом разработки планирующих документов является проверка и взаимное согласование с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти всех запланированных мероприятий по разделам и приложениям. Особое внимание на этом этапе должно быть уделено четкому соответствию планов начальников управлений, отделов и служб плану антитеррористической подготовки.

После утверждения, планов антитеррористической подготовки соответствующие выписки из них доводятся до министерства (ведомства, учреждения, структурного подразделения), муниципального района (городского округа), городского и сельского поселения. Аппаратом Антитеррористической комиссии субъекта Российской Федерации организуется контроль и помощь в планировании во всех звеньях. Далее в ходе антитеррористической подготовки планирование постоянно конкретизируется и уточняется на полгода, месяц и неделю.

4.3. Содержание плана антитеррористической подготовки

Главным планирующим документом является «План работы Антитеррористической комиссии субъекта Российской Федерации на 20 ____ год», который представляет собой служебный документ, в котором отражается система мероприятий по противодействию терроризму, в том числе и по организации антитеррористической подготовки. Как правило, это отдельный раздел плана, который называется – «Антитеррористическая (профессиональная) подготовка государственных служащих центральных исполнительных органов государственной власти и муниципальных служащих органов местного самоуправления по проблемам противодействия терроризму».

По своему содержанию данный раздел плана включает общие учебные мероприятия, проводимые только данной инстанцией, и те мероприятия из плана Национального антитеррористического комитета (Антитеррористической

комиссии субъекта Российской Федерации), на которые привлекаются сотрудники и структурные подразделения с определением конкретных сроков их исполнения.

Важное место в рассматриваемом нами разделе принадлежит планированию занятий, тактических учений и командно-штабных тренировок.

В течение года может планироваться и проводится:

по решению оперативного штаба в субъекте Российской Федерации – одно тактико-специальное учение и одна командно-штабная тренировка на территории субъекта Российской Федерации;

по решению Антитеррористической комиссии субъекта Российской Федерации – одно тактико-специальное учение и одна командно-штабная тренировка на территории муниципального образования;

по решению руководителя министерства (ведомства, учреждения) - одно тактико-специальное учение и одна командно-штабная тренировка на подведомственном объекте;

по решению главы муниципального района, председателя антитеррористической комиссии муниципального района (городского округа) - одно тактико-специальное учение и одна командно-штабная тренировка на объекте с массовым пребыванием людей.

Особое внимание необходимо обратить на планирование тактико-специальных учений и командно-штабных тренировок.

Планы работ по противодействию терроризму и антитеррористической подготовки согласовывается и утверждается:

план работы Антитеррористической комиссии субъекта Российской Федерации – утверждается Губернатором субъекта Российской Федерации, председателем Антитеррористической комиссии субъекта Российской Федерации;

план работы министерства (ведомства, учреждения, структурного подразделения) – согласовывается с аппаратом Антитеррористической комиссии субъекта Российской Федерации и утверждается руководителем министерства (ведомства, учреждения, структурного подразделения);

план работы муниципального района (городского округа) - согласовывается с аппаратом Антитеррористической комиссии субъекта Российской Федерации и утверждается главой муниципального района (городского округа), председателем антитеррористической комиссии муниципального района (городского округа);

план работы на объекте согласовывается с аппаратом антитеррористической комиссии муниципального района (городского округа) и утверждается руководителем объекта.

4.4. Организация и осуществление руководства антитеррористической подготовкой

Руководство антитеррористической подготовкой – это целенаправленная деятельность Антитеррористической комиссии субъекта Российской Федерации

Федерации, министерства (ведомства, учреждения, структурного подразделения), главы муниципального района, председателя антитеррористической комиссии муниципального района (городского округа), руководителя объекта и их органов управления по оказанию помощи и контролю за организацией и ходом антитеррористической подготовки в подразделениях находящихся в сфере деятельности, обобщение опыта антитеррористической подготовки, учет, отчетность по ним; а также регулирование обучением и слаживанием функциональных групп и структурных подразделений.

Руководство антитеррористической подготовкой руководители (начальники) всех степеней осуществляют лично и через подчиненные органы управления. Основными мероприятиями руководства антитеррористической подготовкой являются:

контроль за ходом антитеррористической подготовкой и оказание помощи;

целенаправленная подготовка руководителей (начальников) по организационным вопросам противодействия терроризму;

организация работы по повышению (подтверждению) профессиональной квалификации в области противодействия терроризму;

постоянное изучение и оперативное внедрение передового опыта в практику подготовки сотрудников министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений), муниципальных образований и объектов;

учет и отчетность, своевременное и объективное подведение итогов антитеррористической подготовки.

Контроль и оказание помощи.

Важным элементом в руководстве антитеррористической подготовкой является контроль за её ходом и оказание помощи.

Цель контроля и оказания помощи заключается в обеспечении руководителя (начальника) объективными данными, отражающими готовность министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений), муниципальных образований, объектов и их органов управления к выполнению задач по противодействию терроризму и выявления реального положения дел по антитеррористическому обучению сотрудников, их уровня подготовки, состояния планирования, всестороннего обеспечения мероприятий антитеррористической подготовки и другим вопросам.

Основным содержанием работы по контролю и оказанию помощи является:

проверка выполнения плана и программ антитеррористической подготовки, охвата учебной работой всех категорий сотрудников и органов управления;

проверка и оценка организации и методики проведения занятий и учений, уровня подготовки сотрудников и слаженности министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений), муниципальных образований, объектов и их органов управления;

изучение результатов контроля за ходом антитеррористической подготовки, эффективности работы органов управления по управлению

деятельностью по противодействию терроризму;

определение причин вскрытых недостатков и оказание помощи в организации и проведении работ по их устранению;

выработка мер и планирование работы управлений, отделов и служб по устранению недостатков, требующих решения руководителя (начальника), организовавшего проверку;

обучение сотрудников министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений), муниципальных образований, объектов и структурных подразделений организации и методике решения поставленных задач путем подготовки и проведения, целевых инструкторско-методических и показательных занятий, совместной практической работе по подготовке и проведению основных мероприятий по антитеррористической подготовке;

контроль устранения вскрытых недостатков.

Контроль осуществляется аппаратом антитеррористической комиссии субъекта Российской Федерации, посредством плановой работы в министерствах (ведомствах, учреждениях, структурных подразделениях), муниципальных образованиях и структурных подразделениях, антитеррористической комиссии муниципального образования на объектах расположенных на территории муниципального образования, а также по докладам, полученным от них.

Мероприятия контроля, сроки и его формы отражаются: в планах работы Антитеррористической комиссии субъекта Российской Федерации; планах работы постоянно действующей рабочей группы центрального исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (министерства, ведомства, учреждения, структурного подразделения); планах работы антитеррористической комиссии муниципального района (городского округа) и постоянно действующей рабочей группы городского и сельского поселения.

Контроль за ходом антитеррористической подготовкой подразделяется на текущий и периодический.

Текущий контроль служит для обеспечения качества учебного процесса, корректировки процесса обучения, предупреждения негативных явлений в антитеррористической подготовке.

Содержание текущего контроля:

проверка готовности основных плановых мероприятий антитеррористической подготовки, подготовки руководителей (начальников) к очередным занятиям;

проверка организации, методики и хода занятий;

проверка качества усвоения (отработки) сотрудниками тем, учебных задач и нормативов в ходе занятий; проверка исправности и эффективности использования учебной материально-технической базы.

Периодический контроль организуется с целью проверки уровня обученности сотрудников по отдельным предметам обучения, должностным и специальным обязанностям, практической отработки отдельных разделов программ (завершения этапов слаживания), проведения тактико-специальных

учений, командно-штабных учений и тренировок, внедрения передового опыта и требований руководящих документов в процесс обучения.

Содержание периодического контроля:

проверка уровня подготовки сотрудников к выполнению задач по противодействию терроризму;
контрольные занятия и учения;
контрольные проверки;
проверка выполнения сотрудниками индивидуальных заданий;
контроль внедрения передового опыта;
прием зачетов по знанию руководящих документов по антитеррористической подготовке.

Уровень готовности министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений), муниципальных образований, объектов и их органов управления к выполнению задач по противодействию терроризму проверяется на занятиях, учениях и тренировках.

Контрольные занятия являются действенным средством проверки качества усвоения сотрудниками основных тем программ обучения и повышения личной ответственности командиров (начальников) за уровень подготовки подчинённых сотрудников.

Осуществление контроля и оказания помощи проводится комплексными группами.

Для этих целей создаются комплексные группы из сотрудников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, прокуратуры, аппарата антитеррористической комиссии субъекта Российской Федерации; центрального исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (министерства, ведомства, учреждения, структурного подразделения), антитеррористической комиссии муниципального района (городского округа).

В ходе своей работы они должны: учить сотрудников министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений), муниципальных образований, объектов и их органов управления современным методам управления, улучшения методики обучения сотрудников.

Продолжительность работы группы: в министерстве (ведомстве, учреждении, структурном подразделении), муниципальном образовании – до трех дней; на объекте, – один день.

Руководитель комплексной группы в соответствии с утвержденным планом проверки:

лично изучает проблемные вопросы и основные причины недостатков, выявленные в ходе предыдущих проверок, а также принятые меры по их устранению (рассмотрение актов проверок и планов устранения недостатков, докладов о состоянии антитеррористической подготовке);

производит предварительное изучение стиля и методов работы, организаторских способностей и уровня профессиональной и должностной подготовки руководящего состава проверяемого министерства (ведомства,

учреждения, структурного подразделения), муниципального образования и объекта;

осуществляет личную подготовку к проверке - изучает требования руководящих документов по запланированным направлениям работы;

за 15 дней до даты проверки вырабатывает замысел работы комплексной группы, готовит и направляет письменные уведомления о планируемой проверке объекта и сроках её проведения руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с приглашением их на организационное совещание, а также руководителю проверяемого министерства (ведомства, учреждения, структурного подразделения), муниципального образования и объекта. Уведомление осуществляется посредством факсимильной или электронной связи.

В замысле определяются: цель и задачи; состав комплексной группы; сроки и продолжительность работы; состав привлекаемых к проверке сотрудников; вопросы организации антитеррористической подготовки, подвергаемые изучению и проверке; основные вопросы оказания помощи; порядок учета результатов и подведения итогов работы комплексной группы.

На основании замысла составляется план работы комплексной группы, конкретизированный по месту, времени и решаемым задачам, утверждаются личные планы работы сотрудников комплексной группы.

После разработки и утверждения плана работы комплексной группы по проведению контроля и оказанию помощи, организуется подготовка сотрудников, выезжающих для контроля и оказания помощи.

Руководитель комплексной группы в соответствии с планом работы готовит и проводит организационное совещание с членами комплексной группы (сотрудники центрального исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, администрации муниципального образования и территориальных федеральных органов исполнительной власти).

На совещании заслушиваются и инструктируются все члены комплексной группы по проверяемым вопросам, решаются основные организационные вопросы, напоминаются основные положения требований руководящих документов по вопросам антитеррористической подготовки, а также доводятся: цели, задачи и план работы группы; анализ состояния дел в конкретном министерстве (ведомстве, учреждении, структурном подразделении), муниципальном образовании, объекте и их органах управления, в том числе нерешенные вопросы; порядок проверки, оценки и оказания помощи по вопросам организации, проведения и всестороннего обеспечения антитеррористической подготовки. В конце совещания руководителем комплексной группы подводятся итоги и ставятся задачи на дальнейшую подготовку в составе управлений, отделов и служб. При необходимости могут быть выданы индивидуальные задания проверяемым (обучаемым).

Завершается подготовка к работе по контролю и оказанию помощи проверкой готовности автотранспорта к выезду.

Итоги работы комплексной группы отражаются в докладах (отчетах) или актах, в которых указываются: степень выполнения программ и планов антитеррористической подготовки, уровень обученности сотрудников и слаженности министерства (ведомства, учреждения, структурного подразделения), муниципального образования, объекта и их органов управления, имевшие место недостатки и их причины, выводы по организации антитеррористической подготовке, а также результаты работы по другим вопросам, указания по устранению выявленных недостатков с определением сроков их выполнения.

Мероприятия по устранению недостатков, которые невозможно устранить в период работы и сроки их проведения, вносятся в соответствующие планы подготовки (работы). Контроль устранения недостатков возлагается на управление, отдел или службу по линии их ответственности.

Итоги работы комплексных групп по оказанию помощи, с указанием основных недостатков и мер по их устранению, доводятся до исполнителей.

Обобщение опыта антитеррористической подготовки и доведение его до органов управления.

Изучение, обобщение и внедрение передового опыта обучения заключается в целенаправленной повседневной работе руководителей (начальников), органов управления по выявлению новых, передовых методов и способов организации антитеррористической подготовки и применение их путем проведения показательных, инструкторско-методических занятий, совещаний и методических конференций (семинаров) по актуальным вопросам антитеррористической подготовки, разработке методических пособий и рекомендаций.

Проведение таких мероприятий способствует установлению единых взглядов на методику подготовки и проведения занятий, тренировок и учений в субъекте Российской Федерации.

Учет результатов антитеррористической подготовки и отчетность по ним.

Учет результатов антитеррористической подготовки – есть отражение количественных и качественных показателей выполнения планов по подготовке сотрудников и уровня обученности министерства (ведомства, учреждения, структурного подразделения), муниципального образования и объекта. Учет включает в себя сбор, систематизацию, хранение, обновление и анализ данных, раскрывающих степень подготовки.

Учет подразделяется на оперативный и периодический.

Оперативный учет заключается в повседневной записи и обработке результатов выполнения планов антитеррористической подготовки и усвоения программы обучения сотрудниками.

Периодический учет – обобщение результатов оперативного учета с последующим анализом и выводами за установленный отрезок времени (неделю, месяц, квартал, полугодие, год).

Отчетность по результатам антитеррористической подготовки – система отчетно-информационных документов и мероприятий, обеспечивающая

руководителей (начальников) и органы управления своевременными и объективными данными о ходе и качестве антитеррористической подготовки.

Она предусматривает конкретность, оперативность, непрерывность управления антитеррористической подготовкой и включает:

доклады министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений), муниципальных образований и объектов об итогах антитеррористической подготовки за полгода и год;

доклады (акты) министерств (ведомств, учреждений, структурных подразделений), муниципальных образований о результатах проверок объектов находящихся в их сфере деятельности;

доклады о проведении учений и тренировок с обобщением положительного опыта, недостатков, их причин и путей устранения.

4.5. Методика разработки исходной обстановки

Для групповых упражнений, тактических летучек, командно-штабных тренировок, командно-штабных учений, тактико-специальных учений на картах разрабатываются планы их проведения (рис. 3). Масштаб карты плана проведения должен соответствовать масштабу карты, применяемой обучаемыми сотрудниками.

Основным содержанием любого планирующего документа, разрабатываемого для проведения занятия (учения) с различными категориями обучаемых, является тактический замысел. Разрабатывая тактический замысел, главное внимание руководитель занятия обязан уделить созданию **исходной обстановки**, как элемента тактического замысла и графической части этих документов. Исходная обстановка является основой для отработки всех последующих вопросов темы занятия.

Приёмы и способы создания поучительной исходной обстановки к началу занятия, группового упражнения, учения.

Под исходной обстановкой понимается совокупность данных тактической (оперативно-тактической) обстановки, необходимых для ввода обучаемых в обстановку, но недостаточных для принятия обучаемым руководителем (начальником) решения. Таким образом, исходная обстановка – это тактическая обстановка, которая доводится руководителем учения (занятия) обучаемым сотрудникам первой. Она должна соответствовать возможной социально-политической обстановки в регионе и показывать условия, в которых возникает террористическая угроза.

Исходная обстановка позволяет руководителю учения (занятия) грамотно определить задачи обучаемым, побуждает обучаемых проявлять самостоятельность и инициативу по добыче определенной информации о положении, составе, состоянии, принадлежности преступников к определенным группировкам, предвидеть развитие событий, умение предопределить характер предстоящих действий и возможные задачи.

Характер действий – это графическое изображение на плане ГУ, ТЛ, ШТ, КШУ и ТУ или письменное в замысле действий преступников, их

перемещений на местности.

Положение и характер действий преступников должен быть таким, чтобы обучаемых можно было логично ввести в эту обстановку.

Обстановка, излагающая данные о социально-политической обстановки в регионе, положении и действиях преступников называется общей.

Обстановка, сообщающая краткие сведения о преступниках, подробные данные о положении и действиях обучаемых, территориальных федеральных органов исполнительной власти, центральных исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации, называется частной.

Полнота отражения элементов исходной обстановки определяется условиями, применительно к которым разрабатывается тактический замысел. В одном случае она может создаваться в условиях уже совершившегося террористического акта, в другом в угрожаемый период, когда террористический акт ещё не совершен.

Составными частями исходной обстановки являются *общая* и *частная* обстановка.

Общая обстановка включает: данные о преступниках, положении и действиях территориальных федеральных органов исполнительной власти, центральных исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

Частная обстановка включает: краткие сведения о преступнике, подробные данные о положении и действиях обучаемых и непосредственных соседей.



Рис. 4. Способы доведения исходной обстановки до обучаемых

В зависимости от формы обучения исходная обстановка до обучаемых может доводиться письменно или устно (рис. 4). Так, *например*, на тактических учениях, проводимых с министерством, ведомством – вручением тактического задания, а на тактических учениях проводимых с муниципальным образованием – устно.

На групповых упражнениях исходная обстановка может доводиться – вручением тактического задания или устно, с помощью средств связи, обозначения и имитации, а на тактической летучке – устно с помощью средств связи, обозначения, имитации, боевыми документами (предварительным боевым распоряжением).

Для проведения учебных занятий, групповых упражнений (тактических летучек), тренировок, учений их руководитель (начальник) должен создаваться *поучительную и сложную* исходную обстановку (рис. 5), требующую принятия обучаемыми самостоятельных и смелых решений, решительных и дерзких действий, выполнения ими внезапно возникающих задач, а также максимально трудные условия в управлении.

Поучительность обстановки заключается в её соответствии: характеру современного противодействия терроризму; географическому положению региона и направлению вероятных действий преступников; тактике действий вероятных преступников; предназначению обучаемых.

Сложность обстановки на учебном занятии, групповом упражнении (тактической летучке), тренировке, учении *достигается* воссозданием характерных черт реальной обстановки, таких, как *динамичность, противоречивость, кризисность*.

Динамичность обстановки на учебном занятии, групповом упражнении (тактической летучке), тренировке, учении достигается:

показом воздействия преступников на критически важные и потенциально опасные объекты, расположенным в регионе;

ведением практических действий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Кризисность обстановки должна требовать от обучаемого сотрудника принятия нестандартных решений и исключать возможность выполнения задачи ранее выбранным способом. *Она достигается:*

огневым воздействием преступников на людей и объекты;

полным или частичным выводом из строя пунктов управления;

воздействием на системы управления радиоэлектронными помехами;

созданием обстановки, требующей одновременного решения ряда задач (воздействие нескольких преступных групп);

обозначением зон (участков) заражения, районов разрушения, пожаров и затоплений.

Противоречивость обстановки должна требовать от обучаемых сотрудников выбора из взаимоисключающих решений, способов действий, нацеливать его на организацию и ведение непрерывной разведки. *Она достигается:*

доведением неполных данных о положении и характере действий

преступников;

сообщением ложной, недостоверной и противоречивой информации;
наращиванием второстепенных данных обстановки.

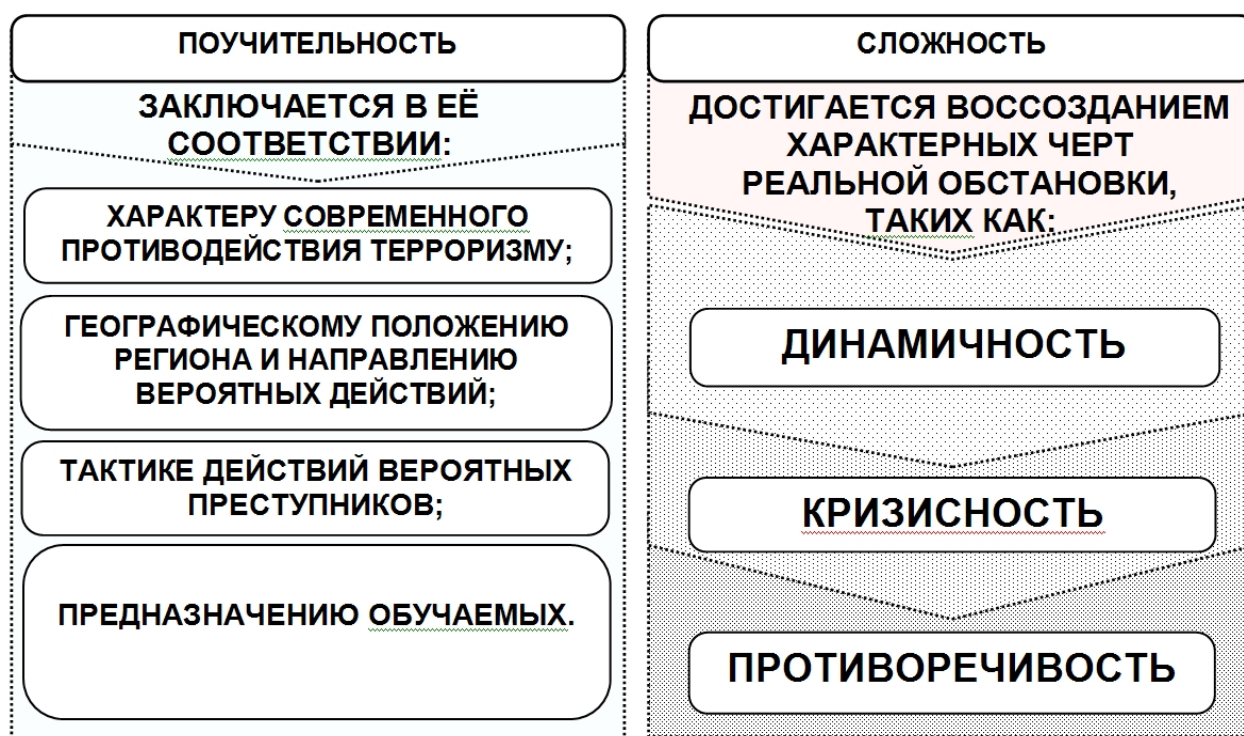


Рис. 5. Требования к исходной обстановке

При создании исходной обстановки для проведения учебных занятий, групповых упражнений (тактических летучек), тренировок, учений их руководителю необходимо учитывать, что сотрудников необходимо обучать умелым действиям в условиях применения противником оружия массового поражения, разрушений радиационно, химически и биологически опасных объектов и применения обычного оружия.

Сложная радиоэлектронная обстановка создается реальным обозначением (имитацией) работы радиоэлектронных средств управления и связи участвующих на учении сторон. Для создания помеховой обстановки привлекаются средства радиоэлектронного подавления с характеристиками, соответствующими аналогам средств радиоэлектронной борьбы вероятных преступников, работа которых должна изменяться в соответствии с содержанием этапов учения и последовательностью работы органов управления.

При создании исходной обстановки к началу занятия, тренировки, учения (к началу этапов учения) их руководитель должен обязательно отрабатывать вопросы по приведению в готовность к выполнению задач сотрудников и органов управления по сигналам оповещения.

Тема 8. Организация подготовки и проведения учений и тренировок по действиям органов государственной власти и органов местного самоуправления при угрозе совершения террористического акта

Антитеррористическая подготовка руководителей и сотрудников центральных исполнительных органов исполнительной власти Московской области и муниципальных образований Московской области (далее – ЦИОГВ и муниципальные образования), а также предприятий, организаций, учреждений как процесс обучения руководителей в организации грамотного управления персоналом, а сотрудников и работников - в выработке устойчивых навыков и умений действовать при возникновении террористической опасности является одним из важнейших направлений их обучения.

Руководителям всех уровней необходимо всегда помнить, что антитеррористическая подготовка не даёт готовых рецептов и категорических указаний. Она содержит только принципиальные, наиболее важные положения и правила подготовки, организации и проведения антитеррористических мероприятий, вырабатывает новые, наиболее совершенные тактические приёмы и способы действий, персонала, пользуясь которыми руководители принимают самостоятельные решения, соответствующие конкретным условиям складывающейся оперативной обстановки.

В современных условиях к задачам антитеррористической подготовки относятся:

изучение теоретических основ подготовки и проведения антитеррористических мероприятий, приёмов и способов действий в них сотрудников и работников, а также - возможных действия преступников;

выработка и совершенствование навыков и умений руководителей всех степеней, в непрерывном управлении персоналом, организации обеспечения их действий в ходе подготовки и при проведении антитеррористических мероприятий;

формирование у руководителей, сотрудников и работников высоких моральных, психологических и физических качеств в совокупности с их профессиональными навыками и умениями при возникновении террористической угрозы;

слаживание структурных подразделений предприятий, организаций, учреждений в целях ведения согласованных действий в различных условиях сложной, постоянно меняющейся оперативной обстановки, в ходе подготовки и при проведении антитеррористических мероприятий.

Важное значение для руководителей всех степеней приобретает умелое определение конкретных задач антитеррористической подготовки. Центральной фигурой в процессе обучения и воспитания персонала является *руководитель предприятия, организации учреждения*. От уровня его профессиональной подготовки, широты и разносторонности знаний, практического опыта, отношения к делу зависят состояние антитеррористической подготовки сотрудников, слаженность в действиях структурных подразделений и предприятия, организации и учреждения в целом.

1. Общие рекомендации.

Наивысшей и наиболее эффективной формой обучения персонала предприятий, организаций и учреждений являются *антитеррористические учения* (Далее - Учения). Учения служат важнейшим средством слаживания структурных подразделений, повышения их практической выучки и готовности к антитеррористическим действиям в различных условиях сложной оперативной обстановки в ходе подготовки и при проведении антитеррористических мероприятий.

В ходе учений руководители учатся сами и одновременно обучают подчиненных; структурные подразделения готовятся к ведению антитеррористических действий, совершенствуют и изыскивают новые приёмы и способы, антитеррористических мероприятий.

По сравнению с антитеррористическими занятиями учения представляют собой более высокую ступень в системе обучения, так как включают в себя отработку не одного вопроса (элемента), а сразу несколько различных, последовательно отрабатываемых вопросов (элементов), отрабатываемых комплексно и взаимосвязано. На учения затрачивается более продолжительный период времени. На них могут привлекаться подразделения органов внутренних дел и силовых структур для отработки взаимодействия и управления имеющимися силами и средствами в сложных условиях оперативной обстановки, приближенных к боевым.

Руководители предприятий, организаций и учреждений, начальники (командиры), пункты управления и подразделения правоохранительных органов в ходе учений практически выполняют оперативно-боевые задачи в общей, непрерывно развивающейся оперативно-тактической обстановке, по единому замыслу, на разнообразных объектах и на различной местности, непрерывно днем и ночью, учения проводятся в любое время года.

Основным методом обучения на антитеррористическом учении является практическая работа обучаемых по выполнению своих функциональных обязанностей, предусмотренных планами антитеррористических мероприятий.

По целевому назначению антитеррористические учения могут быть плановыми, показательными, проверочными, опытными (исследовательскими).

Плановые учения организуются и проводятся в соответствии с планом антитеррористической подготовки предприятий, организаций и учреждений в целях совершенствования антитеррористической подготовки и повышения готовности структурных подразделений и персонала к действиям в чрезвычайных обстоятельствах.

Показные учения обычно проводятся до начала плановых учений по предстоящей теме на учебно-методических сборах и методических занятиях с целью продемонстрировать обучаемым возможные приёмы и способы антитеррористических действий в конкретных условиях оперативно-тактической обстановки.

Проверочные учения проводятся по плану руководителя вышестоящего органа управления с целью проверки готовности, выявления недостатков и отработки навыков действий руководителей и персонала предприятий, организаций и учреждений в различных условиях оперативной обстановки.

Опытные учения проводятся по указанию руководства министерств (ведомств), субъекта Российской Федерации в целях исследования наиболее целесообразных антитеррористических способов подготовки руководителей и персонала предприятий, организаций и учреждений к действиям в чрезвычайных обстоятельствах.

Поучительность учения во многом зависит от умения руководителя создать сложную динамичную оперативную обстановку, характерную для того или иного способа действий преступников, включающую элементы внезапности, опасности и оправданного риска, требующую принятия наиболее целесообразных самостоятельных решений, грамотных и слаженных действий персонала, а также выполнения внезапно возникающих вводных.

Продолжительность учения зависит от содержания его темы и учебных целей и должна обеспечивать качественную отработку всех учебных вопросов.

Для подготовки и проведения учения кроме руководителя учения, назначается штаб руководства (группа управления).

На руководителя учения возлагается вся полнота ответственности за подготовку учения и качественное его проведение.

2. Подготовка учения.

Подготовка к учению представляет собой довольно сложный и многогранный процесс, который включает проведение следующих мероприятий:

- планирование учения (разработка замысла учения, пояснительной записки к нему, организационных документов, методических документов, документов по обеспечению учения, справочных документов, итоговых документов);
- подготовку руководства и посредников;
- подготовку штаба руководства (группы управления), органов управления, участников учения;
- подготовку района (места) проведения учения, пунктов управления;
- развертывание средств связи на учении;
- организация и проведение мероприятий по обеспечению маскировки;
- выполнение мероприятий по видам обеспечения.

Разработка материалов учения должна начинаться со сбора и анализа информации. Помимо сведений о теме и целях учения, месте и времени его проведения, масштабе и контингенте участников (обучаемых), нужно собрать исходные данные об уровне подготовки и характеристик предприятия, организации или учреждения, на базе которого будет проводиться учение.

С целью качественного проведения учения разрабатываются организационные указания в форме приказа руководителя органа, организующего учение, или в форме распоряжения.

Для того чтобы подготовка учения проходила целенаправленно и организовано, разрабатывается календарный план, в котором указываются перечисленные мероприятия, сроки их разработки и исполнители.

Исходными данными для подготовки учения являются:

- тема;

- учебные и воспитательные цели учения;
- состав обучаемых, привлекаемых на учения;
- продолжительность;
- объект (район) и время проведения;
- материально-техническое обеспечение учения;
- этапы учения и их содержание.

Перед уточнением (определением) исходных данных и в ходе этой работы руководитель внимательно изучает, наставления, инструкции и руководства, приказы и руководящие документы старших начальников по антитеррористической подготовке, методические пособия и примеры из опыта подготовки и проведения антитеррористических мероприятий, а также анализирует состояние антитеррористической подготовки предприятия, организации, учреждения, привлекаемых на учение.

Разработчики учения должны иметь и при необходимости использовать данные о:

- социально-политической, экономической, криминогенной, экологической (радиационной, химической, бактериологической, биологической) обстановке в районе проведения учения (населённом пункте, субъекте Российской Федерации);
- охраняемых объектах, маршрутах патрулирования, конвоирования, местах несения службы личным составом МВД ГУВД, УВД субъекта Российской Федерации;
- состоянии антитеррористической подготовки и защищённости своего предприятия, организации, учреждения; задачах, и порядке действий правоохранительных органов;
- условиях местности и прилегающей территории к объекту, на котором предстоит проведение учения;
- состоянии и прогнозе погоды;
- перспективах развития оперативной обстановки и вариантах ее стабилизации.

Характеристики данных обстановки зависят от масштаба и характера учения.

Данные о социально-политической обстановке включают сведения: о составе и характеристике населения; о наличии политических партий и движений, их политической направленности, уровне популярности среди населения; об уровне напряженности отношений между партиями и движениями (их отдельными лидерами и активными участниками), различными группами населения; о вероятности, времени и возможных районах возникновения массовых беспорядков, возможных провокациях и т.п.

Данные об экономической обстановке включают сведения: о наличии и состоянии промышленных предприятий, лечебных учреждений, сельскохозяйственных и других организациях, возможности, запасы, силы и средства которых могут быть использованы в интересах выполнения антитеррористических задач.

Данные о криминогенной обстановке включают сведения: об общем состоянии преступности в регионе; о городах, населенных пунктах и районах местности с повышенным уровнем преступности и её причинах; наличии преступных

группировок, сферах их влияния; о местах возможных массовых беспорядков среди местного населения; о степени раскрываемости преступлений.

Данные об экологической обстановке включают сведения об: общем экологическом состоянии района; наличии АЭС и предприятий, применяющих в технологическом процессе ядерные компоненты, их могильников; наличие хранилищ СДЯВ и предприятий их применяющих в процессе производства; наличие аварийно-опасных участков автомобильных и железных дорог, трубопроводов, по которым транспортируются СДЯВ; наличие крупных хранилищ нефтепродуктов; наличие гидротехнических сооружений, разрушение которых может привести к затоплению, затрудняющему или исключаяющему возможность выполнения задач; сейсмоопасности района; наличию и состоянию укрытий, убежищ, которые могут быть использованы в случае необходимости.

Данные о радиационной, химической, бактериологической (биологической обстановке) включают сведения: о состоянии подчинённых и приданных сил, подвергшихся воздействию средств радиационного, химического и бактериологического заражения; о разрушениях, районах радиационного, химического, бактериологического (биологического) заражения, об уровнях радиации, рецептурах отравляющих веществ в этих районах; о степени радиационного облучения личного состава; о видах возбудителей болезни в очагах бактериологического (биологического) заражения.

Данные об охраняемых объектах, маршрутах патрулирования, конвоирования и местах несения службы включают сведения: о количестве, принадлежности, режиме охраняемых объектов, их размерах, протяженности периметров, количестве охраняемых площадок; характеристиках объектов в зависимости от характера и направлений их деятельности, выпускаемой продукции, используемых в производстве веществ, расположение их на местности; средней численности сотрудников, режиме работы объектов, количестве и видах контрольно-пропускных пунктов, интенсивности движения через них, наличию режимных помещений и способах их охраны; сведения о наличии и состоянии системы физической защиты; сведения о попытках проникновения нарушителей на объекты (с объектов), других чрезвычайных обстоятельствах, нарушениях установленного пропускного и внутриобъектового режима и мероприятиях взаимодействующих сил по их предотвращению и ликвидации последствий;

сведения о проводимых на объектах мероприятиях (работах), влияющих на выполнение поставленных задач; состояние ИТСО; количество маршрутов патрулирования, постов охраны порядка, уровень уличной преступности и ее тенденции, характер преступлений, время их совершения, роль нарядов милиции общественной безопасности и войсковых нарядов в их предотвращении, пресечении и раскрываемости; количество маршрутов конвоирования, состав и средняя численность перевозимого контингента, его побеговая активность; количество, периодичность и характеристика судебных заседаний; дисциплинарные проступки на службе и их причины, участниках противоправных действий, количества нарушителей (участников противоправных действий), их личности (приметы); вероятные намерения действий нарушителей (участников противоправных действий), характер действий и

направления (объекты) их воздействия; средства, имеющиеся у нарушителей (участников противоправных действий).

Данные о состоянии антитеррористической подготовки и защищённости своего предприятия, организации, учреждения; задачах, и порядка действий правоохранительных органов включают сведения: об уровне антитеррористической подготовки руководителей и персонала своего предприятия, организации, учреждения; инженерного обеспечения (наличие и состояние ограждения внешнего периметра, решеток на окнах, запасных и эвакуационных выходов и т.п.); материальном обеспечении; задачах и возможности правоохранительных органов, возможности по выполнению ими объема задач в повседневных условиях и при возникновении чрезвычайных обстоятельств, а также в случае выделения сил и средств для обеспечения режима чрезвычайного положения за пределами района дислокации; возможности по созданию и наращиванию группировки сил и средств и осуществлению маневра ими.

Данные о силах и средствах взаимодействующих органов внутренних дел, соединениях (воинских частях, подразделениях) внутренних войск. Вооруженных Сил, пограничных войск, администрации охраняемых объектов содержат сведения о: количестве и пунктах дислокации (места расположения) соседей (взаимодействующих органов), задачах, выполняемых совместно; характере помощи, которую могут оказать взаимодействующие органы; удалении взаимодействующих органов; возможные сроки оказания взаимопомощи в случае необходимости; средства связи, по которым можно поддерживать взаимодействие, составе администрации объектов и ее деятельности в интересах выполнения задачи; имеющихся в распоряжении администрации силах и средствах, их подготовке и возможностях по оказанию помощи; порядке их действий в различных условиях обстановки, местонахождение частей, подразделений инженерных войск, баз хранения МО, ПВ, МЧС России и предприятий, использование производственных мощностей которых возможно в интересах выполнения задач обеспечения.

Данные о местности включают сведения: общий характер местности (тип рельефа, степень просматриваемости, наличие, частота и характер естественных и искусственных препятствий, возможность их преодоления, характер заселенности); защитные и маскирующие свойства (наличие естественных укрытий, возможности использования рельефа местности для маскировки); возможные изменения в характере местности (возможные районы радиоактивного, химического заражения местности в случае разрушения объектов атомной энергетики и предприятий химической промышленности, возможные районы возникновения пожаров, затоплений в случаях стихийных бедствий); условия проходимости местности (наличие и состояние дорог, мостов и переправ, характер грунтов и проходимость вне дорог в различное время года).

Данные о состоянии и прогнозе погоды включают сведения: о преобладающей температуре воздуха и почвы, влажности и давления, скорости, направлении и силе ветра, видимости и прозрачности атмосферы, характере осадков; ожидаемых опасных явлениях погоды; продолжительности темного и светлого времени суток; сведения о наличии и высоте нижней и верхней кромки облачности, горизонтальной видимости.

Работу над исходными данными руководитель начинает с уяснения темы учения, последовательно раскрывая ее содержание. Прежде всего, он должен ясно представить условия оперативной обстановки, которые обеспечат качественную отработку данной темы.

Руководитель учения начинает подготовку к учению с уяснения задачи. Он изучает требования руководящих документов по теме, отрабатываемой на учении, опыт решения вопросов, выносимых на учение, новые положения применительно к теме учения, оценивает реальную обстановку, особенности в проведении учения, состояние и уровень подготовки участников учения, а также привлекаемых приданных и взаимодействующих органов и подразделений и другие сведения.

Учебные и воспитательные цели руководитель определяет, исходя из темы учения и с учетом уровня подготовки руководителей, степени слаженности структурных подразделений и выучки персонала. Учебные цели должны вытекать из конечных результатов, которые намечены руководителем для данного учения. При этом учебные цели определяются для каждой категории обучаемых.

Тема учения формулируется с указанием характера террористической угрозы, масштаба привлекаемых субъектов учения.

Тема учения, по возможности, должна отражать вопросы взаимодействия со всеми субъектами системы проведения мероприятий при чрезвычайных обстоятельствах.

В этом случае замысел учения должен быть согласован и с взаимодействующими органами.

Формирование учебных целей обычно начинается словами «*научить*», «*совершенствовать*», «*дать практику*», «*тренировать*», «*проверить*».

Формулируя цели учения, необходимо ответить на вопрос, для чего оно проводится, что ожидают руководители от его проведения. Иными словами, чему предполагается научить, что проверить, какие знания закрепить, а также каким образом выработать соответствующие навыки, чтобы адекватно действовать в той или иной оперативной обстановке. Однако руководителю следует помнить, что чрезмерная детализация общей цели приводит к усложнению учения, к потере его целенаправленности.

Чтобы конкретизировать содержание темы, *учение делят на этапы*, предоставив руководителю учения возможность последовательно сосредоточить внимание на отработке конкретных учебных вопросов и определить, чему будут обучаться руководители. Количество этапов и их содержание зависят от темы, учебных целей и времени, отводимого на проведение учения.

При определении темы этапов следует учитывать, что *каждый этап должен включать учебные вопросы, охватывающие законченный период организации или ведения тех или иных действий*. Количество учебных вопросов зависит от содержания темы каждого этапа и времени, отведенного на её отработку. Опыт показывает, что включение в один этап большого числа учебных вопросов приводит к поверхностной их отработке, поэтому каждый

этап должен содержать три-четыре учебных вопроса, а время, отведенное на его отработку, должно обеспечивать требования выполнения нормативов и соблюдения методической последовательности проведения учения, учитывая уровень подготовки обучаемых.

Формулировка учебных вопросов каждого этапа должна отражать ту работу и действия обучаемых, которые они должны проделать в определенной обстановке.

Исходя из продолжительности проведения учения, руководитель составляет общий расчет времени от момента возникновения террористической угрозы и до полной её ликвидации. В последующем этот расчет времени конкретизируется при разработке плана проведения учения.

Итак, вначале руководитель учения определяет, чему обучать, в каких условиях добиваться слаженных действий обучаемых, а затем, какую для этого создать оперативно-тактическую обстановку. Четкое определение (уточнение) всех исходных данных, этапов учения и учебных вопросов позволит ему дальнейшую работу по подготовке учения организовать планомерно и целеустремленно.

3. Основные документы по проведению учений

Основным документом, на основе которого готовятся все документы по проведению учения, является его замысел.

При разработке замысла учения создается оперативный фон в объеме на одну - две ступени выше участвующего в учении органа управления.

Как правило, в замысле предусматривается отрабатывать действия участников в сроки, близкие к реальным (т.е. обычно «час за час»). Если руководитель предполагает заслушивать участников в ходе учения, то для этого должно быть отведено время. При расчете времени периоды, в которые должны действовать реально не участвующие на учении органы управления и организации, могут исключаться из плана учения.

В замысле учения должны быть отображены:

- тема;
- учебные вопросы;
- цели учения;
- метод проведения учения;
- место и время проведения учения;
- состав обучаемых на учении;
- этапы учения и их продолжительность по астрономическому и оперативному времени;
- порядок отработки поставленных вопросов и исходных для этого данных.

Очень важно в замысле учения определить принцип отработки учебных вопросов. Учебные вопросы могут отрабатываться *последовательно* один за

другим, могут отрабатываться и *параллельно* (чаще только часть учебных вопросов).

Принципиальное определение последовательности отработки учебных вопросов очень важно для расчета времени на отработку этапа.

При определении времени, необходимого на отработку этапов, учитывается объем работы обучаемых по каждому учебному вопросу и их возможности по выполнению этого объема работы (т.е. за какое время они смогут выполнить работу). Конечно, это будет приблизительный, усредненный расчет. Но он позволяет определить, достаточно ли отпущенного на проведение учения (отработку учебного вопроса или вводной) времени. Если времени достаточно, то никаких сложностей не предвидится. В том случае, когда времени, отведенного на проведение учения недостаточно, руководитель в замысле предусматривает оперативные скачки.

Их суть заключается в том, что учебные вопросы, в решении которых обучаемые имеют достаточные навыки, не отрабатываются на учении. Вместо этого им сообщается, ***за какое оперативное время какие и как были решены вопросы и какие результаты достигнуты***. Следует различать оперативный скачок (скачок в работе игровых коллективов) и скачок в оперативном времени. Хотя они и связаны между собой, но есть и различия. Оперативный скачок предполагает, и скачок в оперативном времени, так как из учения исключается оперативное время, в течение которого должны были решаться не включенные в замысел учебные вопросы, т.е. делается скачок в оперативном времени. Но скачок в оперативном времени может быть и при отработке любого учебного вопроса, так как по опыту проведения учений оперативная обстановка для отработки учебных вопросов подается в определенной последовательности и блоками, позволяющими сконцентрировать внимание обучаемых на решении главных задач. Это некоторая условность, допускаемая при проведении учения, так как на практике обстановка изменяется не по учебным задачам. Но такая условность оправдана целью и задачами обучения и по сути дела является одним из методических приемов проведения учения, так как это позволяет более рационально использовать время, отведенное на учение для отработки учебных вопросов.

После разработки замысла руководитель приступает к подготовке ***основного задания*** для обучаемых и методических рекомендаций для обучающихся.

Основное задание содержит указания о том, что надо выполнить обучаемым в процессе подготовки к учению и в ходе его проведения, а также сведения об общей обстановке в районе проведения учения, силах и средствах правоохранительных органов, приданных и взаимодействующих органов, а также частной обстановки (состояние дел на предприятии (организации, учреждении), результата деятельности учреждений и служб в условиях конкретного события, возникшей ситуации).

В основном задании для обучаемых содержатся указания на порядок отработки отдельных учебных вопросов, решаемых на том или ином этапе учения. Необходимые для этого сведения даются в приложениях к заданию.

Как правило, основное задание состоит из 4-х разделов (общая обстановка, частная обстановка, справочные материалы, задание) и нескольких приложений (в частности, по составу обучаемых и группировки сил, привлекаемых к проведению учения).

В первом разделе дается общая характеристика дестабилизирующих факторов социально-экономического, политического и криминологического характера, способных оказать влияние на способы и тактику решения задач, которые ставят разработчики учения.

Во втором дается информация о конкретно происшедшем событии, послужившим толчком к возникновению чрезвычайных обстоятельств (Это может быть сделано в последнем разделе основного задания либо в первой вводной, подаваемой обучающимся).

В третьем - характеризуются имеющиеся силы и средства, отмечается время начала работы органа оперативного управления и создания оперативных групп, сил и средств правоохранительных органов, и иных заинтересованных ведомств, а также их численный состав и иные характеристики.

В четвёртом - излагается собственно задание обучаемым.

В замысле учения не излагается вся обстановка, а дается как бы ее содержание, позволяющее отработать все учебные вопросы. В характеристике исходной или общей обстановки обычно указываются только её элементы и их основное содержание. В последующем все это детализируется в основном задании, о чем будет сказано ниже.

Характер частной оперативной обстановки определяется как правило по каждому учебному вопросу, содержание должно быть достаточным для его отработки. Учитывается и то, что на практике очень часто, особенно в экстремальных ситуациях, данные об обстановке бывают не полными. Поэтому в замысле должны также определяться характерные для практики проблемы в характеристике оперативной обстановки.

Частная обстановка должна подводить, вынуждать обучаемых принимать управленческое решение, т.е. должна включать информацию, требующую немедленного реагирования. Обычно она включает данные, необходимые для отработки 1-го учебного вопроса, но может включать данные для отработки учебных вопросов 1-го этапа.

Если по замыслу учение начинается разработкой каких-либо мероприятий (планов), то в частной обстановке показывается критическое состояние оперативной обстановки, требующее разработки этих мероприятий (составления плана).

В справочные данные включаются сведения не являющиеся частью общей и частной обстановки, но необходимые для решения учебных вопросов. Например, материально-техническое обеспечение предприятия, организации, учреждения, техническая характеристика зданий (помещений) и т.п.

В качестве рекомендуемой литературы указываются нормативные документы, регламентирующие действия руководящих должностных лиц и персонала в обстановке, предусмотренной темой учения, учебники, учебные пособия и лекции по теме учения. Если литературы по теме учения издано

много, руководитель учения обязан выбрать только ту литературу, которая обеспечит правильное решение учебных вопросов учения.

На этапе подготовки основного задания и в процессе сбора информации разработчики учения нередко впадают в недопустимые крайности при определении достаточности объёма требующейся для работы документации. В результате чрезмерные усилия расходуются на сбор избыточной информации, впоследствии оказывающейся никому не нужной, и, наоборот, допускается недобор весьма необходимых сведений, нехватка которых может проявиться непосредственно в процессе проведения учений. Это происходит в силу того, что в замысле не всегда четко определяется перечень и объем требующихся сведений. Вот почему ответственные за сбор информации либо упускают важные для целей учения сведения, либо берут все подряд по принципу «может, пригодится».

И первое, и второе вредно, так как требует впоследствии дополнительных усилий в работе с излишней информацией, а вследствие отсутствия необходимой - значительно осложняется процесс подготовки, к учению, как обучаемых, так и обучающихся. Чтобы избежать этих ошибок, руководителю, которому поручено координировать работу по подготовке материалов к учению, следует составить план-график подготовки материалов и держать его на контроле. Последовательность исполнения требуемых для проведения учения документов позволяет пополнять объем требуемой информации по мере ее необходимости, исключая чрезмерные перегрузки разработчиков на отдельных этапах работы и ненужные затраты времени на сбор излишних сведений. Это оказывает положительное влияние на качество разработки. Можно рекомендовать проводить сбор и обработку материалов в следующей последовательности:

- разработка концепции учения;
- определение темы и учебных целей учения;
- определение учебных вопросов учения.

Далее разработчиками учения последовательно отрабатываются вводные и решения по ним. Аналогично проводится работа по следующим учебным вопросам.

После подготовки основного задания разрабатываются план учения и пакет вводных.

При обработке информации, собранной с целью ее использования в учении, допускается возможность её изменения в соответствии с целями учения. Об этом делаются соответствующие указания.

Изменения осуществляются в целях создания наиболее напряженной обстановки для обучаемых, приобретения ими умений и навыков как в условиях недостатка информации, так и в условиях смоделированных реальных ситуаций.

Утверждаю
руководитель учения

«__» _____ 20__ года

Календарный план подготовки командно-штабного учения

| Наименование мероприятий | Срок исполнения | Ответственный исполнитель | Отметка о выполнении |
|---|-----------------|---------------------------|----------------------|
| I. Подготовка руководства командно-штабного учения | | | |
| 1. Изучение документов, определение исходных данных по организации <u>КШУ</u> , разработка документов по учению. 2. Проведение рекогносцировки района <u>КШУ</u> . 3. Постановка задач на разработку документов по подготовке к <u>КШУ</u> . 4. Инструктивное занятие с посредниками по отработке практических мероприятий на <u>КШУ</u> . | | | |
| II. Разработка документов для проведения командно-штабного учения | | | |
| 1. План проведения <u>КШУ</u> . 2. Схема связи на <u>КШУ</u> , схема построения автотранспорта и др. документы. | | | |
| III. Подготовка сотрудников, органов управления, привлекаемых сил и средств | | | |
| 1. Изучение организационных вопросов. 2. Подготовка материалов к <u>КШУ</u> . 3. Изучение вопросов, подлежащих отработке в ходе <u>КШУ</u> . | | | |
| IV. Подготовка объекта и района командно-штабного учения | | | |
| 1. Обеспечение автотранспортом и горючим. 2. Оборудование мест сбора. 3. Проверка состояния готовности к <u>КШУ</u> систем оповещения и связи. | | | |

Руководитель постоянно действующей рабочей группы по организации и проведению мероприятий по профилактике террористических угроз

И.И. Иванов

УТВЕРЖДАЮ
руководитель учения

«__» _____ 20__ года

ПЛАН
проведения командно-штабного учения

Тема «Организация и проведение мероприятий по пресечению террористического акта на объекте массового пребывания людей»

Учебные и воспитательные цели:

1. Углубить и закрепить теоретические и практические знания руководителей и сотрудников центральных исполнительных органов исполнительной власти Московской области и муниципальных образований Московской области (далее – ЦИОГВ и муниципальные образования):

а) по особенностям и содержанию работы дежурной службы ЦИОГВ и муниципальных образований по оповещению в условиях совершения или угрозы совершения террористического акта;

б) по способам участия в противодействии терроризму;

в) по особенностям подготовки и проведение мероприятий по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма;

г) по особенностям организации и осуществления основных видов обеспечения.

2. Совершенствовать практические навыки руководителей и сотрудников ЦИОГВ и муниципальных образований:

а) в сборе, анализе и оценке сложившейся обстановки, формулировании и докладе выводов из нее, установлении степени ее влияния на безопасность;

б) в разработке и обосновании предложений руководителей ЦИОГВ и муниципального образования по оказанию содействия в обеспечении контртеррористической операции по пресечению террористического акта и их докладе;

в) в планировании оказания содействия в обеспечении контртеррористической операции по пресечению террористического акта в рассматриваемых условиях, отображении результатов планирования в документах Плана по оказанию содействия в обеспечении контртеррористической операции по пресечению террористического акта;

г) в управлении органами и организациями при подготовке и проведении мероприятий по оказанию содействия в обеспечении контртеррористической операции по пресечению террористического акта.

3. Отработать с руководителями и сотрудниками ЦИОГВ и муниципальных образований:

а) вопросы подготовки и проведения мероприятий по оказанию содействия в обеспечении контртеррористической операции по пресечению террористического акта и осуществления основных видов обеспечения;

б) порядок взаимодействия ЦИОГВ и муниципальных образований с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по Московской области.

4. Воспитывать руководителей и сотрудников ЦИОГВ и муниципальных образований в духе безупречного выполнения конституционного и патриотического долга, прививать им высокие моральные и профессиональные качества.

Время проведения и место проведения КШУ: с _____ по _____ года.

КШУ проводится в соответствии с планом в течение 6 часов на базе _____.

УТВЕРЖДАЮ
руководитель учения

«__» _____ 20__ года

ПЛАН
проведения командно-штабного учения

Тема «Организация и проведение мероприятий по пресечению террористического акта на объекте массового пребывания людей»

Учебные и воспитательные цели:

1. Углубить и закрепить теоретические и практические знания руководителей и сотрудников центральных исполнительных органов исполнительной власти Московской области и муниципальных образований Московской области (далее – ЦИОГВ и муниципальные образования):
 - а) по особенностям и содержанию работы дежурной службы ЦИОГВ и муниципальных образований по оповещению в условиях совершения или угрозы совершения террористического акта;
 - б) по способам участия в противодействии терроризму;
 - в) по особенностям подготовки и проведение мероприятий по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма;
 - г) по особенностям организации и осуществления основных видов обеспечения.
 2. Совершенствовать практические навыки руководителей и сотрудников ЦИОГВ и муниципальных образований:
 - а) в сборе, анализе и оценке сложившейся обстановки, формулировании и докладе выводов из нее, установлении степени ее влияния на безопасность;
 - б) в разработке и обосновании предложений руководителей ЦИОГВ и муниципального образования по оказанию содействия в обеспечении контртеррористической операции по пресечению террористического акта и их докладе;
 - в) в планировании оказания содействия в обеспечении контртеррористической операции по пресечению террористического акта в рассматриваемых условиях, отображении результатов планирования в документах Плана по оказанию содействия в обеспечении контртеррористической операции по пресечению террористического акта;
 - г) в управлении органами и организациями при подготовке и проведении мероприятий по оказанию содействия в обеспечении контртеррористической операции по пресечению террористического акта.
 3. Отработать с руководителями и сотрудниками ЦИОГВ и муниципальных образований:
 - а) вопросы подготовки и проведения мероприятий по оказанию содействия в обеспечении контртеррористической операции по пресечению террористического акта и осуществления основных видов обеспечения;
 - б) порядок взаимодействия ЦИОГВ и муниципальных образований с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по Московской области.
 4. Воспитывать руководителей и сотрудников ЦИОГВ и муниципальных образований в духе безупречного выполнения конституционного и патриотического долга, прививать им высокие моральные и профессиональные качества.
- Время проведения и место проведения КШУ: с _____ по _____ года.
КШУ проводится в соответствии с планом в течение 6 часов на базе _____.

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ КШУ

| Время | | Отрабатываемые учебные вопросы | Действия руководителя | Действия обучаемых |
|---|---------|--|--|--|
| астрон | операт. | | | |
| С 9.00 до 09.20 | | Общий сбор Информация по особенностям ВГУ | В аудитории проводится общий сбор участников КШУ. На сборе руководитель учения объявляет тему и цели КШУ, доводит состав штабов и оперативных групп, распределение учебных мест, общий порядок проведения КШУ, представляет должностных лиц по учению и проверяет готовность участников. Заместитель руководителя учения доводит до участников КШУ особенности военно-географических условий (ВГУ) района контртеррористической операции. | Уясняют полученную задачу Изучают особенности ВГУ |
| <p>Первый этап: «Порядок действия руководства и сотрудников по организации и проведению мероприятий по пресечению террористического акта на объекте массового пребывания людей».</p> <p>Продолжительность этапа: по астрономическому времени – 1 час по оперативному времени – 1 час.</p> | | | | |
| С 09.20 до 09.30 | | Уяснение полученной задачи, оценка обстановки, подготовка предложений в замысел | Вручается оперативное задание. | Изучают оперативное задание Оценивают обстановку и готовят предложения в замысел |
| С 09.30 до 09.40 | | Подготовка предложений в решение руководителя ЦИОГВ и муниципального образования | Осуществляет контроль за подготовкой предложений в решение руководителя ЦИОГВ и муниципального образования. | Подготавливают предложения в решение, доводят задачи до подчиненных Проводятся первоочередные мероприятия |
| С 09.40 до 10.00 | | Заслушивание докладов должностных лиц по результатам планирования | Руководитель КШУ заслушивают доклады должностных лиц по результатам планирования, утверждают документы плана | Должностные лица докладывают результаты планирования |
| <p>Второй этап: Организация совместной работы с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по Московской области, проводящими специальные работы по ликвидации последствий террористического акта.</p> <p>Продолжительность этапа: по астрономическому времени – 2 часа по оперативному времени – 2 часа</p> | | | | |
| 10.00 до 11.30 | | Проведение контртеррористической операции | Объявляется оперативный скачек. Прибывают сотрудники территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Московской области и проводят мероприятия в соответствии с планом КТО | Участвуют в выполнении практических мероприятий |
| С 11.30 до 12.00 | | Ликвидация последствий террористического акта | Проводятся мероприятия по ликвидации террористического акта. Участвуют в выполнении практических мероприятий. Готовят предложения о возмещении вреда и ущерба пострадавшим. | |
| <p>Третий этап: Общий сбор. Проводится общее подведение итогов.</p> <p>Продолжительность этапа: по астрономическому времени – 1 час по оперативному времени – 1 час</p> | | | | |

Руководитель постоянно действующей рабочей группы по организации проведения мероприятий по профилактике террористических угроз на подведомственных объектах

Критерии оценки учений и тренировок

| № п/п | | отлично | хорошо | удовлетворительно |
|-------|--|--|---|--|
| 1. | Количество участвующих: - руководителей - сотрудников | 90% 70% | 80% 60% | 65% 50% |
| 2. | Оповещение и сбор руководителей и сотрудников | Точно по плану | Позже плана на 10% | Позже плана на 15% |
| 3. | Приведение в готовность: - постоянно действующей рабочей группы - всех структурных подразделений | Точно по плану Точно по плану | Позже плана на 10% Позже плана на 15% | Позже плана на 15% Позже плана на 20% |
| 4. | Укомплектованность, привлекаемых на учения: - сотрудниками - техникой и имуществом | 90% 90% | 75% 65% | 65% 60% |
| 5. | Выполнение мероприятий по повышению живучести и устойчивости управления | 100% | 80% | 60% |
| 6. | Проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ | Нормативы выполнены всеми формированиями | | |
| | | Из них: 50% - <u>отл.</u> | Из них: 60% - <u>отл.</u> и хор. 30% - уд. | Из них: 75% - получили положительные оценки |
| 7. | Управление | Органы управления показали организованность, слаженность. Случаев потери управления не было. | Органы управления задачи выполняли своевременно Были отдельные недостатки. | Органы управления в основном справились. Не было должной организованности. Имели место сбои. |
| 8. | Оповещение руководителей и сотрудников | Информация доведена до 100% руководителей и сотрудников в сроки, предусмотренные планом. | | Информацию получили не все и с запозданием. |
| 9. | Связь | Действовала бесперебойно, обеспечивая надежное управление. | | Имелись перебои в связи по обеспечению управления. |

Приложение
(вариант)

УТВЕРЖДАЮ

Руководитель _____
Московской области

А.А.Лесин

« ____ » июля 20__ года

П Л А Н

проведения тренировки с государственными гражданскими служащими территориального отдела № ____ Московской области

Тема тренировки:

«Порядок действий начальника и государственных гражданских служащих территориального отдела № ____
_____ Московской области при угрозе совершения террористического акта».

Цели тренировки:

1. Проверить порядок оповещения и сбора государственных гражданских служащих территориального отдела _____
Московской области по сигналу «Сбор – Московская область».
2. Определить степень готовности начальника и государственных гражданских служащих территориального отдела
_____ Московской области к действиям при угрозе совершения террористического акта;
3. Дать практические навыки начальнику и государственным гражданским служащим территориального отдела в
организации работы при возникновении угрозы совершения террористического акта.

Время проведения: с 9.00 до 14.00 _____ июля 20__ года

Место проведения - пункт постоянной дислокации

На тренировку привлекаются: Государственные гражданские служащие территориального отдела № _____
Московской области в полном составе.

Порядок проведения тренировки:

| Время | | Учебные вопросы | Создаваемая обстановка. | Работа руководителя тренировки | Действия обучаемых |
|--------------------|---------------|---|--|---|---|
| Астрономическое | Оперативное | | | | |
| ПЕРВЫЙ ЭТАП | | | | | |
| 09.00 – 09.30 | 09.00 – 09.30 | Оповещение и сбор государственных гражданских служащих Московской области по сигналу «Сбор – Московская область» | Объявляется сигнал «Сбор – Московская область» | 1. Отдаёт указание начальнику территориального отдела на оповещение и сбор сотрудников отдела. 2. Принимает доклад о результате оповещения и сбора участников тренировки | 1. Начальник территориального отдела организует оповещение сотрудников отдела. Докладывают руководителю тренировки о результатах оповещения. 2. Участники тренировки прибывают для получения задачи |
| 9.30 – 10.00 | | Руководитель тренировки доводит до участников тему и цели тренировки | | | Уясняют тему и цели тренировки |
| ВТОРОЙ ЭТАП | | | | | |
| 10.00 – 11.00 | 10.00 – 11.00 | Действия начальника и государственных гражданских служащих территориального отдела при получении анонимного письма, содержащего угрозу террористического акта | Доводится вводная № 1 «Получено анонимное письмо, содержащее угрозу террористического акта». (Сотруднику отдела, ответственному за делопроизводство, поступает анонимное письмо.) | Оценивает методику, полноту и правильность действий начальника и сотрудника отдела при получении анонимного письма, содержащего угрозу террористического акта | Начальник отдела докладывает о получении анонимного письма, содержащего угрозу террористического акта начальнику территориального управления, в ФСБ, органы МВД и МЧС. Сотрудник выполняет мероприятия согласно Памятки о правилах обращения с анонимными материалами, содержащими угрозы террористического характера. |

| Время | | Учебные вопросы | Создаваемая обстановка. | Работа руководителя тренировки | Действия обучаемых |
|-----------------|----------------------|--|--|---|--|
| Астрономическое | Оперативное | | | | |
| 11.00 - 12.00 | 11.00 - 12.00 | Действия начальника и государственных гражданских служащих территориального отдела при получении сообщения, содержащего угрозу террористического акта, по телефону | Доводится вводная № 2 «По телефону получено сообщения, содержащее угрозу террористического акта». <i>(Сотрудник отдела получает сообщение, содержащее угрозу террористического акта, по телефону.)</i> | Оценивает методику, полноту и правильность действий начальника и сотрудника отдела при получении сообщения, содержащего угрозу террористического акта, по телефону. | Начальник отдела докладывает о получении сообщения, содержащего угрозу террористического акта, по телефону начальнику территориального управления, в ФСБ, органы МВД и МЧС. Сотрудник выполняет мероприятия согласно Памятки о порядке приема сообщения, содержащего угрозы террористического характера, по телефону. |
| 12.00 - 13.00 | 12.00 - 13.00 | Действия начальника и государственных гражданских служащих территориального отдела при обнаружении взрывоопасных предметов. | Доводится вводная № 3 «Обнаружен взрывоопасный предмет». <i>(Сотрудник отдела обнаруживает взрывоопасный предмет.)</i> | Оценивает методику, полноту и правильность действий начальника и сотрудника отдела при обнаружении взрывоопасного предмета. | Начальник отдела докладывает об обнаружении взрывоопасного предмета начальнику территориального управления, в ФСБ, органы МВД и МЧС. Сотрудники выполняют мероприятия согласно Памятки по действиям при обнаружении взрывоопасных предметов |
| 13.00 - 13.30 | Подведение итогов | | Подводит итоги | | |
| 14.00 | Окончание тренировки | | | | |

Начальник территориального управления № _____
_____ Московской области

И.И. Иванов

4. План проведения учения

План проведения учения разрабатывается на основе и в соответствии с замыслом учения. Представляя собой, определенный алгоритм действий как обучаемых, так и обучающихся, план служит основным рабочим документом для руководителя учения, его штаба и посреднического аппарата. В строгой последовательности в нем излагаются:

- тема учения;
- учебные и воспитательные цели;
- время;
- метод;
- место проведения;
- этапы;
- учебные цели этапов;
- учебные вопросы этапов;
- оперативная обстановка (вводные) для отработки каждого учебного вопроса;
- ожидаемые действия обучаемых (возможные варианты);
- содержание работы руководителя учения, его штаба, посредников.

При разработке плана проведения учения основное внимание должно обращать на определение наиболее эффективных способов обучения сотрудников при отработке ими учебных вопросов.

Основная часть плана составляется по трем разделам: Подготовка к учению. Порядок проведения учения. Порядок проведения разбора учения.

В первом разделе плана может указываться:

время назначения посреднического аппарата и выдачи ему материалов учения;

время проведения руководителем учения организационно-методических занятий с посредническим аппаратом;

время выдачи обучаемым руководителям материалов учения в соответствии с распределением на должности по учению, проведения консультаций;

время проведения показательных учений, показа учебных кинофильмов по теме учения (или близкой к ней);

время проведения инструктажей структурных подразделений (персонала) по вопросам, связанным с порядком проведения учения и проведения других мероприятий.

Сроки проведения организационных мероприятий зависят от нагрузки, опыта посреднического аппарата и подготовленности обучаемых к учению. *Обычно эта подготовка не должна занимать более 10 дней.*

Наиболее сложным является II раздел плана проведения учения. При его разработке:

детализируется и группируется по блокам оперативная обстановка; определяется, что делают обучаемые по каждому блоку данных оперативной обстановки в своих должностях;

устанавливается, какие методические приемы посреднического аппарата

могут обеспечить достижение намеченных действий обучаемых.

При детализации оперативной обстановки и группировке её по блокам руководитель, неукоснительно придерживаясь замысла учения, подбирает из собранной информации такие данные, которые позволяют последовательно решать учебный вопрос. Группируя оперативную обстановку по блокам, необходимо иметь в виду, что каждый блок обстановки должен подаваться в оперативное время, соответствующее реальному развитию событий.

Таким образом, каждый блок может состоять из нескольких вводных. Вводные должны адресоваться определенному должностному лицу

(руководителю) из подчиненного ему источника информации (или как личное наблюдение этого лица). В отдельных случаях (для сокращения времени на доклады информации «по команде»), допускается одновременно подача вводных всем должностным лицам (по учению) или части их, в зависимости от того, кто будет действовать по этим вводным.

В плане проведения учения предусматриваются и способы подачи вводных. Вводные могут подаваться письменно, устно, по средствам связи и телевидения. В качестве вводных могут использоваться фрагменты видеозаписи реальных событий, а также фрагменты из учебных кинофильмов.

Разработка раздела - «Порядок проведения учения» завершается **определением астрономического времени**, в течение которого обучаемые выполняют планируемые действия по каждому блоку данных оперативной обстановки. Затем определяется астрономическое время для отработки каждого учебного вопроса и каждого этапа учения. *Методика заключается в том, что реальные затраты времени на действия обучаемых по каждому блоку данных об оперативной обстановке последовательно приплюсовываются к астрономическому времени, начиная от начала учения.*

В III разделе плана проведения учения (порядок проведения разбора) намечаются организационные вопросы:

где и когда проводится разбор;

кто делает доклад о замысле и ходе учения;

кто анализирует действия обучаемых, даёт оценку их действий, указывает на слабо отработанные вопросы и ставит задачи по их дополнительному изучению и т.д.;

указывается время, выделенное для проведения разбора.

План утверждается непосредственным начальником руководителя учения за 4 - 5 дней до начала учения.

Подготовка материалов разбора заключается в разработке доклада руководителя учения, иногда и доклада начальника штаба (группы управления) учения (теоретическая часть).

В доклад включаются две основные группы вопросов:

наиболее важные теоретические положения по теме учения, содержание замысла и плана проведения учения, различные иллюстративные материалы (демонстрационные схемы, таблицы, графики и т.п.);

анализ действий обучаемых на учении, выводы о степени достижения поставленных целей, разбор вскрытых на учении недостатков, указания по их

устранению, постановка задач по дальнейшему совершенствованию подготовки руководителей и персонала.

Вопросы первой группы разрабатываются на этапе подготовки материалов учения. Вопросы второй группы - в ходе учения.

При подготовке материалов разбора учения большое внимание обращается на процедуру будущего разбора учения и, прежде всего на порядок его проведения. Определив место и время проведения разбора учения, необходимо уточнить количество выступлений, их последовательность и продолжительность. Эту часть разрабатывают руководитель учения и его штаб (группа управления).

Следует также отметить, что в качестве приложения к плану проведения учения целесообразно разрабатывать план разбора, методические указания обучающим (посредникам), некоторые вводные, которые могут вручаться обучаемым в ходе учения, график подачи вводных и другие документы.

Вводные и решения по ним разрабатываются в зависимости от того, какие умения и навыки нужно привить обучаемым в ходе учения. При этом, естественно, учитываются цель учения, тема, замысел, план проведения.

Характер вводных должен быть таким, чтобы обучаемые работали в напряженной динамичной обстановке и были поставлены в условия, максимально приближенные к реальным. В этих целях имитируются, как правило, трудные ситуации, сложность которых должна постоянно возрастать, а решать такие вводные обучаемые должны в условиях строго ограниченного времени.

Для приближения к реальной обстановке, создания реального представления о складывающихся ситуациях целесообразно по наиболее важным вводным подбирать (если есть такие технические возможности и соответствующие условия) специальные кинофрагменты из учебных фильмов, готовить фрагменты видеозаписи, слайды и демонстрировать их в момент подачи вводных. При проведении антитеррористических учений на местности можно воспользоваться методом повтора и подробного анализа каких-то конкретных действий. Это приносит определенную пользу и позволяет закрепить конкретные навыки решений и определенных действий.

Обучающим следует помнить, что подготовленные в ходе разработки материалы учения, а также решения по вводным служат определенным ориентиром для посредников, с помощью которых они подводят обучаемых к принятию наиболее целесообразных решений.

Подготовка к учению начинается с отдания распоряжения либо приказа соответствующего должностного лица, в котором указываются дата и время проведения учения, назначается руководитель, а если необходимо замыслом учения, то и штаб (группа управления), посреднический аппарат (обучающие). В приказе определяется порядок подготовки и проведения учения, назначаются ответственные лица за материально-техническое, медицинское и организационно-техническое обеспечение.

После ознакомления с приказом посредники и обучаемые приступают к изучению материалов учения. Обучаемые изучают только основное задание и рекомендованную литературу, нормативные источники, а также справочные материалы. Посреднический аппарат изучает все материалы, разработанные к

учению, обращая внимание на методическую сторону проведения учения. Обучаемые - на содержательную часть, т.е. на умение принимать целесообразные решения, но не забывать при этом о своей игровой роли. При определении количества времени на изучение материалов следует учитывать их объём и сложность.

Очень важный аспект в подготовке обучающихся заключается в обязательном проведении методического совещания и инструктажа. На этих совещаниях руководители разъясняют основные положения и методику проведения учения, отвечают на возникшие вопросы, дают конкретные указания о единообразном подходе к решению тех или иных вводных, акцентируют внимание посредников на узловых моментах учения.

Обязательным условием непосредственной подготовки к учению является проведение показательного занятия с посредниками (либо, если это необходимо, проигрыванием лишь отдельных, наиболее сложных фрагментов учения). Если при этом обнаружатся какие-то недостатки, допущенные разработчиками, то по ходу подготовки уточняется методика отработки тех или иных учебных вопросов, а также устраняются допущенные ошибки.

Обязательным моментом в подготовке обучаемых к участию в учении является их инструктаж. Его проводит руководитель учения, посредники. На инструктаже до обучаемых доводится основная цель предстоящего учения, особенность методики проведения, освещается основной круг вопросов, на которые необходимо обратить внимание обучаемых при подготовке к учению. **Все эти вопросы не должны раскрывать содержания самого учения.** В ходе инструктажа определяется степень изучения обучаемыми материалов основного задания, даются консультации по всем неясным вопросам.

Замысел, план проведения учения, другие документы методического характера формируются в виде сборника материалов для руководителя учения, его штаба и посреднического аппарата.

Одним из важнейших этапов непосредственной подготовки к учению является подготовка района, места (учебных мест) проведения учения.

Рекогносцировка района учения проводится в ходе разработки плана проведения учения в целях его уточнения. На неё привлекаются заместители и помощники руководителя учения, руководители структурных подразделений предприятия, организации, учреждения (с кем проводится учение) и руководитель объекта, на базе которого проводится учение.

В ходе рекогносцировки руководитель учения определяет (уточняет):

- намеченные исходные районы (объекты) для структурных подразделений и пункта управления предприятия, организации, учреждения;
- задачи и порядок действий обучаемых;
- участки (объекты) розыгрыша действий в учении;
- участки (объекты) имитации по решению старших начальников, в роли которых выступает руководитель учения;
- какие работы необходимо провести по оборудованию (дооборудованию) района учения (учебных мест) и кто их будет выполнять;
- организацию связи и комендантской службы в районе учения;
- район (место) сбора после учения и порядок убытия участников учения на

свои предприятия, организации, учреждения;

меры безопасности.

После рекогносцировки руководитель учения дает указания своим заместителям и помощникам о подготовке района (объекта) учения и учебных мест.

Район проведения антитеррористического учения, как правило, указывается старшим начальником, но в ряде случаев может определяться и руководителем учения. Участки местности и объекты для розыгрыша учения руководитель всегда определяет лично. Местность и объекты на выбранном участке должна быть характерной для данной тематики учения и способствовать поучительности розыгрыша отрабатываемых эпизодов учения. Например, вопросы действий персонала в многоэтажном (одноэтажном) здании отрабатываются на соответствующих макетах зданий, где можно тренировать соответствующих руководителей в организации дополнительных управленческих мероприятий по эвакуации из зданий, преодолении различных элементов здания (лестничных маршей, коридоров, помещений различной конфигурации и объёма) и т. д.

При выборе места проведения учения (если оно планируется с практической отработкой отдельных тактических эпизодов) должны учитываться не только сложившаяся оперативная обстановка (например, наиболее характерная для региона в целом), но и реальное положение дел на данном конкретном предприятии, организации, учреждении, на типовые преступления, по которым проводились специальные операции (мероприятия). При умелой отработке вынесенных на учение задач, обучаемым легче будет понять, какие именно ошибки имели место в реальной ситуации, и как их можно было избежать, а также иные альтернативные варианты действий в той или иной оперативной обстановке. При недостатке каких-либо материалов (данных) можно использовать опыт и других антитеррористических учений.

5. Подготовка персонала (сотрудников)

Подготовка персонала к учению не должна нарушать нормального хода антитеррористической подготовки, методической и превращаться в натаскивание его по отдельным вопросам. С сотрудниками (работниками) проводятся плановые занятия. Если планируется проведение учения в населённом пункте, вне населённого пункта, на различных объектах (квартира, офис, автомобиль, общественный транспорт и т.д.) с обучаемыми изучаются особенности действий в этих условиях. Во всех структурных подразделениях организуются занятия по изучению мер безопасности. С подразделениями (сотрудниками), выделенными для обозначения преступников и для проведения имитации, проводятся специальные занятия.

Завершается подготовка персонала к учению проведением контрольных занятий. Если в ходе контрольных занятий будут выявлены недостатки, то за счет резерва учебного времени могут быть проведены дополнительные занятия, но они не должны нарушать нормального хода учебного процесса.

За два-три дня до начала учения проводят смотры структурных подразделений, привлекаемых на учение, на которых проверяются готовность персонала к учению, и

состояние средств пожаротушения, эвакуации и оповещения, технического имущества, обеспеченность материальными средствами. Обнаруженные недостатки устраняются.

Рабочим аппаратом при руководителе учения является его *штаб* (группа управления), в состав которого включаются: первый заместитель (он же заместитель руководителя учения); его помощник; должностные лица, отвечающие за оповещение и связь с игровыми коллективами, группы общего разбора, отдела планирования (при крупномасштабных учениях).

При игровых коллективах назначаются посредники. Они обеспечивают непрерывность и динамичность хода учения, полноту и глубину учебных вопросов на каждом этапе учения.

Посредник является связующим звеном между обучаемыми и руководителем игрового коллектива. Он руководит действиями обучаемых в игровом коллективе, добивается их согласованности и эффективности, следит за поддержанием порядка и дисциплины, обеспечивает строгое соблюдение обучаемыми плана проведения учения. Для качественной отработки учебных вопросов посредник заблаговременно обсуждает методику подачи вводных с руководителем игрового коллектива.

Посредники назначаются из числа представителей вышестоящих аппаратов и подразделений по своему служебному положению не ниже служебного положения обучаемых. Посредник обязан:

знать замысел и порядок проведения учения;

разработать и представить на утверждение руководителю учения частный план работы посредника;

учить обучаемых, при которых он находится, умению принимать обоснованные решения, ставить задачи структурным подразделениям (игровым коллективам);

организовывать взаимодействие и всестороннее обеспечение действий, при необходимости вмешиваться в работу обучаемых, выступая в роли старшего начальника;

проверять и направлять работу обучаемых, обращая внимание на правильность отрабатываемых действий и время, затрачиваемое на их отработку;

знать положение и состояние дел (по учению) в структурных подразделениях (игровых коллективах), порядок и способы выполнения обучаемыми руководителями получаемых задач (вводных); докладывать об этом руководителю (начальнику штаба руководства) и помогать ему в розыгрыше действий;

вести исследования согласно плану проведения учения; обобщать передовой опыт работы на учении и объективно оценивать работу руководителя и игрового коллектива;

в установленные руководителем учения (начальником штаба руководства) сроки докладывать о ходе выполнения задач (вводных), положении, состоянии и действиях обучаемых на учении;

готовить и представлять материалы о работе обучаемых - для разбора учения.

Частный план посредника (заместителя и помощников руководителя) может быть разработан текстуально или на карте (схеме).

Руководитель учения и его штаб (группа управления) организуют изучение приказа о проведении учения всеми посредниками и обучаемыми.

После ознакомления с приказом посредники и обучаемые приступают к изучению материалов учения. Причем, руководство учения, его штаб (группа управления) и посредники изучают все материалы учения, а обучаемые - только основное задание и справочные материалы. Кроме того, как те, так и другие знакомятся с нормативными и иными материалами, рекомендованными по теме учения.

При изучении материалов следует исходить из интересов участников учения, т.е. посредники должны основное внимание обращать на методическую сторону проведения учения, обучаемые же - на содержательную, т.е. на умение принимать правильные решения. При этом как те, так и другие должны учитывать свою игровую роль.

После изучения материалов учения с посредническим аппаратом проводятся методическое совещание и инструктаж. На них руководитель учения и его штаб (группа управления) разъясняют основные положения учения и методику его проведения, отвечают на вопросы посредников, возникшие у них в процессе изучения материалов, дают конкретные указания о том, как следует отрабатывать те или иные вопросы, акцентируют внимание на узловых аспектах учения. При необходимости в этих целях читается специальная лекция и проводится семинарское занятие. Методическое совещание и инструктаж проводят руководитель учения и его штаб (группа управления).

Обязательным условием непосредственной подготовки к учению является проведение методического занятия с посредническим аппаратом (проигрывание фрагментов учения). Проигрывание фрагментов учения осуществляется следующим образом: сначала руководитель учения выбирает наиболее важные и сложные, с точки зрения методики их проведения, эпизоды учения, затем из посредников формируется один или несколько игровых коллективов (т.е. посредники играют роль обучаемых), а члены штаба учения (группы управления) выполняют роль посредников. После этого эпизод (эпизоды) проигрывается в соответствии с планом проведения учения, действия играющих посредников тщательно анализируются руководителем и штабом учения и обсуждаются со всеми посредниками. При проигрывании фрагментов учения могут вноситься необходимые изменения в материалы учения, устраняться допущенные при их подготовке ошибки, уточняться методика отработки отдельных учебных вопросов.

Показное занятие готовится штабом учения (группой управления), а проводится руководителем учения.

После показательного занятия с посредниками проводится инструктаж обучаемых. Его проводят руководитель учения, заместители, а также посредники со своим игровым коллективом. Цели инструктажа: довести до сведения обучаемых основную направленность предстоящего учения; показать его важность и особенности методики проведения; сконцентрировать внимание на важных аспектах предстоящей работы, осветить, *не раскрывая содержания самого учения*, основной круг вопросов, на которые следует обратить особое внимание при подготовке к учению. При проведении

инструктажа выясняется также, насколько глубоко изучены обучаемыми основное задание и иные материалы учения, даются консультации по неясным вопросам.

Инструктаж может проводиться как со всеми обучаемыми, так и по игровым коллективам.

Проверка готовности материалов разбора учения также относится к одному из важных элементов подготовки к учению. Ею занимается штаб (группа управления) учения в лице его начальника и группа разбора. Делают они это непосредственно перед началом учения (*за два-три дня*). Проверка включает в себя изучение имеющихся материалов разбора (это делает начальник штаба лично) и устранение вскрытых недостатков (это делают члены группы разбора совместно с начальником штаба). Основное внимание обращается на проверку готовности доклада руководителя учения и порядок проведения общего разбора учения. О состоянии готовности материалов разбора начальник штаба докладывает руководителю учения, который знакомится с материалами и принимает по ним окончательное решение.

Завершающим элементом подготовки к учению является *проверка готовности технических средств управления, документации, района и учебных мест (объектов) учения*. Эту работу осуществляет штаб (группа управления) с помощью специалистов служб обеспечения учения. При проверке готовности технических средств управления (радио и проводной связи, электронно-вычислительной техники, средств кино и телевидения) основное внимание обращается на исправность этих средств, установленных как в штабе учения, на пункте управления так и в игровых коллективах.

Проверка документации (распорядка дня, заявок на использование технических средств управления, кино фото документов, видеозаписей, служебной документации по учению и др.) предусматривает установление её полной наличности и комплектности. Завершается проверка осмотром района проведения учения, учебных мест и объектов. После этого начальник штаба учения (заместитель) докладывает руководителю учения об общей готовности к началу учения и приступает к исполнению своих обязанностей по его проведению.

6. Проведение учения.

Непосредственному началу учения предшествует заслушивание руководителя предприятия, организации, учреждения о готовности персонала к его началу. Заслушивание осуществляется штабом (группой управления) учения. В этих целях руководитель предприятия, организации, учреждения совместно с посредниками *за 15-20 минут до начала учения проверяют наличие обучаемых и их готовность к учению, о чем докладывают в штаб (группу управления) учения*.

Убедившись в готовности, руководитель учения с началом астрономического времени, обозначенного в приказе (распоряжении) о проведении учения и в соответствии с планом его проведения, обращается к обучаемым со вступительным словом. В нём он акцентирует внимание обучаемых на важности предстоящего учения, его целях и порядке проведения. Руководитель учения может выступать перед обучаемыми как непосредственно, так и по телевидению или радиопроводной громкоговорящей связи.

После выступления руководителя учения руководитель предприятия, организации, учреждения и посредники сообщают обучаемым оперативное время, и начинается активная, динамичная часть учения. Она осуществляется путём отработки подаваемых вводных по этапам в соответствии с планом проведения учения.

Обучаемые уясняют полученную задачу, оценивают обстановку в пределах отведённого им времени, принимают необходимые решения, отдают распоряжения подчиненным, выполняют различные практические мероприятия, руководитель учения и посредники следят за правильностью действий обучаемых, постепенно усложняя обстановку. В случае неправильных действий обучаемых «выключают» из оперативного времени и объясняют причины ошибок.

Непрерывное усложнение обстановки на учении осуществляется от начала отработки учебного вопроса до его логического завершения. Усложнение обстановки требует от руководителей всех уровней интенсивной управленческой деятельности, глубокого анализа складывающихся ситуаций, точных расчётов и обоснований, отдачи чётких команд и распоряжений.

Руководитель учения и его штаб (группа управления) внимательно следят за ходом учения, активно влияя на работу обучаемых и посредников. Формы такого влияния различные. Наиболее распространённой и эффективной из них является заслушивание решений обучаемых в штабе учения или непосредственно на рабочих местах. Возможно такое заслушивание и с использованием технических средств связи. В процессе заслушивания руководитель учения проверяет правильность решений обучаемых руководителей, их умение работать с картой (схемами и планами объектов), чётко и кратко докладывать обстановку, отдавать распоряжения, обосновывать свои решения точными расчётами.

Кроме того, влияние руководителя учения и его штаба (группы управления) на обучаемых обеспечивается посредством подачи из командного пункта учения различной информации - наиболее важных вводных, фрагментов видеозаписи, слайдов и т.п.

Важное значение для повышения эффективности работы обучаемых имеет осуществление видеозаписи их действий в процессе отработки вводных с последующей демонстрацией фрагментов этой видеозаписи в игровых коллективах.

По окончании отработки всех учебных вопросов каждого этапа учения руководитель учения «выключает» оперативное время и проводит частный разбор действий обучаемых. На нём определяется правильность решения учебных вопросов обучаемыми, отмечаются положительные и отрицательные моменты в их действиях, оценивается работа обучаемых в целом и ставятся задачи на следующий этап.

В практике положительно зарекомендовала себя следующая форма проведения частного разбора действий обучаемых. С помощью телевизионной аппаратуры и проводной громкоговорящей связи в установленное планом проведения учения время руководитель учения непосредственно из командного пункта (штаба) начинает частный разбор действий обучаемых (на этот период оперативное время выключается). В процессе выступления для обучаемых демонстрируются фрагменты видеозаписи их действий, сделанные при отработке ими учебных вопросов.

Руководитель учения комментирует эти фрагменты, даёт оценку действия обучаемых, ставит новые задачи. Такая форма частного разбора этапов учения положительно сказывается на деятельности обучаемых, помогает им видеть собственные недостатки и оперативно устранять их, позволяет обучаемым самим правильно оценивать свои действия, способствует использованию опыта лучших. По окончании частного разбора руководитель учения вновь включает оперативное время, и игровые коллективы приступают к отработке вопросов очередного этапа учения. Аналогичным образом проводятся частные разборы последующих этапов учения.

Оценивая работу игровых коллективов, посредники учитывают знание исходных материалов и рекомендованной литературы обучаемыми руководителями, а также их умения: пользоваться документами, картами, схемами; принимать в условиях ограниченного времени правильные решения; применять свой практический опыт и положительный опыт других структурных подразделений; аргументировать сделанные выводы и логично излагать мысли. Кроме того, учитываются организованность, активность и дисциплинированность игровых коллективов.

При оценке качества подготовленных обучаемыми руководителями отчётных документов учитываются: их содержание, стиль и чёткость изложения, соответствие документов установленным стандартам оформления. Из суммы оценок, полученных игровыми коллективами за каждый этап учения, складывается итоговая оценка результатов всего учения. Она выставляется штабом учения.

Важным элементом этапа проведения учения является завершение разработки материалов разбора. Как отмечалось выше, к таким материалам относится, прежде всего, **доклад руководителя учения**, теоретические вопросы которого разрабатываются еще на этапе подготовки материалов к учению, а практические - в ходе учения. Необходимая информация черпается в процессе учения из различных источников: письменных докладов посредников и членов штаба (группы управления) учения о деятельности обучаемых; личных наблюдений членов штаба учения за ходом учения; фрагментов видеозаписи действий обучаемых; письменных отчетных материалов обучаемых руководителей.

Полученная информация анализируется, после чего готовится доклад руководителя учения. При этом излагаются сведения о действиях обучаемых руководителей, даётся глубокий анализ и оценка их решениям, высказывается мнение о соответствии обучаемых тем ролям, в которых они выступали, рассматриваются положительные стороны и наиболее существенные недостатки, делаются выводы о степени достижения поставленных перед учением целей, определяются задачи по дальнейшему совершенствованию подготовки обучаемых. В качестве приложения к докладу руководителя учения подготавливаются карты, схемы и другие наглядные материалы. Подготовленный доклад обсуждается на совещании членов штаба (группы управления) учения с участием руководителя учения.

7. Разбор учения.

Логическим завершением учения является **общий разбор**. От того, насколько квалифицированно проведён разбор, во многом зависит правильное понимание и отношение обучаемых к учению, его дальнейшее совершенствование.

Общий разбор учения проводит руководитель учения. На этот разбор приглашаются все участники учения. Осуществляется он следующим образом: после выступления участников учения (обучаемых руководителей и посредников), в которых они делятся своими впечатлениями о прошедшем учении, его положительных сторонах и недостатках, с докладом выступает руководитель учения.

В вводной части своего доклада руководитель учения кратко освещает замысел учения и цели его проведения, основные черты и особенности оперативной обстановки в регионе, на материалах которого построено учение. Затем излагаются важнейшие теоретические положения, вытекающие из темы учения. После этого раскрывается содержание деятельности обучаемых на каждом этапе учения, показываются положительные и отрицательные стороны их работы, вскрываются причины недостатков и намечаются пути их устранения. В заключительной части доклада руководитель учения делает выводы о степени достижения поставленных учебных целей, даёт общую оценку результатам учения, ставит задачи по дальнейшему совершенствованию подготовки обучаемых. Здесь же он отмечает наиболее отличившихся в учении.

Хорошо подготовленный и поучительно проведённый разбор помогает обучаемым как бы заново глубоко и всесторонне осмыслить характер происходивших на учении действий, расширяет общий кругозор, развивает мышление, приучает критически относиться к своим действиям и более глубоко уяснить смысл допущенных ошибок при организации и выполнении поставленных задач (вводных). Он может быть общим и частным.

Общий разбор, как правило, назначается и проводится руководителем сразу же после окончания учения. На общий разбор привлекаются организаторы учения, посреднический аппарат и все категории обучаемых (по указанию руководителя учения). Основой для разбора являются выводы, сделанные руководством и посредническим аппаратом о подготовленности, слаженности и практических действиях обучаемых на учении.

Разбор учения состоит из двух частей: теоретической и практической.

Подготовка разбора должна начинаться до проведения учения. Руководитель учения подготавливает теоретическую часть, в которую для обоснования наиболее важных и новых вопросов, проигрываемых на учении, включает основные положения из требований соответствующих нормативно правовых актов. В практическую часть разбора (для иллюстрации наиболее вероятных решений обучаемых при розыгрыше действий) он подбирает характерные примеры из действий подразделений в период проведения реальных антитеррористических учений по отработываемым вопросам.

Для наглядности разбора изготавливается схема тактического замысла проведения учения. В ходе учения в текстуальную часть разбора собираются характерные решения обучаемых руководителей. Для иллюстрации наиболее поучительных действий могут быть подготовлены дополнительные схемы, а также используются отчётные карты (схемы) обучаемых коллективов. Целесообразно также использовать графические документы, отработанные обучаемыми руководителями в процессе учения.

Если на учении отдельные вопросы отрабатывались игровыми коллективами практически, руководитель показывает положительные и отрицательные моменты в их действиях по выполнению поставленных задач (по возможности с демонстрацией видеофильма). При этом очень важно отметить эффективность применяемых способов действий игровых коллективов, привести наиболее характерные и поучительные примеры. Важно также заострить внимание лиц, участвующих в подведении итогов, на предварительных результатах проведённых исследований, если они предусматривались целями учения.

Далее руководитель учения характеризует содержание и действенность воспитательной работы, работы должностных лиц материально-технического обеспечения.

Заканчивается разбор учения определением степени достижения учебных целей, способности обучаемых выполнять поставленные задачи (действовать по вводным), оценкой работы руководителей игровых коллективов и конкретных работников, при необходимости указываются задачи и сроки устранения вскрытых недостатков, рассматриваются и другие вопросы.

Руководитель учения в частном разборе отмечает деятельность руководства, посреднического аппарата и исследовательской группы. Он показывает положительные и отрицательные стороны в их работе при подготовке и проведении антитеррористического учения, конкретно оценивает работу каждого его участника (в том числе и руководства) и определяет задачи по совершенствованию их методического мастерства.

За общим разбором обычно следуют частные разборы по игровым ролям.

Если учение проводилось на местности, то по окончании разбора обсуждаются указания о порядке и времени возвращения участников учения на свои предприятия, организации, учреждения.

О каждом проведённом учении составляется *отчет*, в котором указываются:
тема и цели учения; состав обучаемых;
основные показатели по их действиям;
степень выполнения учебных целей;
положительные стороны и недостатки в подготовке игровых коллективов, органов управления, оценки их действий на учении;
предварительные результаты исследований;
выводы и предложения.

Этот отчет предоставляется в вышестоящий орган управления.

Тема 9. Организация противодействия терроризму в муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации

1. Общие положения

Динамика развития современной социально-политической обстановки в России показывает, что наметилась тенденция к стабилизации обстановки в регионе Северного Кавказа, где террористы практически лишены возможности осуществлять подрывные действия силами крупных вооруженных формирований. Террористическая деятельность организуется по принципу нанесения точечных ударов по жизненно важным объектам и местам со значительным скоплением людей на всей территории России. Учитывая поступающую в правоохранительные органы информацию об активизации деятельности членов бандформирований по планированию террористических акций в различных городах страны, терроризм все больше приобретает характер реальной угрозы для безопасности граждан, общества и государства.

Сегодня российское общество пришло к пониманию реальной угрозы, исходящей от преступлений террористического характера, и начинает принимать адекватные меры. В то же время, очевидно, что выработка такого рода мер возможна лишь на основе глубокого понимания сущности терроризма, закономерностей и тенденций его развития, предпосылок и условий его возникновения, органически связанных с комплексом противоречий в этом мире, а также уточнения функциональных задач субъектам противодействия терроризму.

В общественном сознании, равно как и в сознании ряда общественных и государственных деятелей, прочно утвердился взгляд о том, что основным субъектом противодействия терроризму должны быть подразделения правоохранительных органов. Между тем даже при первом рассмотрении становится очевидным, что одни только силы правопорядка не могут создать надежный заслон на пути разрушительной деятельности террористов. Необходима согласованная деятельность всех элементов государственного организма и осознание всеми субъектами меры своей ответственности за противодействие терроризму в России.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму»¹⁸⁴ и Указом Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию терроризму»¹⁸⁵ субъектами противодействия терроризму являются Президент РФ, Правительство РФ, Вооруженные Силы, органы внутренних дел, Федеральная служба безопасности, прокуратура, иные федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Национальный антитеррористический комитет, антитеррористическая комиссия и оперативный штаб по проведению

¹⁸⁴ Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»//Собрание законодательства Российской Федерации. № 11. 2006. Ст. 1146.

¹⁸⁵ Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 8. Ст. 897.

контртеррористической операции в субъекте Российской Федерации, а также органы местного самоуправления.

Обращаясь к компетенции органов местного самоуправления и других субъектов в сфере противодействия терроризму, нетрудно заметить, что существует большая разница между полномочиями и возможностями этих субъектов. Среди них особенно проблемными являются полномочия органов местного самоуправления.

Обобщая основные положения в области противодействия терроризму Федеральных законов "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"¹⁸⁶ и "О противодействии терроризму", органы местного самоуправления в пределах своей компетенции должны осуществлять противодействие терроризму и выполнять следующие функции:

а) предупреждение терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма);

б) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование террористического акта (борьба с терроризмом);

в) минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма.

При выполнении полномочий в вопросах по предупреждению терроризму, отводимых федеральным законодательством, у органов местного самоуправления возникают сложности.

Эти сложности таковы:

Во-первых, "профилактические меры" - слишком абстрактная формулировка, так как в нормативных правовых актах не уточняется какие конкретно правовые и практические действия должны быть совершены и что, собственно, требуется от органов местного самоуправления. Не определен перечень антитеррористических профилактических мероприятий и порядок их финансирования.

В ст. 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹⁸⁷ нет раздела о защите личности, общества и государства от террористических актов и угроз, что не позволяет планировать финансирование и выполнять мероприятия по профилактике и борьбе с терроризмом.

Нет также разработанного сбалансированного комплекса распределения полномочий по профилактике терроризма между территориальными федеральными органами государственной власти и муниципальными образованиями и механизмов мотивированного партнерства государства, гражданского общества и бизнеса в области профилактики терроризма.

Во-вторых, законодательством не определена компетенция муниципального образования при оказании содействия при проведении контртеррористической операции, а также не определены границы

¹⁸⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"//Собрание законодательства Российской Федерации. 2003.№ 8.Ст. 3792.

¹⁸⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ.

ответственности и права муниципального образования в вопросах борьбы с терроризмом.

В-третьих, в отношении функции минимизации и ликвидации последствий проявления терроризма следует обратить внимание на ст. 18, 19, 20, 21 Федерального закона "О противодействии терроризму", в которых указывается, что государство осуществляет в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, компенсационные выплаты физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта. Возмещение вреда, причиненного при пресечении террористического акта, осуществляется за счет средств федерального бюджета в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Следовательно, вклад, который могут внести органы местного самоуправления, законодательно не определен и минимален.

Мы сегодня можем говорить о правовых пробелах в нашем антитеррористическом законодательстве и констатировать, что участие органов местного самоуправления в деле противодействия терроризму вообще становится все более иллюзорным и формальным.

Органы местного самоуправления, отягощенные грузом текущих проблем, имеют тенденцию к самоустранению и, используя неясное законодательство, неопределённость в финансировании данной сферы, пытаются минимизировать свое участие в противодействии терроризму.

Рассмотрим эти вопросы на примере Московской области.

Необходимо отметить, что в Московской области имеется определенный практический опыт: создана система противодействия терроризму, имеется нормативная база, которая осуществляет комплексное правовое регулирование данной сферы.

Так, например, **противодействие терроризму** в муниципальном образовании осуществляется по трем основным направлениям.

Первое направление - это правовые меры.

Система законодательства в Московской области в этой сфере разделена на две группы: правовые акты органов государственной власти Московской области и органов местного самоуправления.

В первой группе аппаратом Антитеррористической комиссии Московской области во взаимодействии с центральными исполнительными органами государственной власти Московской области в течении 2006 – 2012 годов были разработаны и приняты постановления Губернатора и Правительства Московской области «О составе антитеррористической комиссии Московской области и ее аппарате»¹⁸⁸, о порядке разработки и ведении паспортов антитеррористической защищенности объектов, расположенных на территории Московской области. В первую очередь это

¹⁸⁸ Постановление Губернатора Московской области от 12 октября 2006 года № 133-ПГ «О составе антитеррористической комиссии Московской области и ее аппарате».

касается объектов образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, культуры, спорта, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, а также объектов с массовым пребыванием людей, расположенных на территории Московской области.

В целях совершенствования системы профилактики террористических проявлений на территории Московской области, закрепления достигнутых результатов в обеспечении безопасности граждан от террористических посягательств аппаратом Антитеррористической комиссии Московской области во взаимодействии с центральными исполнительными органами государственной власти Московской области на каждые два очередных года разрабатывается долгосрочная целевая программа по профилактике преступлений и иных правонарушений на территории Московской области¹⁸⁹. Одним из основных разделов этой программы является раздел мероприятий по профилактике терроризма на объектах различных категорий, находящихся в собственности Московской области.

Во второй группе правовых актов особое внимание уделяется регламентации деятельности антитеррористических комиссий муниципальных образований, а также принятию и выполнению программ по противодействию терроризму на территории муниципального образования. В программах определяется порядок обеспечения антитеррористической защищенности объектов различных категорий, находящихся в собственности муниципальных образований.

По нашему мнению в программе по профилактике терроризма в муниципальном образовании могут планироваться и рассматриваться следующие задачи:

разработка рекомендаций и осуществление мероприятий по устранению причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма в рамках своей компетенции;

выявление и прогнозирование террористических угроз, информирование общественности для принятия мер по их нейтрализации;

оказание сдерживающего и позитивного воздействия на поведение отдельных лиц (групп лиц), склонных к экстремистским действиям;

разработка перечня антитеррористических мероприятий с обязательным определением источников их финансирования;

разработка и введение типовых требований по защите от угроз террористических актов объектов различных категорий;

определение прав, обязанностей и ответственности руководителей органов местного самоуправления при организации мероприятий по антитеррористической защищенности на подведомственных им объектах;

совершенствование взаимодействия с территориальными федеральными органами исполнительной власти, центральными исполнительными органами власти субъекта Российской Федерации в целях выработки единой стратегии и тактики в сфере противодействия терроризму.

¹⁸⁹ Постановление Правительства Московской области от 17 мая 2011 года № 451/18 «О разработке долгосрочной целевой программы Московской области «Профилактика преступлений и иных правонарушений на территории Московской области на 2012-2014 годы».

В Московской области общее финансирование программных мероприятий, предусмотренных разделом 4 «Профилактика терроризма» на 2012 год, составляет 58 млн. 686 тыс. руб.¹⁹⁰.

Так, например, на мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности объектов с массовым пребыванием людей и жизнеобеспечения, находящихся в государственной собственности Московской области, из средств бюджета Московской области выделено свыше 8 млн. 500 тыс. руб.:

4 млн. 845 тыс. руб. - на оборудование контрольно-пропускными пунктами, шлагбаумами, турникетами, декоративными железобетонными конструкциями, средствами для принудительной остановки автотранспорта;

1 млн. 700 тыс. руб. - на установку металлических дверей с врезным глазком и домофоном;

2 млн. 304 тыс. руб. - на установку громкоговорящей связи (оповещения об угрозе совершения террористического акта).

В 1 полугодии 2012 года органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области на проведение мероприятий по предупреждению терроризма на объектах муниципальной собственности израсходовано 50 млн. руб., из них: 28 млн. руб. - городскими округами; 20,5 млн. руб. - муниципальными районами и 1,5 млн. руб. - городскими и сельскими поселениями.

Исходя из вышеизложенного, руководителям муниципального образования необходимо помнить, что организация мероприятий по профилактике терроризма требует обеспечения скоординированной работы федеральных органов исполнительной власти, центральных исполнительных органов власти субъекта Российской Федерации, органов муниципального образования с общественными организациями и объединениями, религиозными структурами, другими институтами гражданского общества и отдельными гражданами.

Второе направление – это организационное.

С принятием Федерального закона «О противодействии терроризму» решением Антитеррористической комиссии Московской области главам муниципальных образований Московской области рекомендовано создать:

антитеррористические комиссии и организовать их работу в соответствии с требованиями и рекомендациями Национального антитеррористического комитета и Антитеррористической комиссии Московской области;

постоянно действующие рабочие группы по профилактике терроризма в городском (сельском) поселении.

Организационные основы местного самоуправления закрепляются муниципальными правовыми нормами, которые включают в себя структуру, порядок, формы и принципы деятельности, а также определяют круг

¹⁹⁰ Постановление Правительства Московской области от 17 мая 2011 года № 451/18 «О разработке долгосрочной целевой программы Московской области «Профилактика преступлений и иных правонарушений на территории Московской области на 2012-2014 годы».

полномочий и компетенций муниципальных органов по противодействию терроризму.

В муниципальном образовании организационной основой противодействия терроризму являются следующие органы:

Антитеррористическая комиссия муниципального образования (муниципального района, городского округа) – орган, осуществляющий координацию деятельности подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также минимизации и ликвидации последствий его проявлений на территории муниципального образования Московской области.

Руководителем Комиссии в муниципальном образовании по должности является глава муниципального образования (председатель Комиссии).

Комиссия осуществляет свою деятельность во взаимодействии с подразделениями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Московской области, органами государственной власти Московской области, Антитеррористической комиссией Московской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области, организациями и общественными объединениями. Основными задачами Комиссии являются:

координация деятельности подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области и иных органов по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений;

участие в реализации на территории муниципального образования Московской области государственной политики в области противодействия терроризму, а также подготовка предложений в Антитеррористическую комиссию Московской области по совершенствованию законодательства Московской области по вопросам профилактики терроризма;

разработка мер по профилактике терроризма, устранению причин и условий, способствующих его проявлению, обеспечению защищенности объектов от возможных террористических посягательств, а также по минимизации и ликвидации последствий террористических актов, осуществление контроля реализации этих мер;

анализ эффективности работы подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления муниципального образования Московской области и иных органов по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений, подготовка предложений по совершенствованию этой работы;

координация деятельности рабочих органов, созданных в учреждениях и организациях на территории муниципального образования Московской области, для осуществления мероприятий по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений;

подготовка предложений по обеспечению социальной защиты лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом и (или) привлекаемых к этой деятельности, а также по социальной реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов;

решение иных задач, предусмотренных законодательством Российской Федерации, Московской области по противодействию терроризму.

Аппарат антитеррористической комиссии муниципального образования – орган, осуществляющий организационное и материально-техническое обеспечение деятельности антитеррористической комиссии муниципального образования.

Основными задачами аппарата являются:

планирование работы комиссии;

обеспечение подготовки и проведения заседаний комиссии;

обеспечение деятельности комиссии по контролю за исполнением ее решений;

получение и анализ информации об общественно-политических, социально-экономических и иных процессах в муниципальном образовании, оказывающих влияние на развитие ситуации в сфере профилактики терроризма, выработка предложений комиссии по устранению причин и условий, способствующих его проявлению;

обеспечение взаимодействия комиссии с аппаратом Антитеррористической комиссии Московской области;

организация и координация деятельности рабочих органов комиссии;

обеспечение деятельности комиссии по координации и контролю работы постоянно действующих рабочих групп городских и сельских поселений;

организация и ведение делопроизводства комиссии;

организация информационно-пропагандистского сопровождения антитеррористической деятельности.

Постоянно действующая рабочая группа городского (сельского) поселения – орган, осуществляющий проведение мероприятий по профилактике терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий совершения террористического акта и выполняющий основные задачи:

контроль за выполнением решений Антитеррористической комиссии Московской области и антитеррористической комиссии муниципального района;

организация антитеррористической подготовки на предприятиях, в учреждениях и организациях, независимо от форм собственности, в целях совершенствования профессиональной подготовки их руководителей и сотрудников;

проведение работы с населением по разъяснению и выполнению требований антитеррористической защищенности;

подготовка предложений по совершенствованию антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических устремлений;

подготовка и направление в муниципальные средства массовой информации материалов о принимаемых мерах по антитеррористической защищенности населения на территории муниципального образования;

подготовка предложений по обеспечению социальной защиты лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом и (или) привлекаемых к этой деятельности, а также по социальной реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов.

Третье направление – это административные методы управления.

Административные методы определяют основные мероприятия по противодействию терроризму и порядок действий глав муниципальных районов и городских округов (далее - муниципальных образований) при угрозе и совершении террористических актов на территории субъекта Российской Федерации.

Противодействие терроризму - деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по:

предупреждению терроризма, в том числе выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма);

оказанию содействия при проведении контртеррористической операции по пресечению террористического акта;

минимизации и (или) ликвидации последствий террористического акта.

В соответствии с Федеральными законами РФ от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления участвуют в мероприятиях по профилактике терроризма, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий терроризма в границах муниципального образования.

Подготовка населения и объектов муниципального образования к противодействию терроризму включает:

создание и содержание в готовности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований;

обучение населения, тренировка сил и средств действиям в кризисных ситуациях;

осуществление в установленном порядке сбора и обмена информацией;

обеспечение своевременного оповещения и информирования населения, а также привлекаемых сил и средств;

разработка паспортов антитеррористической защищенности и безопасности для потенциально опасных объектов и объектов, уязвимых в диверсионно-террористическом отношении;

оборудование объектов техническими средствами охраны, инженерными сооружениями, средствами комплексной автоматизированной информационно-аналитической системы «Безопасный город» (видеонаблюдения и телевизионного контроля), обеспечения средствами локализации взрывов,

металообнаружения, компактными средствами защиты органов дыхания и др.

2. Основные термины и понятия

В целях выработки единого понимания отдельных положений применяются следующие основные термины и понятия:

Террористический акт - совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях воздействия на принятие решения органами государственной власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

Первоочередные мероприятия по пресечению террористического акта - комплекс организационно-управленческих, оперативно-розыскных и иных мероприятий по пресечению террористического акта на территории муниципального образования.

К числу первоочередных мероприятий относятся:

проверка полученной информации и уточнение обстоятельств совершения террористического акта;

подготовка и представление руководству оперативного штаба в Московской области достоверных сведений о времени и месте совершения террористического акта, его характере и возможных последствиях;

блокирование объекта и оцепление района совершения террористического акта;

обеспечение безопасности населения в районе совершения террористического акта;

установление лиц, причастных к подготовке и совершению террористического акта, их связей и возможных пособников;

усиление охраны объектов органов государственной власти, связи, транспорта, промышленности и жизнеобеспечения;

обеспечение беспрепятственного проезда привлеченных к участию в контртеррористической операции сил и средств к месту совершения террористического акта;

иные мероприятия, направленные на создание необходимых условий для подготовки и проведения контртеррористической операции.

Руководитель первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта - должностное лицо, ответственное за проведение первоочередных мероприятий на территории муниципального образования. Является руководителем рабочей группы по проведению первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта.

В случае совершения террористического акта на территории муниципального образования первоочередные меры по пресечению данного террористического акта до начала работы оперативного штаба в Московской области осуществляет начальник соответствующего подразделения органа федеральной службы безопасности, дислоцированного на данной территории, а

при отсутствии такого подразделения - начальник соответствующего органа внутренних дел Российской Федерации¹⁹¹.

Оперативная группа по проведению первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта¹⁹² - орган непосредственного управления силами и средствами подразделений органов исполнительной власти и органов местного самоуправления на территории муниципального образования, привлекаемых к проведению первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта. Персональный состав рабочей группы (по согласованию) определен в плане проведения первоочередных мероприятий по пресечению террористических актов на территории муниципального образования. План хранится у руководителя первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта.

Оперативный штаб в субъекте Российской Федерации - орган управления, созданный для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями на территории Московской области.

Контртеррористическая операция¹⁹³ - комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта.

3. Основные нормативные правовые и административно-организационные документы по подготовке и проведению первоочередных мероприятий в муниципальном образовании

Постановление Главы муниципального образования «О противодействии терроризму и первоочередных мероприятиях, выполняемых в случае совершения террористического акта в границах муниципального образования»;

план первоочередных мероприятий администрации муниципального образования при совершении террористического акта в случае его совершения на территории муниципального образования и при проведении контртеррористической операции;

задачи функциональных групп и участие сотрудников администрации муниципального образования в первоочередных мероприятиях по пресечению террористического акта в случае его совершения;

персональный состав группы медицинского обеспечения;

персональный состав группы эвакуации;

¹⁹¹ Должностные лица УФСБ России по г. Москве и Московской области, ГУ МВД России по Московской области, назначенные в соответствии с приказом руководителя оперативного штаба в Московской области.

¹⁹² Далее - «Оперативная группа».

¹⁹³ Далее - «КТО».

персональный состав группы ликвидации последствий террористического акта;

персональный состав группы материально-технического обеспечения;

персональный состав группы взаимодействия со средствами массовой информации;

инструкция дежурной службе при главе муниципального образования Московской области¹⁹⁴ по действиям при получении сигнала «Эдельвейс - Московская область»;

список объектов вероятных террористических посягательств, расположенных на территории муниципального образования (утвержденный на заседании антитеррористической комиссии муниципального образования);

материалы по проведению антитеррористических учений, командно-штабных учений и тренировок;

план действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера территориального звена РСЧС муниципального образования;

карта (электронная карта) муниципального образования с прилегающими территориями;

перечень мест временного размещения эвакуированного населения с их краткой характеристикой;

перечень предлагаемых мест развертывания пункта управления оперативного штаба в Московской области из расчета: для размещения функциональных групп оперативного штаба на 150 сотрудников; для размещения автомобилей Оперативного штаба на 20 ед.; для размещения прибывающего личного состава силовых подразделений на 1000 сотрудников; для размещения автомобилей прибывающих силовых подразделений на 100 ед.

4. Основные мероприятия, проводимые главой муниципального образования при введении различных уровней террористической опасности

Органы местного управления при реализации мероприятий по противодействию терроризму функционируют в следующих уровнях террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по соблюдению и обеспечению прав и свобод граждан, безопасности личности, общества и государства¹⁹⁵:

повседневной деятельности - при отсутствии террористической угрозы;

повышенный ("синий") - при наличии требующей подтверждения информации о реальной возможности совершения террористического акта;

высокий ("желтый") - при наличии подтвержденной информации о реальной возможности совершения террористического акта;

¹⁹⁴ Распоряжение Губернатора Московской области от 27 марта 2000 г. № 195-РГ «Об образовании единой дежурной службы исполнительных органов государственной власти Московской области».

¹⁹⁵ Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 2012 года № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства».

критический ("красный") - при наличии информации о совершенном террористическом акте либо о совершении действий, создающих непосредственную угрозу террористического акта.

Для реализации мероприятий различных уровней террористической опасности Антитеррористической комиссией Московской области совместно с оперативным штабом в Московской области выработан следующий порядок действий главы муниципального образования:

4.1. Действия главы муниципального образования в условиях повседневной деятельности:

совместно с руководителями правоохранительных органов в муниципальном образовании регулярно изучает и анализирует информацию о состоянии общественно-политической и социально-экономической обстановки, складывающейся на территории муниципального образования, развитие которой может оказать негативное влияние на уровень антитеррористической защищенности, вырабатывает необходимые предложения по устранению причин и условий, способствующих проявлению таких процессов и докладывает их председателю Антитеррористической комиссии Московской области;

участвует в реализации на территории муниципального образования государственной политики в области противодействия терроризму, а также в подготовке предложений в Антитеррористическую комиссию Московской области по совершенствованию законодательства Московской области по вопросам профилактики терроризма;

участвует в разработке плана первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта на территории муниципального образования;

организовывает подготовку предложений по привлечению и практическому применению сил и средств районного (городского) звена территориальной подсистемы РСЧС в мероприятиях по минимизации и (или) ликвидации последствий террористического акта, производит расчет сил и средств муниципального образования и их подготовку для выполнения задач по эвакуации, медицинскому и тыловому обеспечению, организации связи и аварийно-спасательным работам;

организовывает и осуществляет поддержание готовности сил и средств районного (городского) звена территориальной подсистемы РСЧС, выделенных в состав сил и средств, осуществляющих первоочередные мероприятия по предотвращению акта терроризма, к решению возложенных на них задач;

участвует в организации мероприятий, проводимых руководителем оперативной группы, заседаниях оперативной группы, совместных тренировках и учениях по отработке вопросов управления и практического применения сил и средств, выделяемых в распоряжение группы;

отдает необходимые распоряжения о формировании функциональных групп;

разрабатывает меры по профилактике терроризма, обеспечению защищенности объектов от возможных террористических посягательств, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий террористических актов, осуществляет контроль за реализацией этих мер;

осуществляет контроль за выполнением решений Национального антитеррористического комитета, оперативного штаба в Московской области, Антитеррористической комиссии Московской области и собственных решений;

обеспечивает взаимодействие с правоохранительными органами, Антитеррористической комиссией Московской области, центральными исполнительными органами государственной власти Московской области, органами местного самоуправления других муниципальных образований, общественными объединениями и организациями.

4.2. Действия главы муниципального образования при наличии, требующей подтверждения, информации о реальной возможности совершения террористического акта - уровень террористической опасности повышенный ("синий"):

совместно с руководителями правоохранительных органов изучает поступившую информацию и организывает своевременное информирование населения о том, как вести себя в условиях угрозы совершения террористического акта;

организует проведение дополнительных инструктажей персонала и подразделений потенциальных объектов террористических посягательств, осуществляющих функции по локализации кризисных ситуаций, с привлечением в зависимости от полученной информации специалистов в соответствующей области;

организует проведение проверок и осмотров объектов инфраструктуры, теплопроводов, газопроводов, газораспределительных станций, энергетических систем в целях выявления возможных мест закладки взрывных устройств;

совместно с руководителями правоохранительных органов организует проведение проверки на предмет закладки взрывных устройств на маршрутах передвижения участников публичных и массовых мероприятий, обследование потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан в целях обнаружения и обезвреживания взрывных устройств.

4.3. Действия главы муниципального образования при наличии подтвержденной информации о реальной возможности совершения террористического акта - уровень террористической опасности высокий ("желтый"):

проводит уточнение расчетов имеющихся в муниципальном образовании сил и средств, предназначенных для ликвидации последствий

террористических актов, а также технических средств и специального оборудования для проведения спасательных работ;

организовывает проведение дополнительных тренировок по практическому применению сил и средств, привлекаемых в случае возникновения угрозы террористического акта;

организовывает проверку готовности персонала и подразделений потенциальных объектов террористических посягательств, осуществляющих функции по локализации кризисных ситуаций, и отработку их возможных действий по пресечению террористического акта и спасению людей;

совместно с руководителями правоохранительных органов определяет места, пригодные для временного размещения людей в случае их эвакуации, при введении правового режима контртеррористической операции, а также источники обеспечения их питанием и одеждой;

организовывает перевод соответствующих медицинских организаций в режим повышенной готовности;

проводит оценку возможностей медицинских организаций по оказанию медицинской помощи в неотложной или экстренной форме, а также по организации медицинской эвакуации лиц, которым в результате террористического акта может быть причинен физический вред.

4.4. Действия главы муниципального образования при наличии информации о совершенном террористическом акте либо о совершении действий, создающих непосредственную угрозу террористического акта - уровень террористической опасности критический ("красный"):

уясняет характер совершаемого (совершенного) террористического акта и объявляет через дежурную службу при главе муниципального образования совместный сбор членов антитеррористической комиссии и комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности муниципального образования;

лично устанавливает связь с руководителем оперативной группы в муниципальном образовании, совместно с ним определяет место размещения оперативной группы по проведению первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта, представителей иных организаций и служб, задействованных в проведении первоочередных мероприятий. Осуществляет свою работу в составе оперативной группы;

реализует в кратчайшие сроки комплекс мероприятий по организации взаимодействия с руководством подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководителями исполнительных органов государственной власти Московской области.

5. Действия главы муниципального образования при проведении первоочередных мероприятий

С получением информации о совершении террористического акта осуществляются первоочередные мероприятия по его пресечению на

территории муниципального образования. Мероприятия проводятся в соответствии с ранее разработанным и утвержденным планом.

При проведении первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта, проводимых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, основные усилия глава муниципального образования сосредотачивает на выполнении следующих мероприятий:

перевод сотрудников аппарата антитеррористической комиссии муниципального образования, участвующих в оказании содействия в обеспечении первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта, на **особый режим работы**;

мониторинг информации, поступающей от имеющихся источников, для принятия обоснованных предложений и последующих решений в соответствии с полномочиями главы муниципального образования Московской области;

проведение совместного внеочередного заседания антитеррористической комиссии муниципального образования и комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности с приглашением руководителей организаций, участвующих в оказании содействия по обеспечению операции по пресечению террористического акта, и постановка задач;

в соответствии с полномочиями и имеющимися силами и средствами организаций и предприятий муниципального образования принятие мер, необходимых для проведения эвакуации населения из зоны первоочередных мероприятий, оказания срочной медицинской помощи и возможных аварийно-восстановительных работ на системах жизнеобеспечения объектов. Организация доставки питьевой воды (в случае ограничения функционирования систем водоснабжения).

к «Ч» + 0.30 выполнить следующие мероприятия:

членам антитеррористической комиссии муниципального образования, комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, руководителям организаций, участвующих в оказании содействия в обеспечении операции по пресечению террористического акта на объекте массового пребывания людей, перейти на особый режим работы, организовать временный пункт управления и установить взаимодействие с заинтересованными организациями.

к «Ч» + 1.00 выполнить следующие мероприятия:

создать 5 функциональных групп из числа сотрудников администрации и муниципальных учреждений для оказания содействия правоохранительным органам в решении поставленных задач по ликвидации угрозы террористического акта и минимизации его последствий:

группа эвакуации - осуществляет мероприятия по эвакуации людей и материальных ценностей из зоны проведения первоочередных мероприятий. Руководитель группы - заместитель главы (руководителя) муниципального образования. Состав группы 15 человек;

группа материально-технического обеспечения - организует материально-техническое и специально-техническое обеспечение первоочередных мероприятий, а также совместно с руководителями территориальных правоохранительных органов организует размещение, обогрев и питание личного состава подразделений, привлекаемых к контртеррористической операции. Состав группы 7 человек;

группа медицинского обеспечения – осуществляет оказание медицинской и психологической помощи пострадавшим, обеспечение их эвакуации в лечебные учреждения. Руководитель группы – руководитель органа управления здравоохранением муниципального образования. Состав группы 5 человек;

группа ликвидации и минимизации последствий террористического акта - организует спасение лиц, находящихся в зоне проведения первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта, и при необходимости участников мероприятий, а также ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных пожаром, взрывом или разрушением в результате террористического акта, возможных последствий загрязнения и заражения окружающей среды либо применения отравляющих веществ. Руководитель группы - заместитель главы (руководителя) администрации муниципального образования. Состав группы 25 человек;

группа взаимодействия со средствами массовой информации – организует информационное обеспечение по освещению сложившейся чрезвычайной ситуации. Руководитель группы – руководитель органа по связям с общественностью администрации муниципального образования. Состав группы 4 человека.

После постановки задач руководителям функциональных групп глава муниципального образования проводит следующие мероприятия:

организует сбор информации о наличии жертв террористического акта, повреждениях инфраструктуры на территории муниципального образования;

определяет комплекс первоочередных мероприятий, в части, касающейся администрации муниципального образования, в том числе и по обеспечению безопасности населения, находящегося или проживающего в зоне совершения террористического акта, представляет на утверждение руководителю оперативной группы в муниципальном образовании варианты их эвакуации;

уточняет расчет сил и средств для выполнения первоочередных мероприятий, отдает необходимые распоряжения об их направлении в указанные районы сосредоточения;

готовит расчеты и предложения руководителю оперативной группы по задачам и порядку применения сил и средств, привлекаемых к подготовке и проведению мероприятий защиты населения и ликвидации последствий террористического акта;

организует материально-техническое обеспечение действий сил и средств, задействованных в проведении первоочередных мероприятий по

пресечению террористического акта в части, касающейся муниципального образования;

во взаимодействии с органами внутренних дел принимает меры по усилению охраны объектов органов государственной власти и местного самоуправления, связи, транспорта, промышленности и жизнеобеспечения муниципального образования;

оказывает содействие в развертывании пунктов оказания первой медицинской помощи пострадавшим и возможным жертвам силами учреждений скорой медицинской помощи, службы медицины катастроф муниципального образования (при наличии);

совместно с должностными лицами объекта, в отношении которого совершен террористический акт, организывает работу по обеспечению его технической и энергетической безопасности, ближайшей зоны и представление руководителю оперативной группы в муниципальном образовании поэтажных схем объекта, линий подземных коммуникаций, систем энергоснабжения, водоснабжения, вентиляции, канализации и т.д.;

определяет порядок выполнения заявок (согласованных с руководителем оперативной группы в муниципальном образовании) взаимодействующих органов, привлекаемых к первоочередным мероприятиям, по их материально-техническому обеспечению;

организует проведение мероприятий по оповещению и информированию населения муниципального образования;

организует проведение мероприятий по организации эвакуации людей и материальных ценностей из зоны совершения террористического акта;

предоставляет руководителю оперативной группы в муниципальном образовании имеющуюся информацию об изменениях в положении и состоянии подчиненных сил и средств, выделенных для выполнения совместных задач;

в рамках своей компетенции организует выполнение иных мероприятий, направленных на создание необходимых условий для реализации первоочередных мероприятий по пресечению актов терроризма.

5.1. Действия главы муниципального образования при проведении контртеррористической операции.

Контртеррористическая операция проводится для пресечения террористического акта, если его пресечение иными силами или способами невозможно.

Решение о введении правового режима контртеррористической операции, включая определение территории (перечня объектов), в пределах которой (на которых) такой режим вводится, и перечня применяемых мер и временных ограничений, и решение об отмене правового режима контртеррористической операции подлежат незамедлительному обнародованию.

При проведении КТО глава муниципального образования в рамках своей компетенции принимает участие и оказывает содействие в:

эвакуации посторонних лиц и отбуксировке транспортных средств с территории (объектов), в пределах которой (на которых) проводится КТО, и размещению их в безопасных местах;

обеспечении технической поддержки сотрудников подразделений связи группировки сил и средств, а также во взаимодействии с сотрудниками подразделений материально-технического обеспечения группировки федеральных сил организует снабжение участников КТО необходимым материально-техническим имуществом, горюче-смазочными материалами, питанием, транспортными средствами, специальной техникой и другими техническими средствами;

обеспечении оперативного штаба картами-схемами объекта и прилегающей территории, схемами коммуникаций, силовых, газовых, водопроводно-канализационных сетей и отопительной системы, тоннелей, подземных переходов и подробным планом БТИ с экспликацией помещений объекта захвата;

развертывании и оборудовании пунктов питания, оказания медицинской и психологической помощи, фильтрационных пунктов и др.;

мобилизации медицинского персонала медицинских учреждений, находящихся на территории муниципального образования, для оказания первичной медико-санитарной и психологической помощи лицам, пострадавшим в результате совершения террористического акта и в ходе проведения КТО.

5.2. Действия главы муниципального образования при минимизации и (или) ликвидации последствий террористического акта.

После завершения активных действий сил и средств спецслужб в соответствии с решением оперативного штаба в Московской области глава муниципального образования принимает участие в минимизации и (или) ликвидации последствий террористического акта:

во взаимодействии с подразделениями МЧС России организует выполнение работ по тушению возникших очагов возгорания, разборке завалов, проведении спасательных мероприятий, по оказанию помощи лицам, пострадавшим в результате совершенного террористического акта и проведенных боевых мероприятий;

осуществляет управление эвакуацией пострадавших и раненых, а также действиями сил и средств при минимизации и (или) ликвидации последствий террористического акта;

организует подготовку предложений о возмещении вреда и ущерба пострадавшим, раненым, семьям погибших, а также материального ущерба объектам на территории муниципального образования;

оказывает помощь в проведение следственных действий на месте совершения террористического акта.

Проведение дальнейших мероприятий по ликвидации последствий террористического акта и нормализации социально-политической обстановки в районе его совершения главой муниципального образования осуществляется в рамках деятельности антитеррористической комиссии.

Подводя краткий итог необходимо отметить, что организация противодействия терроризму в муниципальных образованиях Московской области занимает особое место и руководство области уделяет этому вопросу самое пристальное внимание.

Вместе с тем, проведенный анализ позволил выявить в данной сфере деятельности некоторые проблемы и на их основе выработать ряд предложений.

Во-первых, продолжить развивать и расширять федеральную нормативную правовую базу, регулиующую вопросы противодействия терроризму. Необходимо утвердить федеральным законом Положение об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации, в котором наделить аппараты антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации полномочиями по осуществлению государственного надзора (контроля) за исполнением поручений Президента Российской Федерации, указаний НАК и решений Комиссии в сфере противодействия терроризму, а также право проведения проверок состояния антитеррористической защищённости объектов различных категорий, независимо от их ведомственной принадлежности и формы собственности.

Во-вторых, определить задачи и полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области противодействия терроризму, а также дать чёткое определение понятию «участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий терроризма и экстремизма» для всех субъектов в сфере противодействия терроризму.

В-третьих, в целях организации согласованных действий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, центральных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций в условиях угрозы и совершения террористического акта определить порядок установлении степеней террористических опасностей и угроз, а также порядок действий в соответствии с ними.

Тема 10. Предотвращение террористических актов с использованием взрывчатых устройств

1. Общие положения и источники правового регулирования

Противопехотные мины, бомбы, снаряды и другие виды обычного оружия неизбирательного действия и оружия, использование которого вызывает чрезмерные повреждения или страдания представляют сегодня большую проблему.

Источниками правового регулирования в данной области являются Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (1980 г.) (с поправками, внесенными в ст. 1 от 21 декабря 2001 г.) и прилагаемые к ней протоколы: о необнаруживаемых осколках (Протокол I); о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств (Протокол II) (с поправками 1996 г.)¹⁹⁶; о запрещении или ограничении применения зажигательного оружия (Протокол III); об ослепляющем лазерном оружии (Протокол IV) (1995 г.)¹⁹⁷; по взрывоопасным пережиткам войны (Протокол V)

¹⁹⁶ Ратифицирован Федеральным законом от 7 декабря 2004 г. № 158-ФЗ "О ратификации Протокола о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с поправками, внесенными 3 мая 1996 г. (Протокола II с поправками, внесенными 3 мая 1996 г.), прилагаемого к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие", со следующими заявлениями: 1) для целей толкования подп. "с" п. 10 ст. 3 Протокола II под альтернативными системами РФ понимает устройства и технологии нелетального действия, которые не являются противопехотными минами и могут на время вывести из строя, парализовать действия или обозначить присутствие одного или нескольких человек без нанесения им необратимого повреждения; 2) РФ при применении подп. "а" п. 2 ст. 5 Протокола II исходит из того, что противопехотные мины, не являющиеся дистанционно устанавливаемыми, будут устанавливаться в районах с промаркированным периметром, который подвергается наблюдению со стороны военного персонала и защищается ограждением или иными средствами с тем, чтобы обеспечить эффективное недопущение гражданских лиц в указанные районы. Такая маркировка должна быть отчетливой, устойчивой и должна по крайней мере быть видимой человеку, который намеревается проникнуть в район с промаркированным периметром. При этом в качестве маркировки (обозначения) части периметра заминированного района в пределах приграничной территории может рассматриваться обозначенная на местности линия государственной границы в случаях, когда имеют место активные и многократные попытки ее преодоления вооруженными нарушителями и когда военные, экономические, физико-географические и иные условия не позволяют применять вооруженные силы. Гражданское население будет своевременно информироваться о минной опасности и не допускаться в заминированный район; 3) для целей толкования подп. "i" п. 1 ст. 7 Протокола II под культурным и духовным наследием народов РФ понимает культурные ценности в смысле ст. 1 Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г.; 4) под общедоступными техническими средствами обнаружения мин, упомянутыми в подп. "а" п. 2 Технического приложения к Протоколу II, РФ понимает средства поиска мин, имеющиеся в Российской Федерации и удовлетворяющие требованиям упомянутого подпункта; 5) РФ в соответствии с п. "с" п. 2 и подпунктом "с" п. 3 Технического приложения к Протоколу II обеспечит соблюдение подп. "b" п. 2 и подп. "а" и "b" п. 3 Технического приложения к Протоколу II не позднее чем в девятилетний срок с даты вступления в силу данного Протокола // Парламентская газета. 2004. № 235; Российская газета. 2004. № 277; СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4949.

¹⁹⁷ Российская газета. 1999. 16 июля; СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3486, Бюллетень международных договоров. 1999. № 10. Ратифицирован Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 153-ФЗ "О ратификации Дополнительного протокола к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (Протокола об ослепляющем лазерном оружии (Протокола IV))".

(2003 г.); Конвенция о запрещении использования, накопления, производства и продажи противопехотных мин и об их уничтожении (1997 г.)¹⁹⁸.

Преамбула Конвенции содержит ссылку на Оттавскую декларацию от 5 октября 1996 г. и Брюссельскую декларацию от 27 июня 1997 г., в которых содержится настоятельный призыв к международному сообществу заключить имеющее обязательную юридическую силу международное соглашение о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин. Конвенция, совершенная в Осло, Норвегия, 18 сентября 1997 г., была открыта для подписания всеми государствами в Оттаве, Канада, 3 и 4 декабря 1997 г. и в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке с 5 декабря 1997 г. до ее вступления в силу. Получила наименование "Оттавская конвенция". Российская Федерация ее не подписала. Текст Конвенции официально опубликован не был.

Протокол I к Конвенции 1980 г. запретил использование любого оружия, главное действие которого состоит в причинении вреда частицами, которые не могут быть обнаружены в человеческом теле при помощи рентгеновских лучей. Имелись в виду прежде всего пластиковые мины.

Протокол II (ст. 7) запретил использование мин-ловушек и аналогичных устройств, которые "каким-либо образом соединены или ассоциируются с: а) международно признанными защитными эмблемами, знаками или сигналами; б) больными, ранеными или мертвыми; с) местами захоронения или кремации либо могилами; д) медицинскими объектами, медицинским оборудованием, медицинским имуществом или санитарным транспортом; е) детскими игрушками или другими переносными предметами или продуктами, специально предназначенными для кормления, обеспечения здоровья, гигиены или используемыми как предметы одежды или обучения детей; ф) продуктами питания или напитками; г) кухонный утварью или принадлежностями, за исключением находящихся в военных учреждениях, воинских расположениях или на военных складах; h) предметами явно религиозного характера; i) историческими памятниками, произведениями искусства или местами отправления культа, которые составляют культурное или духовное наследие народов; или j) животными или их трупами".

Минные поля должны быть четко обозначены на местности, ограждены и охраняемы. В мае 1996 г. на Конференции ООН были приняты дополнения к Конвенции 1980 г., которые запрещают передачу другим странам необнаруживаемых противопехотных мин. Иные мины могут передаваться только признанным государствам. Разрешено использовать обнаруживаемые мины (содержащие не менее 8 г металла).

В век современного высокотехнологичного оружия, предназначенного для поражения конкретной цели, противопехотная мина является наиболее широко распространенным, наименее поддающимся обнаружению и наиболее смертоносным оружием. Хотя первоначально мины были предназначены в основном для оборонительных целей, они все чаще устанавливаются при

¹⁹⁸ В некоторых справочных правовых системах она именуется иначе - Конвенция "О запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении" (Осло, 18 сентября 1997 г.).

наступательных операциях. США положили начало использованию новых технологий и новых способов применения мин во время войны в Индокитае. Усовершенствование систем дистанционного минирования сделало возможной дистанционную установку мин "внаброс" со скоростью 1296 мин в минуту (мины "Рейнджер", производимые в Великобритании). Отличие мин от других видов оружия состоит в том, что они не срабатывают до тех пор, пока их жертва не приведет в действие детонатор. Усовершенствование мин не ограничилось появлением пластмассовых корпусов. Мины превратились в сложные системы вооружения, оснащенные электронными предохранителями и датчиками, способными улавливать ритм шагов, тепло тела, звуки, сигнал миноискателя.

Основная цель использования мин состоит в том, чтобы лишить силы противника (в том числе и гражданское население) больших участков земли (обезлюдить территории), подорвать сельское хозяйство, прекратить поступление оружия, продовольствия, медикаментов и т.д. Мины предназначены для нанесения телесных увечий, но они оказывают и психологическое воздействие на противника. Наличие пострадавших от мин деморализует и войска противника, и гражданское население¹⁹⁹. Мины поражают как систему материально-технического обеспечения военных объектов, так и инфраструктуру общества в целом (долговременный социально-экономический ущерб). Они могут нанести ущерб системе здравоохранения государства. Мины легко доступны, дешевы и просты в употреблении. В отличие от других боевых средств мины и другие взрывные устройства, созданные по принципу мин (например, неразорвавшиеся боеприпасы), не прекращают своего действия после заключения мирных соглашений.

Подсчитано, что с начала Второй мировой войны было установлено 400 млн. мин, из них по меньшей мере 65 млн. - за последние 15 лет. Сегодня в 64 странах мира установлено от 80 до 110 млн. мин. Наиболее высока концентрация мин в развивающихся странах. В 19 африканских странах установлено приблизительно 37 млн. мин. В Анголе насчитывается 10 млн. мин, 70 тыс. чел. перенесли ампутации. Во время военных действий в бывшей Югославии уже установлено более 3 млн. мин. Большинство мин устанавливается не в тех странах, где они производятся: 85% были куплены в странах-производителях. До середины 80-х гг. в области производства и экспорта мин лидировали Великобритания, Бельгия и США; другим важным экспортером того периода была Франция. В последние годы основными производителями и поставщиками мин были Италия, Египет, Пакистан и ЮАР. Мировой оборот от торговли минами ежегодно составляет 200 млн. долл. По оценке нью-йоркской организации "Армз Уотч", 100 компаний в 48 странах производят более 340 видов противопехотных мин.

Если устанавливать мины легко, то разминирование является трудоемким, опасным и дорогостоящим делом, занимающим много времени. Имеющиеся системы разминирования не гарантируют обнаружение

¹⁹⁹ Мины иногда используются для того, чтобы терроризировать гражданское население и (или) помешать ему обеспечивать продовольствием себя или свои войска.

пластмассовых мин с минимальным количеством металла. Например, в Камбодже на одну найденную мину приходится в среднем 129 не представляющих опасности металлических предметов, обнаруженных в ходе ее поисков²⁰⁰.

Показателем серьезности проблемы служат статистические данные. В Камбодже на каждые 236 человек приходится одна операция по ампутации конечности, перенесенная в результате подрыва на mine. Этот показатель высок даже по сравнению с Анголой (одна на 470 человек). В Соединенных Штатах, где мины представляют минимальную угрозу, ампутации подвергается один из 22 тыс. человек.

Существуют два вида разминирования.

Разминирование в военных целях представляет собой процесс проделывания проходов в минных полях; мины, остающиеся за пределами прохода, не принимаются во внимание.

Разминирование в гуманитарных целях подразумевает удаление всех мин (стандарт ООН равен 99,9%) для того, чтобы ранее заминированную территорию можно было вновь использовать в мирной жизни. Поле, на котором установлена одна мина, столь же непригодно для сельскохозяйственных работ, как и поле, на котором установлено 100 мин.

Как отмечалось выше, разминирование и уничтожение мин - не только дорогостоящее (по оценкам - от 400 до 700 долл. за мину), но и рискованное дело, требующее больших временных затрат.

Вдали от основных дорог применение электронных тральщиков обычно не дает должного эффекта из-за сложности в определении местонахождения широко используемых пластиковых мин, которые не реагируют на металлические миноискатели. Эффективным средством проделывания проходов в минных полях может быть минный трал плужного типа. Однако если почва чересчур твердая или на пути встречаются водопроводные коммуникации, возделываемые поля или пастбища, то требуется применять гораздо чаще используемый при разминировании ручной щуп. В этом случае процесс разминирования становится еще более опасным и длительным.

Передовые технологии не решают, а обостряют проблемы разминирования. Например, одно из недавно разработанных устройств выпускает облако паров этилена, которое затем взрывается, создавая проход в минном поле. Поскольку эта смесь из воздуха и горючего распространяется неравномерно, после ее взрыва остаются нетронутые места. Более того, разминирование с помощью этого весьма спорного метода потенциально может нанести вред и вовсе непригодно в таких уязвимых зонах, как деревни или места нахождения систем фильтрации воды.

Дополнительную трудность представляет то обстоятельство, что саперам необходимо знать тип установленных мин, а поскольку лишь немногие мины обозначены на картах, то, соответственно, вся проблема значительно усложняется. В Кувейте, например, погибло более 80 саперов, хотя все они

²⁰⁰ United Nations. Assistance In Mine Clearance: Report of the Secretary-General. New York, United Nations, A/49/357. 6 September 1994. P. 4.

предварительно прошли самую современную подготовку. Военные инструкции в соответствии с требованиями Конвенции о конкретных видах обычного оружия предписывают составление карт и регистрацию минных полей, однако эти требования не выполняются.

Гуманитарная проблема состоит в том, что мины стали оружием террора по отношению к населению. В Протоколе о минах говорится, что его основной целью является защита гражданского населения от последствий "неизбирательного" ведения боевых действий. Кроме того, этот Протокол предписывает, чтобы комбатанты принимали "все возможные меры предосторожности" (определяемые как "реально осуществимые" или "практически возможные" при существующих обстоятельствах) для защиты гражданского населения от воздействия мин и мин-ловушек. Страны - участницы Протокола обязались фиксировать расположение минных полей, что должно облегчить работы по разминированию после прекращения боевых действий. Протокол запрещает использование мин при каких-либо обстоятельствах - в случае нападения, обороны или в порядке репрессалий - против гражданского населения как такового или против отдельных гражданских лиц (п. 2 ст. 3).

Современное международное гуманитарное право не содержит норм, обязывающих воюющие стороны проводить разминирование, не включает положений о контроле и механизмах выполнения, в нем нет предписаний относительно производства и передачи мин. В том, что касается применимости к внутригосударственным вооруженным конфликтам, положения действующих международно-правовых актов оставляют юристам простор для дискуссий на десятилетия вперед. Вместе с тем полное запрещение противопехотных мин явно неприемлемо для государств с большой протяженностью сухопутных границ (Россия, США, Китай), чем, собственно, и можно объяснить отказ от заключения такого соглашения.

Следует отметить, что кампания по запрещению мин набирает силу. Представляется возможным сформулировать перечень вопросов, связанных с проблемой ограничения и запрещения применения мин. К ним относятся: 1) меры предосторожности в связи с использованием мин; 2) современные виды разминирования (в том числе в кризисных ситуациях), подготовка саперов и управление операциями по разминированию; 3) технологии обнаружения минных полей и их разминирования; 4) лечение и реабилитация пострадавших от взрывов мин; 5) применение мин во внутригосударственных вооруженных конфликтах.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 17 января 2000 г. № 62 "Об организации участия Российской Федерации в международных программах, проектах и операциях по гуманитарному разминированию"²⁰¹ Правительство Российской Федерации приняло Постановление от 5 августа 2000 г. № 582 "О мерах по обеспечению участия Российской Федерации в международных программах, проектах и операциях по гуманитарному разминированию" (с изменениями от 3 марта 2001 г.). В нем

²⁰¹ СЗ РФ. 2000. № 4. Ст. 368.

определены задачи по финансированию расходов, связанных с оказанием помощи другим государствам при выполнении международных программ, проектов и операций по гуманитарному разминированию²⁰² <2>. Установлено, что привлечение персонала Министерства обороны Российской Федерации для участия на многосторонней и односторонней основе в международных программах, проектах и операциях по гуманитарному разминированию, проводимых Организацией Объединенных Наций, Европейским союзом и другими международными организациями, осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности".

Проблема ограничения и запрещения использования противопехотных мин, нашедшая свое отражение в положениях Протокола о минах к Конвенции ООН 1980 г., сопоставима по значимости с проблемой ограничения применения зажигательного оружия.

Протокол III к Конвенции ООН 1980 г. ограничил применение зажигательного оружия, которое предназначено главным образом для того, чтобы поджигать объекты или вызывать ожоги у людей. При любом его использовании должна быть выделена цель для атаки. Запрещено использование зажигательного оружия в отношении мирного населения. Не разрешается применение зажигательных средств для уничтожения полей, лесов и т.д., за исключением случаев их активного использования противником в военных целях. При этом действуют принципы пропорциональности и военной необходимости.

В соответствии с Протоколом IV запрещается применять лазерное оружие, специально предназначенное для использования в боевых действиях, чтобы вызвать слепоту у людей, не использующих оптические приборы, так как это не отвечает принципу непричинения излишних страданий. И.И. Лукашук отмечает: "Начало процессу формирования норм, ограничивающих применение лазерного оружия, положено"²⁰³.

Протокол V был принят 27 ноября 2003 г. на Совещании государств-участников Конвенции 1980 г. и применяется к взрывоопасным пережиткам войны на сухопутной территории, включая внутренние воды государства в целях минимизации рисков и воздействия взрывоопасных пережитков войны в постконфликтных ситуациях²⁰⁴. Под взрывоопасными пережитками войны понимаются неразорвавшиеся боеприпасы и оставленные взрывоопасные боеприпасы²⁰⁵. Стороны в вооруженном конфликте обязаны регистрировать и

²⁰² См. также: Положение о финансировании расходов, связанных с оказанием Российской Федерацией помощи другим государствам при выполнении международных программ, проектов и операций по гуманитарному разминированию, ведении учета этих расходов и отчетности по ним, возврате в федеральный бюджет средств, полученных Российской Федерацией в качестве компенсации (возмещения) указанных расходов, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2001 г. № 441.

²⁰³ См.: Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: Учеб. М., 1997. С. 296.

²⁰⁴ В Протоколе V получил дополнительное развитие комплекс международно-правовых норм, призванных урегулировать некоторые ситуации, являющиеся следствием вооруженных конфликтов. См.: Калугин В.Ю. Курс международного гуманитарного права. Мн.: Тесей, 2006. С. 49, 50.

²⁰⁵ В зависимости от состояния взрывоопасные предметы подразделяются на три степени опасности: 1) первая степень опасности (боеприпасы артиллерийские и ракеты всех калибров и типов без следов прохождения через

передавать информацию стороне, контролирующей территорию (в том числе гражданскому населению), о таких боеприпасах с целью их маркировки, разминирования и ликвидации.

30 мая 2008 г. на Дипломатической конференции для принятия конвенции по кассетным боеприпасам (Дублин, 19 - 30 мая 2008 г.) была принята Конвенция по кассетным боеприпасам, запрещающая применение кассетных бомб²⁰⁶. Вступила в силу 1 августа 2010 г.²⁰⁷. Конвенция вводит запрет на производство, хранение, применение и передачу значительной части этого вида оружия. Причины гуманитарных проблем, связанных с этими боеприпасами, лежат прежде всего в плоскости их ненадлежащего применения, в отходе от норм и принципов МГП, а не в природе самого оружия (любые боеприпасы потенциально опасны и "негуманны"). Конвенция разрешает применение определенных классов "высокотехнологичных" КБ, которые находятся на вооружении или в стадии разработки у ряда ключевых производителей и пользователей КБ. Одновременно Конвенция в п. 3 ст. 21 разрешает принимать участие в совместных военных операциях с государствами, которые к ней не присоединились и применяют этот вид оружия. Россия не может отказаться от применения кассетных боеприпасов, но готова внести вклад в решение проблем, связанных с негативными последствиями применения этого вида оружия.

Как представляется, основной комплекс проблем, связанных с обычными вооружениями, связан с потенциально дестабилизирующим их накоплением и перепроизводством. Это подтверждается следующими

ствол оружия, направляющую или пусковое устройство (без нарезов на ведущих поясах или без наколов капсюля-воспламенителя, со сложенным оперением)); ручные и противотанковые гранаты без взрывателей или со взрывателями с предохранительными чеками; авиационные бомбы и кассетные боеприпасы всех калибров без взрывателей; инженерные боеприпасы всех типов без взрывателей или со взрывателями с предохранительными чеками; 2) вторая степень опасности (боеприпасы артиллерийские и ракеты всех калибров и типов со следами прохождения через ствол оружия, направляющую или пусковое устройство (с нарезом на ведущих поясах или со следами наколов капсюля-воспламенителя, с раскрытым оперением)); ручные и противотанковые гранаты со взрывателями без предохранительных чек; авиационные бомбы и кассетные боеприпасы всех калибров со взрывателями; инженерные боеприпасы всех типов со взрывателями без предохранительных чек; авиационные боеприпасы, "зависшие" при боевом применении; самодельные взрывные устройства, а также фугасы управляемые и неуправляемые без элементов неизвлекаемости; боеприпасы окончательно снаряженного вида, а также боеприпасы, взрыватели и взрывательные устройства, имеющие в своем составе капсюльные изделия и встроенные источники питания, обнаруженные в ходе ликвидации последствий пожаров и взрывов на арсеналах, базах и складах; 3) третья степень опасности (боеприпасы и взрывные устройства всех типов, установленные в неизвлекаемое положение; боеприпасы всех типов с магнитными, акустическими, сейсмическими и другими неконтактными взрывателями с источниками питания и приведенные в боевое положение; самодельные взрывные устройства, а также фугасы управляемые и неуправляемые с элементами неизвлекаемости). См.: Приказ ФСБ России от 27 ноября 2006 г. № 582 "О материальном стимулировании военнослужащих пограничных органов и Центра специального назначения ФСБ России, занятых поиском и (или) обезвреживанием (уничтожением) взрывоопасных предметов на местности (объектах)" // БНА ФОИВ. 2007. № 9. См. также: Приказ Минобороны РФ от 30 июня 2006 г. № 200 "Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации" (п. 141) // Российская газета. 2006. № 215; БНА ФОИВ. 2006. № 40; Приказ МВД России от 28 февраля 2006 г. № 120 "О материальном стимулировании военнослужащих внутренних войск МВД России, занятых поиском и (или) обезвреживанием (уничтожением) взрывоопасных предметов на местности (объектах)" (п. 4 Инструкции) // БНА ФОИВ. 2006. № 1.

²⁰⁶ Открыта к подписанию 3 декабря 2008 г. в Осло, всего подписали 98 государств. Отказались от принятия договора производители и обладатели крупнейших арсеналов этих боеприпасов (РФ, США, Китай), а также считающие их эффективным и необходимым оружием Индия, Пакистан, Израиль.

²⁰⁷ Для вступления Конвенции в силу необходимо 30 ратификаций. 16 февраля 2010 г. Буркина-Фасо стало 30 государством, которое передало на депозитарное хранение свои ратификационные грамоты.

обстоятельствами: 1) бесприбыльность деятельности предприятий - производителей ВПК; 2) повышение доступности вооружений, связанной с сокращением численности вооруженных сил, превышением их потребностей, что ведет к соблазну продажи излишков, а не уничтожению (при этом развивается как продажа на внешний рынок, так и "утечка" на внутренний рынок); 3) скрытый экспорт комплектующих частей и сборка оружия в третьих странах (не участвующих в международных договорах) в обход моратория на экспорт; 4) наличие политической воли по ограничению обычных вооружений и их применению.

2. Правовая основа порядка взаимодействия при обнаружении и ликвидации взрывоопасных предметов на территории Московской области

В Московской области в соответствии с Федеральным законом от 21.12.94 № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", разработано и постановлением Губернатора Московской области от 16 июня 1999 года № 205-ПГ утверждено «Положение о порядке взаимодействия при обнаружении и ликвидации взрывоопасных предметов на территории Московской области».

Главам муниципальных образований Московской области рекомендовано довести Положение о порядке взаимодействия при обнаружении и ликвидации взрывоопасных предметов на территории Московской области до всех организаций, находящихся на территории муниципальных образований, независимо от форм собственности, а также по возможности определить места уничтожения взрывоопасных предметов (карьеры, расположенные за пределами населенных пунктов).

Данное Положение определяет порядок взаимодействия органов местного самоуправления, соответствующих территориальных органов ГУВД Московской области, Главного управления ГОЧС Московской области, Управления ФСБ России по г. Москве и Московской области, Прокуратуры Московской области, Главного управления здравоохранения Московской области, военных комиссариатов городов и районов, Московского военного округа, а также ведомственных и специализированных организаций, также определенных Положением о Московской областной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденным постановлением Главы Администрации Московской области от 20.08.96 № 385-ПГ, при обнаружении и ликвидации взрывоопасных предметов на территории Московской области.

Общие положения

1. Обнаружение и обезвреживание взрывоопасных предметов на территории Московской области проводится в целях спасения жизни и

сохранения здоровья людей, снижения размеров ущерба природной среде и материальных потерь.

В соответствии с настоящим Положением чрезвычайная ситуация (далее - ЧС) - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате обнаружения взрывоопасного предмета, который может повлечь или повлечет за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушения условий жизнедеятельности людей.

2. К взрывоопасным предметам (далее - ВОП) относятся средства взрывного, зажигательного действия или иные поражающие устройства:

2.1. Взрывчатые вещества (порох, тротил, пикриновая кислота, нефтепродукты, гремучая ртуть и другие).

2.2. Взрывные устройства промышленного изготовления военного, народнохозяйственного, бытового назначения и изделия спецтехники (ракеты и авиационные бомбы, морские мины, торпеды, ручные и ружейные гранаты, снаряды, взрыватели, петарды, звуковые ракеты, взрывпакеты и другие).

2.3. Самодельные взрывные устройства (далее - СВУ).

3. К ликвидации взрывоопасных предметов по мере необходимости привлекаются органы управления и подразделения Министерства по чрезвычайным ситуациям России, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и другие специализированные, ведомственные организации при наличии соответствующих договоров.

4. Первоочередные мероприятия по защите населения и территории при обнаружении взрывоопасных предметов проводят комиссии по чрезвычайным и аварийным ситуациям (далее - КЧС) муниципальных образований Московской области.

Руководство организацией проведения ликвидации чрезвычайных ситуаций, связанных с взрывоопасными предметами

5. В порядке, определенном постановлением Губернатора Московской области от 27.06.97 № 142-ПГ "О порядке сбора и обмена информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", о факте возникновения чрезвычайной ситуации на территории Московской области, связанной с обнаружением ВОП, оповещаются оперативные дежурные территориальных управлений (отделов) ГОЧС, территориальные управления (отделы) ГУВД Московской области, военные комиссариаты городов и районов Московской области, отделы Управления ФСБ России по г. Москве и Московской области соответствующих муниципальных образований Московской области, которые докладывают о возникшей ЧС в порядке, установленном настоящим Положением и нормативными актами соответствующих ведомств.

6. Общее руководство организацией и проведением ликвидации ЧС, связанных с ВОП, на территории муниципальных образований осуществляет

комиссия по чрезвычайным и аварийным ситуациям соответствующего муниципального образования, при которой создается штаб, включающий представителей группы разминирования, а также представителей сил и средств Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

7. Непосредственное руководство ликвидацией ЧС осуществляет председатель КЧС, далее - руководитель ЧС.

8. Непосредственное руководство ликвидацией ВОП осуществляют лица, определенные соответствующими ведомственными нормативными актами.

9. Руководителю ликвидации ЧС подчинены все территориальные силы и средства Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Руководитель в своей деятельности руководствуется законодательством Российской Федерации, законодательством Московской области и настоящим Положением.

10. Руководитель ликвидации ЧС несет ответственность за организацию первоочередных мероприятий по защите населения и территории и безопасность проведения работ, а также безопасность людей, проживающих (работающих) в районе ЧС.

11. Решения, принимаемые руководителем ликвидации ЧС, доводятся письменными приказами и распоряжениями, которые обязательны для исполнения всеми подразделениями, участвующими в проведении работ, должностными лицами, организациями и гражданами, находящимися в зоне ЧС.

12. В случаях технологической невозможности проведения всего объема работ по обезвреживанию ВОП руководитель ликвидации ЧС по согласованию с руководителем ликвидации ВОП может принять решение о приостановке работ в целом или их части, приняв в первоочередном порядке все возможные меры по предотвращению взрыва и обеспечению безопасности людей.

Организация взаимодействия при обнаружении, обезвреживании и ликвидации взрывоопасных предметов

13. С получением сигнала о вероятном обнаружении ВОП на территории муниципального образования:

13.1. По линии оперативных дежурных информируются Комиссия по чрезвычайным и аварийным ситуациям Администрации Московской области, Главное управление ГОЧС Московской области, ГУВД Московской области, Управление ФСБ России по г. Москве и Московской области, Военный комиссариат Московской области, Главное управление здравоохранения Московской области, Прокуратура Московской области, Московский военный округ.

13.2. Территориальные органы ГУВД Московской области, Главного управления ГОЧС Московской области, Управления ФСБ России по г. Москве и Московской области, Прокуратуры Московской области, военные

комиссариаты городов и районов Московской области высылают оперативные группы, оперативно - следственную группу либо представителей для уточнения обстановки.

14. Главное управление ГОЧС Московской области при получении информации об обнаружении ВОП:

14.1. Оповещает Военный комиссариат Московской области, ГУВД Московской области, Управление ФСБ России по г. Москве и Московской области, Московский военный округ, Прокуратуру Московской области.

14.2. Осуществляет координацию работ и контроль за действиями групп разминирования и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в районе ЧС.

14.3. Организует взаимодействие с группами разминирования Московского военного округа, Управлением ФСБ по г. Москве и Московской области и другими специализированными, а также специализированными ведомственными организациями при наличии соответствующих договоров.

15. Управления (отделы) ГОЧС городов, районов:

15.1. Под руководством КЧС организуют выполнение первоочередных мероприятий по предотвращению взрыва (возгорания) ВОП, эвакуации людей из опасной зоны.

15.2. Принимают меры по обезвреживанию ВОП в соответствии с подпунктами 18.1, 18.2, 18.3 настоящего Положения.

16. Территориальные органы ГУВД Московской области при получении информации об обнаружении ВОП, а также об угрозе взрыва:

16.1. Оповещают территориальные управления (отделы) ГОЧС Московской области, территориальные органы Управления ФСБ России по г. Москве и Московской области, а также городского (районного) прокурора.

16.2. Принимают меры к оцеплению места обнаружения ВОП и его охране, эвакуации граждан из зоны возможного поражения и охране общественного порядка в районе ЧС.

16.3. Направляют к месту обнаружения ВОП дежурную следственно - оперативную группу.

16.4. Организуют оперативно - розыскные мероприятия, осуществляют регулировку движения в районе ЧС, оповещают население о действиях в условиях ЧС, сопровождают граждан за пределы зоны поражения, сопровождают силы и средства, участвующие в ликвидации ЧС, а также оказывают содействие группам разминирования для быстрого прибытия к месту ЧС.

16.5. Вызывают к месту обнаружения ВОП соответствующие территориальные подразделения Управления государственной противопожарной службы ГУВД Московской области.

16.6. Территориальные подразделения Управления государственной противопожарной службы ГУВД Московской области организуют дежурство пожарного расчета в районе ликвидации ЧС, а также извлечение пострадавших и вывод населения из зоны пожара.

17. Управление ФСБ России по городу Москве и Московской области по линии оперативных дежурных:

17.1. При получении первичной информации об угрозе взрыва оповещает Главное управление ГОЧС Московской области, Главное управление внутренних дел Московской области, Прокуратуру Московской области.

17.2. При получении проверенной информации об обнаружении СВУ, а также в случае, когда факт обнаружения СВУ свидетельствует о подготовке к совершению конкретного преступления, высылает к месту ЧС оперативно - следственную группу, следователь которой руководит осмотром места происшествия и обезвреживанием СВУ. О происшедшем информируется соответствующий городской (районный) прокурор.

18. Военные комиссариаты городов и районов Московской области:

18.1. При получении информации от граждан, территориальных органов Главного управления ГОЧС Московской области, ГУВД Московской области, Управления ФСБ России по г. Москве и Московской области об обнаружении ВОП подают заявки на их обезвреживание в Военный комиссариат Московской области по установленной форме, а при угрозе жизни людей - срочной телеграммой, а также производят идентификацию ВОП и принимают меры к выделению группы разминирования.

18.2. По прибытии группы разминирования сопровождают ее к месту обнаружения ВОП.

18.3. После окончания работ по изъятию (уничтожению) ВОП совместно с руководителем группы разминирования, представителем органа местного самоуправления составляют акт об изъятии (уничтожении) ВОП.

19. Главное управление здравоохранения Московской области обеспечивает дежурство бригад скорой медицинской помощи в районе ликвидации ЧС, связанной с обнаружением и ликвидацией ВОП.

20. Органы местного самоуправления:

20.1. Принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в ЧС и организуют их проведение.

20.2. Обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении ЧС.

20.3. Организуют и проводят аварийно - спасательные работы и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении.

20.4. Содействуют устойчивому функционированию организаций при ЧС.

20.5. Осуществляют также другие полномочия, предусмотренные законодательством.

21. Органы государственной власти Московской области, органы местного самоуправления и организации независимо от формы собственности обязаны оказывать всестороннее содействие и помощь группам разминирования, следующим в район чрезвычайной ситуации и проводящим работы по ликвидации чрезвычайной ситуации.

Финансирование работ

22. Финансирование и возмещение затрат при проведении ликвидации ЧС, связанных с ВОП, осуществляется за счет средств соответствующих резервных фондов на мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, создаваемых на всех уровнях Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Московской области, нормативно - правовыми актами муниципальных образований.

Обнаруживаемые взрывоопасные устройства и предметы условно разделяют на три группы:

боеприпасы военного назначения;

заряды взрывчатых веществ для промышленных взрывных работ (далее - промышленные ВВ);

самодельные взрывные устройства (далее - СВУ).

3. Общие сведения о взрывоопасных устройствах, предметах и их классификация

Необходимо заметить, что в обычных условиях боеприпасы военного назначения и заряды взрывчатых веществ для промышленных взрывных работ особой опасности не представляют.

В устройстве боеприпасов военного назначения предусмотрено безопасное обращение с ними для выполнения различного рода работ. Размещение в упаковке предусматривает их безопасность при случайном падении упаковки с боеприпасами, а для некоторых типов с высоты до 6 м. Взрывчатые вещества нескольких типов противотанковых мин не взрываются от прострела пульей. Есть и такое испытание на безопасность обращения.

Промышленные ВВ также проходят испытания на безопасность в обращении и в больших объёмах используются в шахтах, при строительстве дорог, в карьерах и применяются при зарядке как вручную, так и механизированными способами.

Однако следует учитывать, что некоторые взрывчатые вещества после долгого хранения или взаимодействия с химическими веществами могут изменять свои свойства как в сторону уменьшения чувствительности к различного рода внешним воздействиям, так и в сторону увеличения, особенно к трению и удару. Другие, например пикриновая кислота (мелинит), способны образовывать с металлами соединения, обладающие такими же опасными качествами. При неумелом обращении «знакомство» с таким боеприпасом неизбежно окончится трагически. Ещё опаснее снаряд или мина, имеющие взрыватель, т.е. окончательно снаряженные. Насквозь проржавевший взрыватель может сохранить свою боеспособность, и достаточно малейшего прикосновения, чтобы привести его в действие. Также следует иметь в виду, что артиллерийские снаряды и авиабомбы могут иметь не один, а два и более взрывателей. У инженерных мин очень часто их предусматривается несколько

– именно в расчете на то, что беспечный сапер противника, вывернув или заблокировав один взрыватель, посчитает мину обезвреженной. А главное – только специалист может определить, лежит ли в земле просто забытый снаряд или это искусно поставленная мина-ловушка (кстати, заминированными могут быть также предметы военного снаряжения, оружие, личные предметы, детские игрушки и т.п.).

Перечень этих трёх групп взрывоопасных устройств и предметов (далее - ВОУП) чрезвычайно широк. Поэтому в пособии даны наиболее часто встречающиеся ВОУП.

Классификация боеприпасов по принадлежности видам вооруженных сил, характеру взрывчатого вещества и назначению показана в табл. 3.1.

Таблица 3.1

Классификация боеприпасов военного назначения

| По принадлежности | По характеру взрывчатого поражающего вещества | По назначению |
|--|--|--|
| Артиллерийские Авиационные Морские Стрелковые Инженерные | С обычным ВВ Ядерные Химические Биологические (бактериологические) | Основные Специальные Вспомогательные |

3.1. Боеприпасы обычных средств поражения

Боеприпасы – это составная часть вооружения, непосредственно предназначенная для поражения живой силы и техники, разрушения сооружений (укреплений) и выполнения специальных задач (освещения, задымления, переброски агитационной литературы и т.п.). Штатной упаковкой для боеприпасов являются, как правило, деревянные ящики защитного зелёного цвета, а также специальные контейнеры цилиндрической формы серого цвета для головных частей ракет и реактивных систем. Используются и другие упаковки в виде металлических, полимерных ёмкостей различной формы.

Боеприпасы обычных средств поражения используются во всех видах вооруженных сил и могут быть представлены:

- авиационными ракетами и бомбами различных калибров;
- баллистическими и крылатыми ракетами;
- морскими торпедами и минами;
- боеприпасами ракетно-артиллерийских систем;
- боеприпасами реактивных систем;
- ручными гранатами;
- инженерными боеприпасами и взрывчатыми веществами.

Термины и определения, применяемые при описании боеприпасов, даны в Приложении 1.

3.2. Заряды промышленных ВВ

Для проведения взрывных работ в шахтах, карьерах и рудниках, в строительстве используются промышленные ВВ. Все промышленные ВВ по условиям их применения в угольных и сланцевых шахтах подразделяются на семь классов, отдельно выделен класс ВВ для специальных взрывных работ.

Первые два класса составляют непридохранительные ВВ, допущенные для открытых работ или для подземных работ в шахтах или выработках, не опасных по газу и пыли. Остальные пять классов составляют предохранительные ВВ, предназначенные для ведения взрывных работ в шахтах, где в выработках не исключено образование взрывоопасной газовой смеси. Для особо опасных условий разрешено применение ВВ 5 и 7 классов. Класс ВВ для специальных работ делится на четыре группы, каждая из которых имеет подгруппы в зависимости от назначения ВВ и особенностей их применения. К указанному классу относятся ВВ, применяемые для импульсной обработки металлов, взрывания сульфидных руд, взрывных работ в серных и нефтяных шахтах. Класс и наименование этих взрывчатых веществ представлены в табл. 1.2.

Промышленные ВВ могут быть упакованы в бумажные многослойные влагонепроницаемые мешки или мешки из полимерной плёнки. Масса мешков от 30 до 50 кг. Патронированные ВВ, шашки и кумулятивные заряды промышленных ВВ могут быть упакованы в ящики из древесины, фанеры, фибрового картона, полимерных материалов как окрашенные, так и неокрашенные.

Перечисленные в табл. 3.2 промышленные ВВ имеют более низкие энергетические характеристики, чем ВВ военного назначения.

Таблица 3.2

Классификация промышленных ВВ

| Класс | Группа | Вид и условия применения | Наименование | Цвет отличительной полосы |
|-------|--------|---|---|---------------------------|
| 1. | | Непридохранительные ВВ для взрывания только на земной поверхности | Гранулотол, алюмотол, зерногранулиты 30/70 и 50/50-В, граммонал А-45; аммонит В-3; акватолы 65/35, М-15, МГ, АВ, ифзаниты; аммониты 9ЖВ, 10ЖВ; заряды типа ЗКП-ОР; шашки Т-400, ТГ-500; ТЭТ-150, ПТ-150; шашки Т-400, ТГ-500; ТЭТ-150, ПТ-150 | Белый |
| 2. | | Непридохранительные ВВ для взрывания на земной поверхности и в забоях | Гранулиты АС-4, АС-8, С-2М; игданит, зерногранулит 79/21; граммонал А-8, зерногранулит 79/21 (горячего смешения); 6ЖВ, 7ЖВ, динафталит*, аммонал, скальный аммонал 3*; детониты 6А, 10А, 15А-10, М, | Красный |

| | | | | |
|-----------------|---|---|---|---------|
| | | | АМ-8, АМ-10; скальный аммонит 1; акваниты 2, 3, 16; акванал 1; акванит 3Л; 62 %-ный труднозамерзающий динамит | |
| 3. | | Предохранительные ВВ для породных забоев, опасных по метану и специального назначения** | АП-4ЖВ, АП-5ЖВ; победит РП-4; серный аммонит 1; нефтяной аммонит 3 | Синий |
| 4. | | Предохранительные ВВ для угольных и смешанных забоев, шахт, опасных по газу или пыли** | ПЖВ-20, Т-19 | Желтый |
| 5. | | ВВ повышенной предохранительности для угольных, смешанных забоев и специальных работ в шахтах, всех категорий** | Углениты Э- 6, 5, селектит 1; патроны ПВП-1-У, СП-1; патроны МГПП-60 | Желтый |
| 6. | | Высокопредохранительные ВВ для отбойки угля и специальных работ в шахтах, особо опасных по газу** | Угленит 7 | Желтый |
| 7. | | Предохранительные ВВ и изделия из них для ведения специальных взрывных работ в забоях подземных выработок, взрывоопасных по метану, угольной пыли и другим материалам** | Ионит | Желтый |
| Специальный (С) | | Непредохранительные и предохранительные ВВ и изделия из них, предназначенные для специальных взрывных работ | — | — |
| | 1 | Взрывные работы на земной поверхности | См. класс 1 | Белый |
| | 2 | Взрывные работы в забоях, не опасных по газу и пыли | См. класс 2 | Красный |
| | 3 | Прострелочно-взрывные работы в разведочных, нефтяных, газовых скважинах | — | Черный |
| | 4 | Взрывные работы в шахтах, опасных по взрыву пыли и паров | — | Зеленый |

* Только в патронах.

** Выпускаются только в патронированном виде.

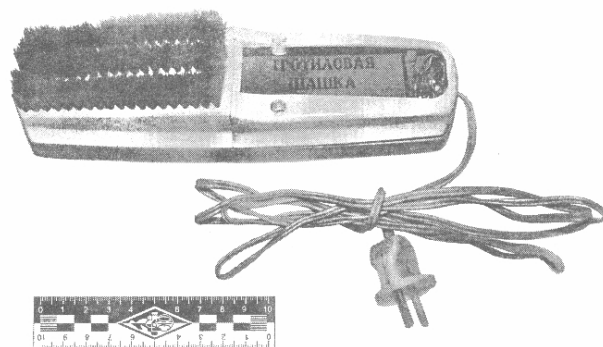


Рис. 3.1. СВУ, замаскированное под электропылесос

3.3. Самодельные взрывные устройства

Самодельные взрывные устройства применяются в основном для поражения людей, автомобильной техники, пассажирского и товарного железнодорожного транспорта, жилых зданий и промышленных сооружений в террористических

или диверсионных целях (рис. 3.1). Их установка рассчитана на эффект внезапности, потому что в мирное время люди не ожидают подобного.

Наиболее широко распространено изготовление самодельных взрывных устройств в Чечне. Иногда это «производство» достигает Москвы и Московской области, с чем могут встретиться спасатели «Мособлпожспаса». Для изготовления СВУ чаще всего используются артиллерийские снаряды, гранаты Ф-1 и РГД-5, боевые части реактивных снарядов, тротил в шашках или расплавленный в банках вместе с шариками и гвоздями. Не исключено использование в зарядах промышленных ВВ. Известны также случаи изготовления зарядов ВВ в лабораторных или домашних условиях.

Внешне самодельные взрывные устройства выглядят неброско. Это могут быть пачки из под сигарет, пивные или консервные банки и др. (рис. 3.2–3.7). Их можно назвать зарядами малой мощности для поражения одного человека или небольшой группы людей, а также легковых автомобилей и сидящих в них пассажиров. Они могут снаряжаться гексогеном, тротилом, пластитом, аммоналом и другими взрывчатыми веществами. Известны взрывные устройства на игрушечных радиоуправляемых машинках.

Взрывчатые вещества в бидонах, чемоданах, канистрах, мешках и др. можно назвать зарядами большой мощности, массой в десятки и сотни килограмм, их разрушительное действие рассчитано на поражение большого количества людей, разрушение зданий, сооружений, подрыв автомобилей, железнодорожного транспорта и самолётов. Так, после взрыва на Каширском шоссе, когда обрушилась высотка, в районе Борисовских прудов, обнаружили склад – 6 комплектов зарядов с уже установленными взрывателями. Террористы «расфасовали» их в мешки для сахара (38 мешков примерно по 50 кг в каждом – всего 1 т 900 кг). Их просто не успели отвезти по назначению. В данном случае обезвреживание производилось на месте, т.к. эти СВУ были подготовлены к взрыву.



Рис. 3.2. СВУ с самодельным таймером в пачке из-под сигарет

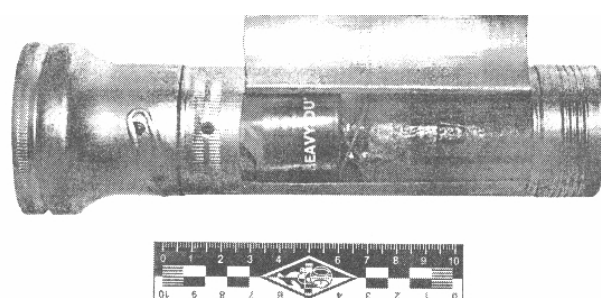


Рис. 3.3. СВУ, замаскированное под электрический фонарь

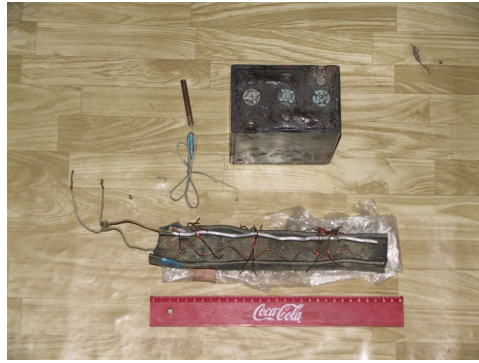


Рис. 3.4. Самодельное взрывное устройство в виде удлиненного заряда в комплекте с электродетонатором промышленного назначения ЭД-8 и аккумулятором

СВУ могут приводиться в действие по проводным линиям, по радиосети с помощью радиотелефонов и телефонов сотовой связи, с использованием радиоуправляемых детских игрушек и при непосредственном контакте. В них также могут быть установлены самодельные таймеры с замедлением от нескольких минут до нескольких часов.

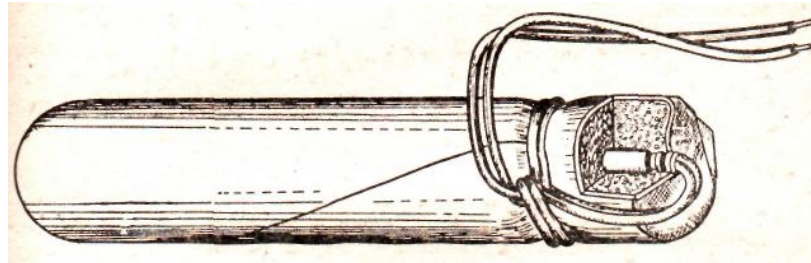


Рис. 3.5. Внешний вид заряда, подготовленного к взрыву от электродетонатора

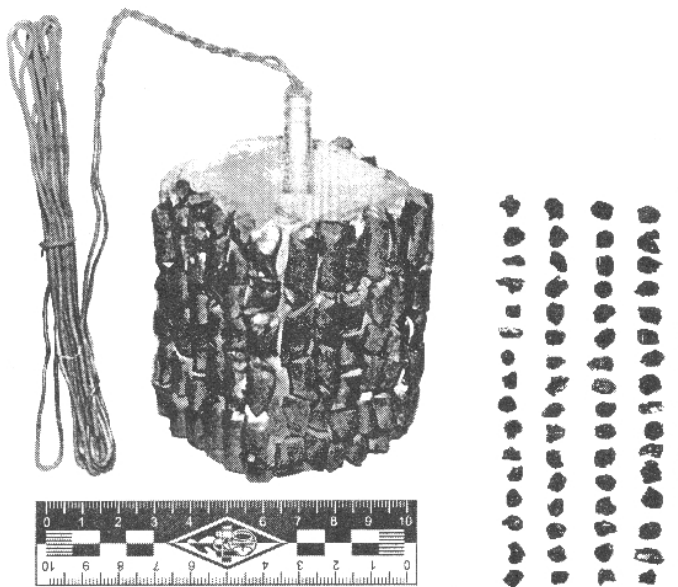


Рис. 3.6. Самодельное осколочное взрывное устройство, подготовленное к взрыву, с готовыми поражающими элементами (слева), осколки после взрыва (справа)

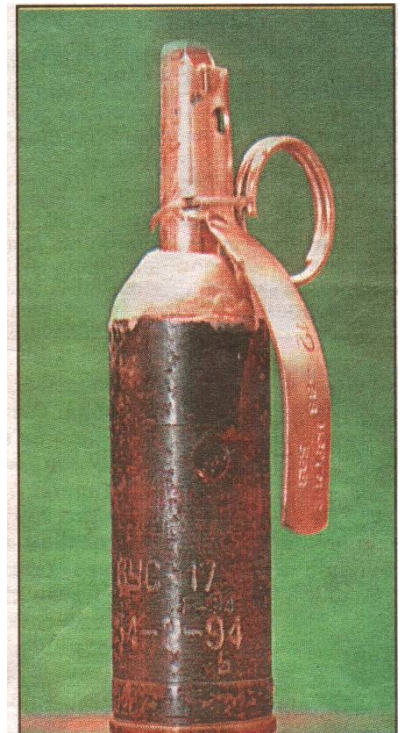


Рис 3.7. СВУ в виде ручных гранат, которыми были вооружены бандиты, захватившие театральный центр на Дубровке (г. Москва)

3.4. Классификация взрывоопасных устройств и предметов по техническому состоянию

По техническому состоянию ВОУП можно классифицировать на три группы.

Первая группа – боеприпасы, сохранившие свой внешний вид и первоначальное состояние, а также имеющие на корпусе незначительные механические и коррозионные повреждения, сдиры лакокрасочного покрытия, имеющие маркировку на корпусе, а также промышленные заряды и заряды военного назначения в упаковке и без неё.

Вторая группа – боеприпасы и заряды промышленных ВВ, пролежавшие в грунте, на дне водоёмов в воде, на поверхности грунта неизвестное количество времени и имеющие слабое или сильное коррозионное поражение, механические повреждения, загрязнённые грунтом, не имеющие маркировки.

Третья группа – самодельные взрывные устройства, техническое состояние которых устанавливается на месте их нахождения.

3.5. Классификация взрывоопасных устройств и предметов по степени опасности

По классификации, принятой в Министерстве обороны РФ, состояние боеприпасов и взрывных устройств подразделяется на *три степени* опасности.

Первая степень: боеприпасы неокончательно снаряженные или окончательно снаряженные, но не переведенные в боевое положение, состояние которых допускает их перемещение различными способами при выполнении требований безопасности, предусмотренных для погрузки, разгрузки и транспортировки боеприпасов на складах, базах и арсеналах, в том числе:

- боеприпасы артиллерийские и ракеты всех калибров и типов без следов прохождения через ствол оружия, направляющую или пусковое устройство (без нарезов на ведущих поясах или без наколов капсюля-воспламенителя, со сложным оперением);
- патроны к стрелковому оружию калибра 12,7 и 14,5 мм с пулей типа «МДЗ» (мгновенного действия зажигательная) и пули таких патронов; ручные и противотанковые гранаты без взрывателей или со взрывателями с предохранительными чеками;
- авиационные средства поражения без взрывателей или со взрывателями до момента их боевого применения (сброса с носителя, схода с направляющей);
- инженерные боеприпасы всех типов без взрывателей или со взрывателями с предохранительными чеками;
- элементы боеприпасов, содержащие метательные взрывчатые вещества.

Вторая степень: боеприпасы окончательно снаряженные и переведенные в боевое положение, обращение с которыми допускается в средствах

индивидуальной бронезащиты при выполнении установленных требований безопасности, в том числе:

- боеприпасы артиллерийские и ракеты всех калибров со следами прохождения через ствол оружия, направляющую или пусковое устройство (с нарезками на ведущих поясах или со следами наколов капсюля-воспламенителя, с раскрытым оперением);
- ручные и противотанковые гранаты с взрывателями без предохранительных чек;
- инженерные боеприпасы всех типов с взрывателями без предохранительных чек;
- боеприпасы, отказавшие при боевом применении;
- кассетные боеприпасы с жидким взрывчатым веществом, опасные в обращении и непригодные к боевому применению;
- боеприпасы, окончательно снаряженного вида, а также боеприпасы, взрыватели и взрывательные устройства, имеющие в своем составе капсюльные изделия и встроенные источники питания, обнаруженные в ходе ликвидации последствий пожаров и взрывов на арсеналах, базах и складах.

Третья степень: боеприпасы, имеющие механизмы (устройства), препятствующие их обезвреживанию, а также самодельные взрывные устройства, в том числе:

- боеприпасы и взрывные устройства всех типов с переведенными в боевое положение элементами самоликвидации, неизвлекаемости, необезвреживаемости;
- переведенные в боевое положение боеприпасы всех типов с магнитными, акустическими, сейсмическими и другими неконтактными взрывателями;
- самодельные взрывные устройства (фугасы) управляемые и неуправляемые.

3.6. Основные сведения об артиллерийских боеприпасах

Для безопасного ведения работ по обнаружению ВОУП с целью определения радиуса опасной зоны, определения количества взрывчатых веществ, необходимо знать их назначение, состав снаряжения, тип, калибр и при возможности другие необходимые характеристики.

Артиллерийские снаряды подразделяются на снаряды основного, специального и вспомогательного назначения и имеют калибр 57, 76, 87, 90, 100, 105, 125, 152, 155, 203 мм и др.

К снарядам *основного назначения* относятся: осколочные, фугасные, осколочно-фугасные, бронебойно-трассирующие, кумулятивные, бетонобойные, зажигательные и другие снаряды.

К снарядам *специального назначения* относятся: осветительные, дымовые, пристрелочно-целеуказательные и агитационные.

К снарядам *вспомогательного назначения* относятся практические,

учебные, лафетопробные, плитопробные и др.

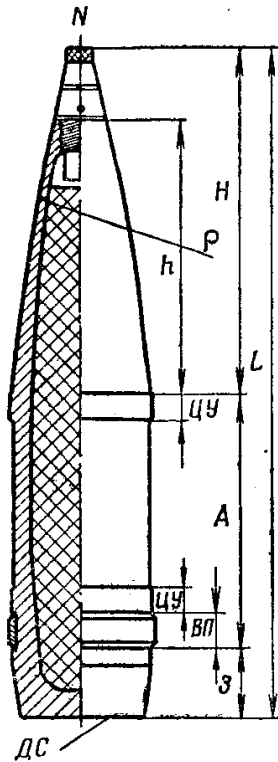


Рис. 3.8. Устройство оболочки снаряда:

N – вершина снаряда; *H* – головная часть;
A – цилиндрическая часть; *З* – запоясковая часть;
ДС – донный срез; *ЦУ* – центрирующие утолщения;
ВП – ведущий пояс; *ρ* – радиус очертания
 головной части; *L* – полная длина снаряда

По калибру снаряды делятся на снаряды малых калибров (менее 70 мм); снаряды средних калибров (в наземной артиллерии – от 70 до 155 мм, а в зенитной – до 100 мм включительно) и снаряды крупных калибров (в наземной артиллерии – более 155 мм, а в зенитной – более 100 мм).

По наружному очертанию снаряды делятся на дальнобойные и недальнобойные. Дальнобойные снаряды имеют удлиненную головную часть, короткую цилиндрическую и, как правило, цилиндрическую заповясковую часть. Снаряды недальнобойные характеризуются короткой головной частью и длинной цилиндрической частью. Общее устройство оболочки снаряда показано на рис. 3.8.

Разрыв снаряда при детонации разрывного заряда происходит мгновенно в 10^{-4} – 10^{-5} с и характеризуется высокими давлениями в 100–300 тыс. кг/см², возникающими внутри оболочки. Скорость разлета осколков составляет 800–900 м/с.

По назначению мины подразделяются на мины основного, специального и вспомогательного назначения и имеют калибр 82, 120, 160 и 280 мм.

К минам основного назначения относятся: фугасные, осколочные, осколочно-фугасные, зажигательные и другие.

К минам специального назначения относятся: дымовые, осветительные и агитационные.

К минам вспомогательного назначения – учебные, практические, лафетопробные.

Противотанковые гранаты от ручных и станковых гранатометов являются гранатами кумулятивного действия.

4. Инженерные боеприпасы

Инженерные боеприпасы – средства инженерного вооружения, содержащие взрывчатые вещества или пиротехнические составы, мины (противотанковые, противопехотные, противодесантные, противотранспортные), заряды (подрывные, разминирования) и средства взрывания.

Внешний вид и общее устройство противотанковых мин показано на рис. 4.1. Наиболее часто встречаются в качестве взрывоопасных предметов тротилловые шашки, их внешний вид показан на рис. 4.2.

Прессованные тротилловые шашки:

большие – размерами 50x50x100 мм и массой 400 г;
 малые – размерами 25x50x100 мм и массой 200 г;
 буровые (цилиндрические) – длиной 70 мм, диаметром 30 мм и
 массой 75 г.

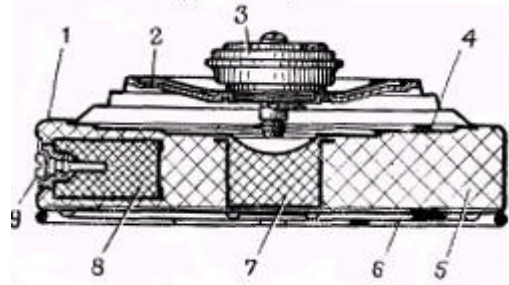


Рис. 4.1. Противотанковая мина ТМ-57. Общий вид (слева), в разрезе (справа):

1 – корпус; 2 – нажимная крышка; 3 – взрыватель МВЗ-57; 4 – верхнее основание; 5 – заряд ВВ; 6 – нижнее основание; 7 – центральный дополнительный детонатор; 8 – боковой дополнительный детонатор; 9 – гнездо под запал или электродетонатор

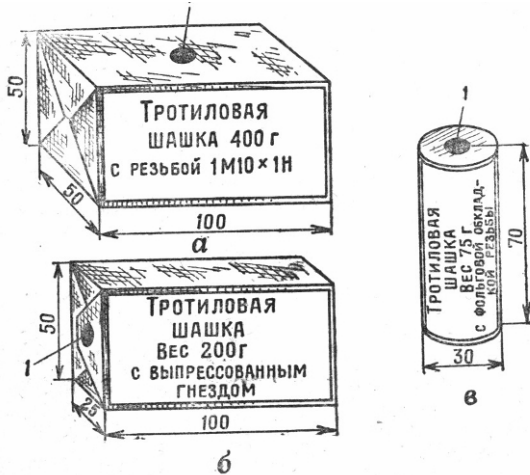


Рис. 4.2. Подрывные тротильные шашки:
 а – большая; б – малая; в – буровая;
 1 – запальное гнездо

Все шашки имеют запальные гнезда для электродетонаторов или капсулей-детонаторов. Для более надежного сочленения со средствами взрывания запальные гнезда некоторых шашек делаются с резьбой. К надписи на бумажной обертке таких шашек добавлено: «С резьбой 1М10x1Н» или «С фольговой обкладкой резьбы».

Для защиты шашек от внешних воздействий их покрывают слоем парафина и обертывают бумагой, на которую затем наносится еще один слой парафина. Место расположения запального гнезда шашки обозначается черным кружком (см. рис.4.2).

Кроме того, можно встретиться с брикетами пластичного взрывчатого вещества ПВВ-4 размерами 70x70x145 мм и массой 1кг, обернутыми бумагой и с прессованными брикетами аммонита А-80 размерами 125x125x60 мм и массой 1,35 кг, покрытых гидроизоляционной оболочкой.

5. Ручные гранаты

5.1. Ручные гранаты осколочного и кумулятивного действия

Осколочные гранаты предназначены для поражения осколками живой силы противника в ближнем бою (при атаке, в окопах, убежищах, населенных пунктах, в лесу, в горах и т. п.). В свою очередь, в зависимости от дальности разлета осколков, гранаты делятся на наступательные и оборонительные. К

осколочным гранатам наступательного типа относятся гранаты РГН (рис. 5.1, табл. 5.1), РГД-5, РГ-42 (рис. 5.3, табл. 5.2); к гранатам оборонительного типа – гранаты РГО (рис. 5.2, см. табл. 5.1), Ф-1 (рис. 5.3, см. табл. 5.2).

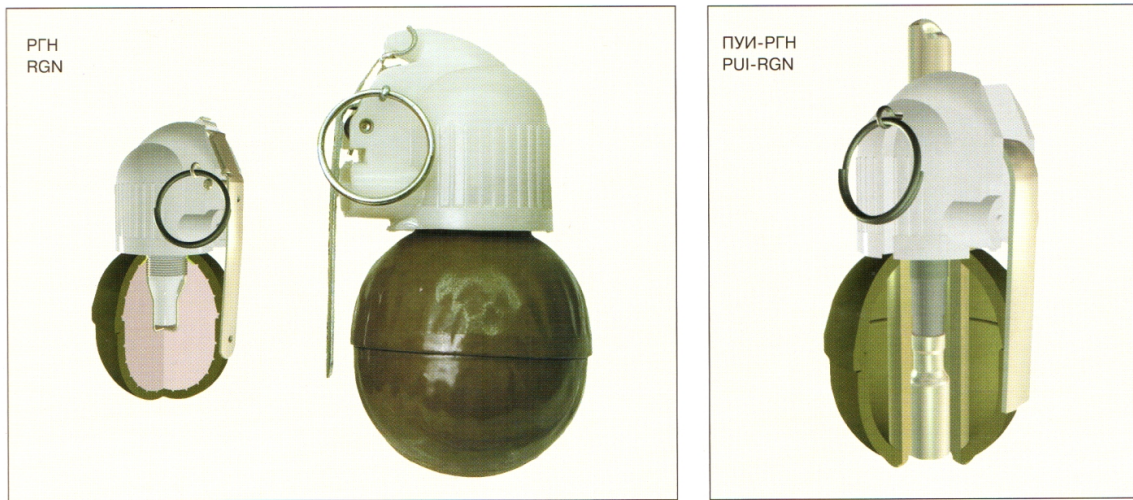


Рис. 5.1. Общий вид гранаты РГН боевой (слева) и учебной (справа)



Рис. 5.2. Общий вид гранаты РГО боевой (слева) и учебной (справа)

Кумулятивные гранаты предназначены для борьбы с танками и другими бронированными целями, а также для разрушения долговременных и полевых оборонительных сооружений. К гранатам этого типа относится граната РКГ-ЗЕМ.

Таблица 5.1

Характеристика ручных гранат РГН, РГО

| Параметры | РГН | РГО |
|---|---------|---------|
| Диаметр, мм | 60 | 60 |
| Масса, кг | 0,31 | 0,53 |
| Дальность метания, м | 35 | 30 |
| Радиус безопасного удаления для метящего, м | 24 | |
| Площадь поражения, м ² | 100 | 210 |
| Время, с: - дальнего взведения | 1,0–1,8 | 1,0–1,8 |
| - дистанционного срабатывания запала после метания, с | 3,3–4,3 | 3,3–4,3 |

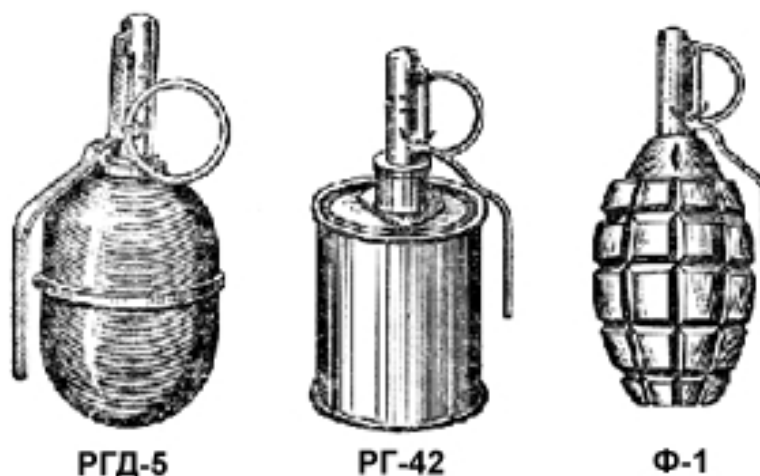


Рис. 5.3. Общий вид ручных гранат РГД-5, РГ-42, Ф-1

Таблица 5.2

Характеристика ручных гранат РГ-42, РГД-5, Ф-1

| Параметры | РГ-42, РГД-5 | Ф-1 | РКГ-3Е |
|---|---------------|---------------|-------------|
| Масса, г: - заряженной гранаты - разрывного заряда | 310 | 600 | 1070 |
| | 110 | 60 | 440 |
| Принцип действия ударного механизма | Дистанционный | Дистанционный | Инерционный |
| Время действия запала, с | 3,2–4,2 | 3,2–4,2 | Мгновенное |
| Радиус убойного действия, м | До 25 | До 200 | До 20 |
| Средняя дальность броска, м | 40–50 | 35–45 | 18–20 |

5.2. Граната РГД-5

Состоит из корпуса, разрывного заряда и запала (рис. 5.4 и 5.5). Корпус гранаты 1 служит для образования осколков и состоит из колпака и поддона. В нем помещаются вкладыши 4 и 5, усиливающие осколочное действие гранаты, разрывной заряд 2 из тротила и трубка 3 для запала. Для предохранения трубки от загрязнения в нее ввинчена пластмассовая пробка.

Запал гранаты (УЗРГМ – унифицированный запал ручной гранаты модернизированный) предназначен для сообщения разрывному заряду гранаты начального импульса в виде детонации. Он состоит из ударного механизма, собственно запала и соединительной втулки.

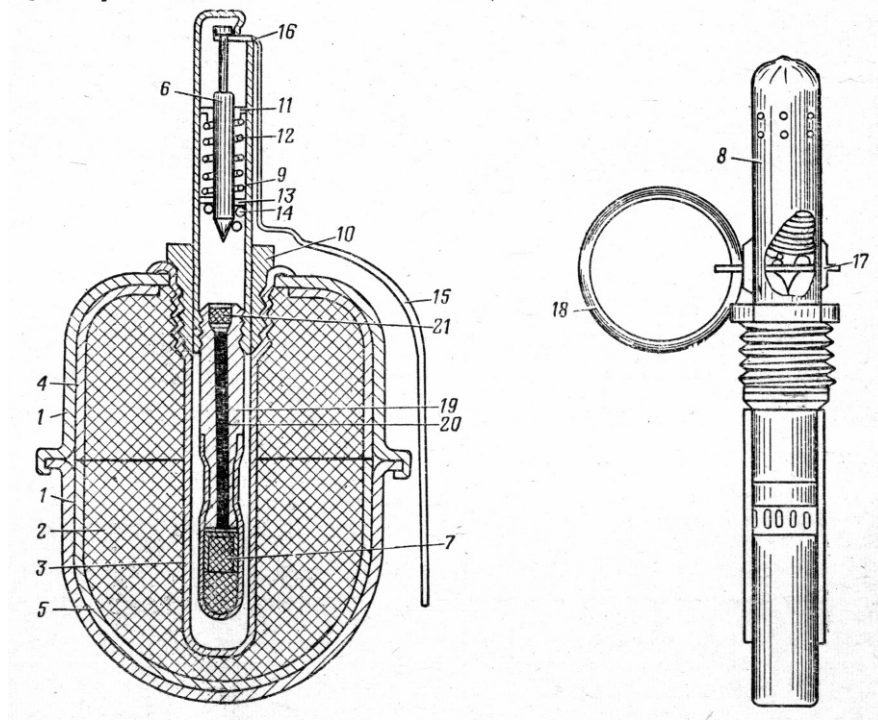


Рис. 5.4. Граната РГД-5:

1 – корпус; 2 – разрывной заряд; 3 – трубка; 4 и 5 – вкладыши; 6 – ударник; 7 – капсюль-детонатор; 8 – запал; 9 – трубка; 10 – втулка; 11 – направляющая шайба; 12 – пружина; 13 – шайба; 14 – выступы; 15 – спусковой рычаг; 16 – вилка; 17 – чека; 18 – кольцо; 19 – втулка; 20 – пороховой замедлитель; 21 – капсюль-воспламенитель



помещается капсюль-воспламенитель 21,

Рис. 5.5. Общий вид и в разрезе гранаты РГД-5 с запалом УЗРГМ

соединения запала с гранатой.

Ударный механизм (см. рис. 5.4), собранный в трубке 9, состоит из ударника 6 с выступами 14, направляющей шайбы 11, боевой пружины 12, шайбы ударника 13, спускового рычага 15 с вилкой 16 и предохранительной чеки 17 с кольцом 18.

Собственно запал состоит из втулки 19, в которую запрессован пороховой замедлитель 20. Выше замедлителя в специальном гнезде помещается капсюль-воспламенитель 21, а в нижней части – капсюль-детонатор 7. Соединительная втулка 10 располагается на трубке ударного механизма и служит для

5.3. Действие гранаты

Перед метанием гранаты необходимо вывинтить пластмассовую пробку и ввинтить запал 8 (см. рис. 4.4). Взять гранату в руку так, чтобы спусковой рычаг был прижат пальцами к корпусу гранаты. Не отпуская рычага, выдернуть предохранительную чеку и бросить гранату в цель. Как только граната

отделится от руки, спусковой рычаг освободит ударник, который под действием боевой пружины налетит на капсюль-воспламенитель. Луч огня от капсюля-воспламенителя передается пороховому замедлителю, а затем капсюлю-детонатору. От взрыва последнего детонирует разрывной заряд гранаты. Устройство и действие гранаты РГ-42 аналогично гранате РГД-5.

5.4. Граната Ф-1

Корпус гранаты чугунный, с продольными и поперечными насечками, по которым граната обычно разрывается, давая осколки необходимого веса. Метание гранаты и ее действие аналогичны гранате РГД-5.

5.5. Ручная кумулятивная граната РКГ-3Е

Состоит из корпуса, разрывного заряда, запала и рукоятки (рис. 5.6). Корпус гранаты 1 имеет цилиндрическую оболочку с кумулятивной воронкой 2. В корпусе помещены основной заряд 3 кумулятивного действия из сплава тротила с гексогеном (ТГ 50/50) весом 390 г и дополнительный заряд 4 из тротила массой 50 г, заключенный в обойму 5. Между основным и дополнительным зарядами помещена прокладка 6 из пенопласта.

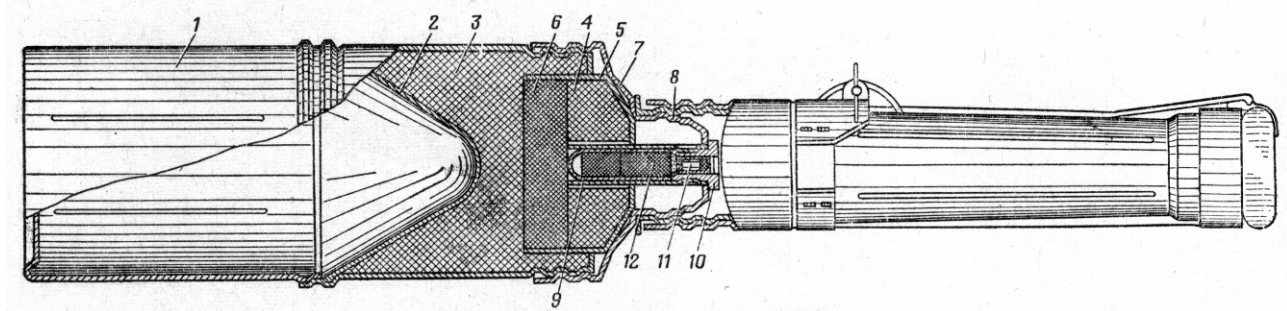


Рис. 5.6. Граната РКГ-3Е:

1 – корпус; 2 – кумулятивная воронка; 3 – основной заряд; 4 – дополнительный заряд; 5 – обойма; 6 – прокладка; 7 – крышка; 8 – горловина; 9 – гильза; 10 – втулка; 11 – капсюль-детонатор; 12 – дополнительный детонатор

5.6. Ручная граната в снаряжении пиротехническим составом на основе ирританта

Предназначена для временного вывода из строя в ближнем бою вооруженных правонарушителей, находящихся на открытой или пересеченной местности, укрывшихся в зданиях, сооружениях и средствах передвижения, а также пресечения массовых беспорядков (рис. 5.7).

Подготовка к метанию и метание ручной гранаты производится аналогично метанию штатной ручной дымовой гранаты. Основные характеристики представлены ниже:

| | |
|-----------------------------------|------------|
| Диаметр, мм | 58 |
| Длина гранаты с запалом, мм | 155 |
| Масса гранаты с запалом, кг | 0,26–0,35 |
| Запал | типа УЗРГМ |
| Время функционирования, с | 8–25 |

Коэффициент использования ирританта, % не менее 50
 Дальность броска, м 30–50
 Температурный диапазон применения, °С ±50



6. Взрывное действие взрывоопасных устройств

6.1. Взрывное действие ВОУ

Зависит от назначения применяемых в них боеприпасов и зарядов, которые могут быть фугасными, осколочными, осколочно-фугасными, бронебойными, противотанковыми, зажигательными и другими. Они характеризуются действием воздушной ударной волны и осколочным действием. Различают три основных вида поражающего действия осколков: пробивное, зажигательное и иницирующее. Чем больше масса и скорость осколка, тем больше толщина преграды, которую он способен пробить. По мере удаления от центра взрыва скорость осколка уменьшается. Чем меньше масса осколка, тем быстрее падает скорость. Осколочные снаряды, бомбы, заряды имеют организованное дробление корпуса и высокий коэффициент наполнения (0,45-0,5), снаряжаются мощными ВВ, сообщаящими осколкам начальную скорость до 2000 м/с. Для обеспечения организованного дробления используются различные способы: насечки (канавки) на корпусе, кумулятивные канавки на поверхности заряда и др. Корпуса некоторых боеприпасов в целях организованного дробления состоят из тонкостенного цилиндра (основания), на который надеваются стальные кольца с продольными канавками или полностью сжатая пружина из стального прутка. Известны боеприпасы с готовыми осколками, в качестве которых используются стальные шарики или цилиндры. Ниже представлены данные о взрывном действии некоторых боеприпасов, встречающихся в практике работы взрывотехнического отряда.

6.2. Зажигательное действие продуктов взрыва на окружающие объекты

Осуществляется быстро расширяющимися сильно нагретыми продуктами (температура порядка 2500 °С) химического превращения

взрывчатого вещества. Зажигательное действие осколков проявляется в виде пожара, возникающего при их попадании в бочки с горючими веществами, в топливные баки автомобилей. Возникновение пожара в подавляющем большинстве случаев характерно для взрыва газовых, паро- и пылевоздушных реагирующих смесей. Взрыв заряда конденсированного бризантного ВВ при кратковременном воздействии нагретых продуктов детонации способен вызвать горение лишь легко воспламеняющихся горючих материалов и веществ, находящихся на расстоянии, не превышающем 25–30 размеров ВОУ.

6.3. Осколочное действие взрыва

Приводит к различным механическим повреждениям. Поражающими факторами при этом являются осколки, оболочки заряда ВВ, части взрывателя, специальные поражающие элементы, такие как металлические шарики, цилиндры, стержни, иглы и т.д. К поражающим факторам осколочного воздействия относятся также различные вторичные осколки от предметов и преград. Дальность осколочного поражения от места взрыва может составлять десятки и сотни метров.

6.4. Иницирующее действие осколков

Проявляется при попадании их в боеприпасы и заряды взрывчатых веществ. Осколок, обладающий достаточно большой массой и скоростью, способен пробить корпус боеприпаса и вызвать воспламенение или детонацию ВВ.

6.5. Взрыв гранаты Ф-1

Масса ВВ – 60 г. При взрыве гранаты Ф-1 образуется до 1000 осколков массой от 0,1 до 1,0 г произвольной формы, причем осколки массой больше 0,8 г составляют около 4 %. Радиус разлета осколков составляет до 200 м. Осколки гранаты Ф-1 отличаются высокой степенью дробления, и их габаритные размеры не превышают нескольких миллиметров.

6.6. Взрыв гранаты РГД-5

Масса ВВ – 110 г. При взрыве гранаты РГД-5 образуется до 3000 осколков массой от 0,05 до 0,3 г произвольной формы, причем осколки массой более 0,3 г составляют 4 %. Радиус разлета осколков составляет до 25 м. Осколки гранаты РГД-5 отличаются более низкой степенью дробления, и их габаритные размеры в отдельных случаях могут достигать 15–30 мм. Толщина осколков, как правило, более 1 мм.

6.7. Взрыв гранаты РГ-42

Масса ВВ – 110 г. При взрыве гранаты РГ-42 образуется до 100 осколков массой от 0,1 до 0,5 г произвольной формы, причем большинство их образуется массой 0,4–0,5 г. Так как внутри гранаты имеется стальная лента с заданной

степенью дробления, то большая часть осколков имеет длину и ширину 8–9 мм, толщину – 0,7–0,9 мм. Радиус разлета осколков – до 25 м.

6.8. Взрыв мины МОН-50

Масса ВВ – 700 г. При взрыве осколочной мины направленного действия в секторе примерно 50° происходит поражение цели на расстоянии до 90 м. Количество осколков – от 485 до 540. Дальность полёта осколков в боковом и тыльном направлениях – 40 м.

6.9. Взрыв мины ОЗМ-72

Масса ВВ – 660 г. При взрыве выпрыгивающей мины ОЗМ-72 образуется организованное дробление на 2400 готовых осколков в виде стальных цилиндров с радиусом сплошного поражения до 25 м.

6.10. Взрыв других боеприпасов

При взрыве любого боеприпаса образуются осколки различной формы, причем радиус их разлета зависит от массы заряда ВВ в боеприпасе (если для гранат радиус разлета осколков не превышает 200 м, то для снарядов и мин он может достигать 1500 м). Начальная скорость осколков – 800–2000 м/с.

6.11. Взрывы сигнально-имитационных средств

Сигнально-имитационные средства, как правило, имеют картонный корпус (взрывпакеты, имитационные патроны), который может быть снабжен металлическим цоколем (сигнальные патроны, звуковые патроны). Если заряд, используемый для снаряжения подобных средств, представляет собой пиротехнический состав, то корпус может вообще не разрушиться. В остальных случаях образуются осколки оболочки с радиусом разлета 5–10 м.

6.12. Взрывы самодельных взрывных устройств

Самодельные взрывные устройства (СВУ) включают в свою конструкцию следующие обязательные элементы:

- взрывчатое вещество;
- корпус (оболочку);
- средство взрывания.

Кроме того, в конструкции СВУ могут входить различные средства инициирующего импульса, часовые механизмы и т.п. В качестве средства маскировки могут использоваться сумки, чемоданы, кейсы, портфели, а также бытовые электроприборы, при включении которых в сеть замыкается электроцепь СВУ. Поражающее действие зависит от конструкции СВУ.

6.13. Дробящее действие взрыва

Проявляется на объектах, находящихся в непосредственном контакте с зарядом конденсированного ВВ. Действие взрыва определяется взаимодействием детонационной волны, продуктов детонации и ударной волны. Действие взрыва на тело человека проявляется в виде тяжелых телесных повреждений (от разрывов кожного покрова, жировой и мышечной тканей до полной дезинтеграции тела). Например, взрыв электродетонатора промышленного изготовления типа ЭД-8, содержащего около 1,5 г ВВ, приводит к травматической ампутации 1–2 фаланг пальцев руки, контактирующих с ЭД, а при взрыве тротиловой шашки массой 75 г происходит травматическая ампутация кисти руки, державшей заряд. Размеры области действия взрыва зависят от массы взорванного заряда. Так, например, при взрыве ВОУП с массой заряда тротила 1 кг границу зоны случайных разрушений остекления можно оценить радиусом до 100 м, а расстояние от места взрыва, где возможно поражение человека (разрушение барабанных перепонок), – радиусом 6 м.

Степень проявления взрывного воздействия на окружающие объекты зависит также от их конструктивных особенностей (рис. 6.1), вида материала, геометрических размеров, расстояния от центра взрыва, расположения относительно направления распространения фронта ударной волны и характеризует величину механической работы взрыва.

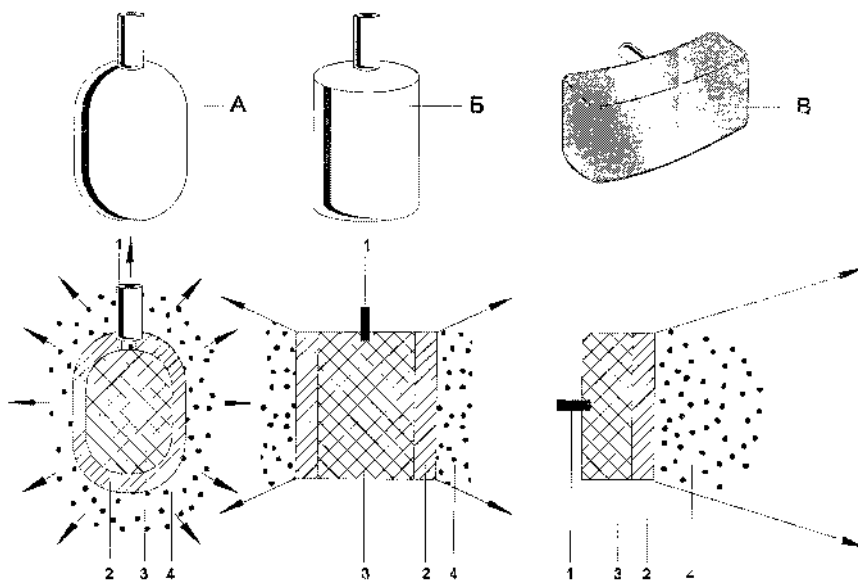


Рис. 6.1. Схемы образования осколочных потоков различных по форме боевых частей: А – сферическая зона поражения; Б – круговая зона поражения; В – направленное поражение; 1 – детонатор; 2 – осколочная оболочка; 3 – заряд ВВ; 4 – осколочный поток

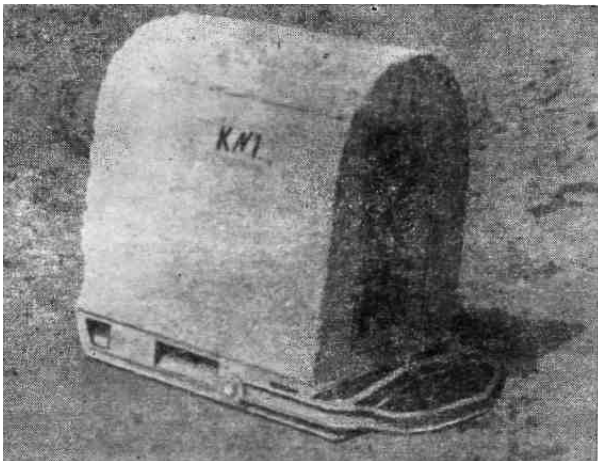
7. Минимальные безопасные расстояния при ведении работ по обследованию мест общественных мероприятий, поиску и обнаружению взрывоопасных устройств и предметов

При подготовке к ведению работ по обследованию мест общественных мероприятий, поиску и обнаружению взрывоопасных устройств и предметов и их ведении необходимо знать и соблюдать безопасные расстояния, чтобы исключить поражение ударной воздушной волной или осколками как личного состава, так и работников мест проведения общественных мероприятий, местного населения, а также строений (табл. 7.1).

Таблица 7.1

Безопасные расстояния по дальности разлета осколков

| Тип и калибр боеприпасов (для артснарядов – мм, для авиабомб – кг) | Возможная дальность разлета осколков, м |
|--|---|
| Противопехотные фугасные мины | до 100 |
| Противопехотные осколочные мины, гранаты | до 400 |
| Противотанковые мины | до 400 |
| Снаряды и минометные мины, мм: | |
| 30–76 | до 500 |
| 76–105 | до 700 |
| 105–150 | до 850 |
| 150–200 | до 1000 |
| 200–300 | до 1200 |
| 300–400 | до 1350 |
| более 400 | до 1500 |
| Авиабомбы, кг: | |
| 25–50 | до 850 |
| 100 | до 1000 |
| 250 | до 1200 |
| 1000 | до 1500 |
| 1500 | до 1600 |
| 2000 | до 1750 |
| 3000 | до 1900 |
| 5000 | до 2000 |



Применение укрытий (рис. 7.1) при взрывных работах необходимо в случаях расположения в пределах расчётной опасной зоны взрыва сооружений, подлежащих защите от разлёта осколков и камней при взрыве, а также в случаях необходимости сокращения размеров опасной зоны взрыва при взрывании на территории населенных пунктов, промышленных предприятий, когда люди вынуждены находиться на относительно близком расстоянии от мест взрыва.

Рис. 7.1. Передвижной железобетонный блиндаж

8. Общие меры безопасности при обследовании мест общественных мероприятий, поиске и обнаружении взрывоопасных устройств и предметов

Все операции, производимые при обследовании мест общественных мероприятий, поиске и обнаружении взрывоопасных устройств и предметов, должны выполняться в соответствии с требованиями инструкций, правил эксплуатации применяемых средств обнаружения и обезвреживания ВОУП и осуществляться безопасными профессиональными способами и технологиями.

Персонал, занятый в обследовании мест общественных мероприятий, поиске и обнаружении взрывоопасных устройств и предметов, должен иметь соответствующую специальность, квалификацию, опыт работы и отсутствие медицинских противопоказаний к их выполнению. Персонал не должен выполнять работы, не соответствующие квалификации и превышающие его полномочия.

Персонал моложе 18 лет к работам по обследованию мест общественных мероприятий, поиску и обнаружению взрывоопасных устройств и предметов не допускается.

Персонал дежурной смены и взрывотехнического отряда во время пребывания в опасной зоне должен применять средства индивидуальной защиты, при этом минимальный защитный комплект состоит из бронежилета, шлема и забрала.

Обозначение границ опасной зоны должно осуществляться в соответствии с правилами настоящей методики.

Запрещается переступать через ограждение, обозначающее границу опасной и безопасной зон и проводить работы по обследованию мест общественных мероприятий, поиску и обнаружению взрывоопасных устройств и предметов при отсутствии на месте производства работ:

медицинского персонала и санитарного автомобиля;

связи между дежурной сменой и начальником отряда (заместителем начальника отряда), начальником отряда (заместителем начальника отряда) и группой медицинской эвакуации, начальником отряда (заместителем начальника отряда) и лицом управления безопасности, отвечающим за работы по обследованию мест общественных мероприятий, поиску и обнаружению взрывоопасных устройств и предметов;

дежурной смены по обследованию мест общественных мероприятий, поиску и обнаружению взрывоопасных устройств и предметов, которая должна состоять не менее чем из двух взрывников, один из которых назначается старшим.

При нарушении мер безопасности начальник отряда или его заместитель имеют право остановить работы и назначить день занятий по мерам безопасности. Работы возобновляются только после сдачи персоналом зачётов. Персонал, не сдавший зачёты, к работам не допускается.

Медицинское обеспечение на участке выполнения работ по обследованию мест общественных мероприятий, поиску и обнаружению

взрывоопасных устройств и предметов должно гарантировать оказание первой медицинской помощи, стабилизацию состояния пострадавшего, а также эвакуацию пострадавшего в ближайший стационар (госпиталь, больница, поликлиника) в установленные сроки.

9. Рекомендации начальникам организаций (руководителям объектов) по противодействию террористическим актам с использованием взрывных устройств

Учитывая возможность совершения террористических актов на территории организаций (в дальнейшем объектов), перед их руководителями встают задачи как по обеспечению их безопасности, так и по выработке и выполнению плана действий в случае поступления сообщений, содержащих угрозы террористического характера.

Цель данных рекомендаций - помочь руководителям объектов правильно ориентироваться и действовать в экстремальных и чрезвычайных ситуациях, а также обеспечить условия, способствующие расследованию преступлений правоохранительными органами.

Действия должностных лиц при обнаружении взрывоопасного предмета заключаются в следующем:

необходимо связаться с органами полиции, МЧС, ФСБ и доложить о случившемся;

дать указания об эвакуации или удалении людей из опасной зоны;

с помощью полиции организовать оцепление по границам опасной зоны, каковой считается участок в радиусе 300 метров от места расположения взрывоопасного предмета;

в случае особой необходимости связаться с ближайшим специализированным подразделением по очистке местности от взрывоопасных предметов для подачи срочной заявки на прибытие специалистов.

Необходимо помнить, что все работы внутри опасной зоны должны проводиться только специалистами по обнаружению и обезвреживанию взрывоопасных предметов:

фабричного производства - входящими в состав групп разминирования инженерных войск;

самодельных взрывных устройств - входящими в состав пиротехнических частей гражданской обороны, либо создаваемых при органах ФСБ и МВД специализированных подразделений, ориентированных на работу по обнаружению и обезвреживанию взрывоопасных предметов.

По прибытии на место происшествия специалистов по разминированию, в первую очередь рассматривается вопрос о возможности транспортировки обнаружения ВУ в безопасное место для обезвреживания или уничтожения.

Если подрывные работы должны производиться непосредственно на месте происшествия (например, обнаруженный предмет не подлежит транспортировке), то необходимо принять меры по предотвращению разлета

осколков взрывного устройства - провести обвалование участков работ, установить защитные ограждения из бревен или досок.

При принятии решения о вызове следственно-оперативной группы, взрывотехнической лаборатории, кинологической службы, должностное лицо обязано принять все возможные меры к оцеплению места нахождения транспортного средства, вывода из опасной зоны людей и ограничению доступа посторонних лиц к транспортному средству.

Реалии террористической войны на территории Российской Федерации таковы, что в большинстве случаев, никто не заявлял о своей ответственности за совершенные террористические акты, соответственно не выдвигались политические и иные требования. Таким образом, террористические акты преследуют своей целью уничтожение мирных граждан, дестабилизацию государственных и гражданских отношений. Исходя из этих условий, должностные лица в своей антитеррористической деятельности должны руководствоваться принципом "лучше перестраховаться, чем допустить совершение террористического акта, который приведет к многочисленным человеческим жертвам".

Не секрет, что подготовка террористического акта представляет собой трудоемкий процесс, который соответствующим образом финансируется лидерами международных террористических организаций. План теракта проходит своеобразное утверждение, готовится группа исполнителей, изучаются графики работы учреждений, организаций, расписание и пассажирооборот движения общественного и железнодорожного транспорта, производится фото и видео-съемка. Если на любой фазе подготовительного периода в этот процесс вмешается должностное лицо, то вероятность того, что процесс подготовки теракта прервется, а возможно будет остановлен и отменен, теоретически высока.

Для реализации данного направления деятельности, каждый гражданин обязан знать характерные черты подготовительной части теракта, каковыми являются:

поиск возможности приобретения, закупка или наличие взрывчатых веществ (пластида, тротила), средств взрывания (электродетонаторов) или компонентов, которые могут использоваться при изготовлении самодельного взрывного устройства (СВУ), в первую очередь алюминиевой пудры, аммиачной селитры, а также штатных боеприпасов, включая артиллерийские и оружия;

приобретение, наличие партий электронных часов различных систем и их доработка по усилению сигнала будильника, приобретение, изготовление таймеров, усилителей постоянного тока (для исполнительной цепи взрывного устройства);

приобретение, изготовление приемников (пейджеров) и передатчиков кодированных радиосигналов, малогабаритных радиостанций, а также КВ-радиостанций.

знание лицом элементов и технологии изготовления взрывного устройства, попытки получения дополнительной информации у носителей таких знаний;

приобретение автомобилей распространенных моделей отечественного производства (ВАЗ-2101, -2103, -2106) в первую очередь подержанных, без нотариального оформления на право пользования, уклонение от переоформления приобретенных автомобилей в установленном порядке через РЭО ГИБДД. Пренебрежительное отношение к техническому состоянию, а особенно внешнему виду приобретаемого автомобиля.

дооборудование автомобилей различного рода тайниками, установка на автомобилях дублирующих, вспомогательных и временных систем, вызывающих сомнение в их необходимости (топливных, электрооборудования и т.п.).

использование бензобаков и других технологических емкостей для размещения в них взрывчатых веществ, сбор, закупка различных металлических предметов (гаек, болтов, частей шариковых и роликовых подшипников и т.п.) и их размещение в автомобиле в большом количестве;

проведение террористами разведки в местах возможного проведения терактов, фото-видеосъемки, составление планов и т.п. объектов (мест);

появление лиц, в поведении которых усматривается изучение обстановки, повышенный или слабо мотивированный интерес к определенным аспектам в деятельности объекта, выведывание у окружающих о режиме работы объекта, порядке доступа на него и т.д.;

проникновение посторонних лиц в подвалы и на чердаки многоэтажных зданий.

появление на различных мероприятиях (отправление религиозных обрядов, свадеб, похорон и т.д.) лиц, действия которых отличаются от общепринятых, либо недостаточно мотивированны;

оставление лицом или обнаружение в людных местах бесхозных пакетов, сумок, свертков и т.д.

наличие на человеке спрятанных под одеждой предметов;

наличие идейной убежденности в правоте идей исламского фундаментализма (ваххабизма) и готовности на любые самопожертвования ради них;

пропаганда идей ваххабизма, высказывания намерений осуществить ДТА, наличие соответствующей литературы;

изменение в поведении лиц, прошедших подготовку в лагерях боевиков, либо воевавших против федеральных сил или имеющих соответствующие военно-учетные специальности, либо проходившие службу в частях специального назначения, членов северокавказских землячеств, ваххабитских общин, исламских учебных заведений (появление нервозности, агрессивности, излишней веселости и т.д.), а также их исчезновение с мест жительства;

приобретение грима и других необходимых аксессуаров для изменения внешности, попытки изменения внешности, в том числе с помощью грима,

накладных усов, париков, повязок и т.д., частая, немотивированная смена верхней одежды;

приобретение, наличие документов с разными установочными данными; появление в среде Северо-кавказских, арабских, исламских студенческих землячеств и ваххабитских общин новых лиц;

внешне немотивированные контакты, либо вербовочные подходы к лицам, имеющим соответствующие военно-учетные специальности или проходившим службу в частях специального назначения, со стороны членов Северо-кавказских, арабских, исламских студенческих землячеств и ваххабитских общин;

установление членами Северо-кавказских, арабских, исламских студенческих землячеств, ваххабитских структур и бывшими боевиками контактов с деградировавшими личностями (бомж), в т.ч. славянских национальностей, выполнение последними каких-либо их просьб и поручений;

появление денежных средств у деградирующих лиц (бомжей);

предложения выполнить за солидное вознаграждение малозначимой работы - перегона машины, переноса пакета (мешка, свертка и т.д.), передача посылки, в том числе пассажирами железнодорожного или автомобильного транспорта и т.д.;

- исполнение, изготовление и распространение печатных изданий (листовок, газет и т.п.) антигосударственной направленности.

Рекомендации по поиску взрывного устройства на стационарном объекте

Используйте разработанный план действий на случай чрезвычайных ситуаций, угрозы взрыва.

При этом, прежде чем посылать людей на поиски бомбы, опасаясь, что кто-то на нее наткнется, используйте план проведения поисковых мероприятий. Попытайтесь определить, могла ли бомба быть заложена одним из посетителей или могла быть доставлена вместе с последней поставкой. Любое место, где собираются посетители, может быть наиболее вероятным местом установки взрывного устройства:

отключите сигнальные и тревожные источники. Вся внутренняя сигнализация и устройства тревоги должны быть отключены перед началом поиска. Поисковая команда уже будет на взводе без дополнительного нагнетания обстановки, если кто-то вдруг включит тревогу;

начинайте поиск с внешней стороны здания и постепенно двигайтесь внутрь;

осмотрите сточные трубы, подоконники, кусты, деревья, земляные насыпи и контейнеры для мусора вблизи здания;

начинайте поиск внутри здания с общедоступных мест (коридоры, туалеты, холлы, лестницы, шахты лифтов, сам лифт, телефонные кабины, стойки пожарного крана, плафоны, витрины, стенные шкафы, залы заседаний и другие возможные доступные места для преступников);

лифтовые шахты оканчиваются под самым нижним этажом. Они должны быть проверены. Для этого один из техников должен залезть на кабину лифта и, продвигаясь, каждый раз на один этаж, проверить все этажи, освещая все фонарем. Он также должен проверить противовесы при их движении вниз и лебедку лифта;

если в помещении имеется подвесной потолок, необходимо проверить пространство над ним. Особое внимание уделяйте признакам, указывающим на неплотное размещение панелей и звукоизоляционных плиток. Проверьте проводку и трубопроводы. Ищите следы инструмента на воздухопроводах, электрораспределительных щитах. Они могут оказаться признаками вскрытия этих коммуникаций;

ищите бомбу под столами и стульями, где она может быть приклеена скотчем с обратной стороны. Проверьте все стулья на предмет надрывов и бугров на мягких подкладках;

помечайте проверенные участки. Это предупредит повторное прохождение по одному и тому же месту;

всегда осуществляйте поиск снизу (подвальные помещения) вверх (включая крышу);

помните, что в ходе поисков исключительно важное значение имеет оперативность, однако она не должна мешать их тщательному проведению;

поиск начинайте с периметра. Должностные лица должны начинать поиск от стен и двигаться к центру комнаты. Они должны начинать с противоположных концов комнаты и двигаться в направлении друг друга;

передвигайтесь по территории или помещениям медленно. Опасайтесь ловушек. Они могут срабатывать от натянутой проволоки или вибровыключателей при нажатии или могут быть установлены на двери. Никто не должен ничего трогать, если что-то похожее лежит не на своем обычном месте, а наоборот, необходимо просто отметить это место для группы обезвреживания. Сотрудники должны быть очень внимательны ко всему, что было недавно сдвинуто с места: половые плитки или ковровое покрытие, свежешпаклеванные стены, разбросанная земля, опилки, кирпичная пыль или стружка. Такие места должны быть помечены для группы обезвреживания, но трогать их нельзя;

поиск осуществляйте рассредоточено. Должностные лица должны рассредоточиться для того, чтобы свести к минимуму поражение людей в случае детонации взрывного устройства одним из сотрудников. Они должны работать в разных комнатах, не более двух человек в одной комнате, и ни в коем случае не собираться большими группами;

прислушивайтесь к посторонним звукам. Как правило, взрывные механизмы имеют часовой механизм. Для поисковиков самым главным является слух. Они должны стараться отсеивать все посторонние шумы и пытаться уловить тиканье часов;

имейте в виду, что может быть установлено не только одно взрывное устройство. Никогда не думайте, что установлено только одно взрывное

устройство. Если вы обнаружили одно устройство, не останавливайте поиски до тех пор, пока не будет проверено полностью все здание;

выключите портативные радиостанции. Это предотвратит срабатывание взрывного устройства от радиосигнала.

Рекомендации по поиску взрывного устройства в автомобиле

Для этого необходимо:

- провести внешний осмотр автомобиля. Обойдите автомобиль, проверьте внутреннюю поверхность крыльев колес, выхлопную трубу и днище бензобака. Ищите все подозрительное: любые провода, изоляционную ленту или другие предметы, прикрепленные к автомобилю.

В автомобиле взрывное устройство может быть установлено на любой движущейся детали или на детали, через которую проходит электрический ток. Например, взрывные устройства могут быть подсоединены к зажиганию, фарам или внутреннему освещению. Они могут быть подсоединены к сиденьям или дверям, срабатывать при повороте руля или при колебании автомобиля. Взрывные устройства могут быть приведены в действие при помощи дистанционного управления, портативной радиостанции, пульта управления детской моделью самолета. Взрывные устройства могут срабатывать от часового механизма или детонатора. Они могут устанавливаться в бензобак, рядом с переборкой салона, под крыльями или внутри подголовников сидений;

- осуществляйте более тщательную проверку автомобиля, если он находился без присмотра в течение длительного промежутка времени;

- убедитесь, что на замках дверей и багажника нет признаков взлома. Любые следы инструмента будут означать, что кто-то пытался проникнуть в автомобиль. Осмотрите салон автомобиля через окна, нет ли там странных пакетов или предметов, которые могут выглядывать из-под сиденья или панели приборов;

- помните, что взрывное устройство величиной с мыльницу вместе с детонатором, срабатывающим от колебаний, может быть установлено под бензобаком машины. Для этого злоумышленнику достаточно нескольких секунд, чтобы нагнуться под предлогом того, что у него развязался шнурок, вынуть бомбу из пиджака и прикрепить ее на днище автомобиля или под крыло. Взрывные устройства, подключаемые к зажиганию, требуют гораздо больше времени для установки, поэтому это возможно только в том случае, если автомобиль оставлен без присмотра в течение длительного промежутка времени.

Рекомендации по проведению разведки местности и местных предметов

При разведке местности: входные отверстия, воронки без выбросов; небольшие бугорки грунта или просадки грунта, расположенные в определенной последовательности; отличие маскирующего слоя грунта над минами от общего фона местности (засохшая трава, более свежий грунт или

более измельченный, более плотный, нарушенный снежный покров и т.п.); наличие борозд или ровиков; наличие штырей, установленных кольшками с натянутыми над поверхностью земли проволокой, шпагатом, шнуром; наличие тары или укупорки от ВВ и мин, шанцевого инструмента, кусков провода, шпагата; наличие неожиданных, привлекающих внимание предметов.

При разведке мостов и дорожных сооружений: признаки взлома проезжей части, частичной замены настила новыми элементами; наличие обрезков проволоки, веревок, укупорки от ВВ и т.п. на проезжей части или около моста или дорожного сооружения; свежерытый грунт под поверхностью моста у берегового устоя или промежуточной опоры; ящики или завернутые объемные пакеты, привязанные к несущей части моста или опорам; провода или растяжки, отходящие от элементов конструкции моста. При разведке дорожных сооружений - наличие участков или площадок из свежего железобетона, кирпича, плит или другого покрытия, как на поверхности, так и на откосах сооружений; наличие на сооружении или вблизи него провода или растяжек.

При разведке улиц (дорог): наличие отдельных участков, имеющих нарушение целостности покрытия полотна дороги или отличие отдельных его мест от общего фона полотна; наличие укупорок от мин, зарядов ВВ или СВ, бумаги, пленки, инструментов и принадлежностей для минирования; наличие различных растяжек, проводов и ровиков поперек дорожного полотна.

При поиске мин ловушек, взрывных устройств внутри зданий, сооружений: наличие растяжек; разрыхленность и неплотность грунта, следы производства земляных работ, вытоптанность в подвальных и полуподвальных помещениях; следы свежей штукатурки или бетонирования;

следы нарушения кладки, свежая кладка, пробелка, покраска, новая обивка; приставленные лестницы, стремянки, подмости; следы работ по взламыванию и заделке полов; нарушения окраски полов, стен, потолков; остатки тары или упаковки от ВВ или мин; искусственное захламление отдельных участков или помещений, наличие посторонних предметов в канализационных трубах, дымоходах, вентиляционных и шахтовых каналах; необычное подключение к электропроводке и телефонным аппаратам; наличие отверстий в стенах, межэтажных перекрытиях, а также в подвалах жилых помещений.

Рекомендации по действиям в случае обнаружения взрывных, зажигательных устройств и взрывчатых веществ

Когда вы имеете дело с подозрительными предметами, вы должны помнить, что если в него вложен взрывной или зажигательный механизм, то он, вероятно, сконструирован таким образом, что срабатывает в момент вскрытия пакета или снятия упаковки. Принимая во внимание, что предмет, по видимому, подвергался неоднократной обработке и транспортировке, можно сделать вывод, что он не представляет опасности до тех пор, пока его не начнут вскрывать или сильно надавливать на него. При обработке подозрительного предмета требуется принять следующие меры предосторожности.

Не следует:

- вскрывать предмет;
- выносить предмет;
- сжигать предмет на костре;
- опускать предмет в воду и хранить его в сыром помещении;
- сгибать предмет, разрывать или подвергать предмет чрезмерному механическому воздействию;
- помещать его вблизи источников тепла;
- чем-либо накрывать предмет. Необходимо:
- сообщить дежурному по РОВД;
- эвакуировать в безопасную зону находящиеся вблизи автомашины, людей. Перед началом эвакуации людей из опасной зоны обследуйте маршруты, по которым она будет производиться;
- перекрыть движение на трассе, на которой находится осматриваемое транспортное средство;
- изолировать подозрительный предмет;
- если угроза взрыва в здании, то, по возможности, оставить открытыми все окна и двери, чтобы в случае взрыва ущерб был сведен до минимума. (Если угроза исходит от зажигательного устройства, то, как правило, все двери и окна нужно закрыть). Потребуйте от эвакуированных работников держаться подальше от открытых дверей и окон.

Возвращаться в покинутое здание можно только после окончания поисков и удаления всех подозрительных предметов или после того, как объявлено, что опасность устранена;

- не относиться пренебрежительно к угрозам о взрыве;
- избегать паники;
- проверить входящих и выходящих сотрудников и посторонних;
- принимать особые меры в местах хранения опасной продукции и жизненно важных коммуникаций;
- опасаться ложных взрывных устройств;
- разнообразить свои действия в случаях часто возникающих угроз о взрыве;
- при обнаружении взрывного устройства накрыть его взрывоподавляющим покрывалом.

Если вы обнаружите бомбу или подозрительный предмет, очень осторожно накройте его взрывоподавляющим покрывалом, изготовленным из специального защитного материала. В таком положении оно должно оставаться до тех пор, пока не придет команда обезвреживания. Если бомба взорвется, это покрывало сократит разлет осколков и значительно уменьшит эффект взрыва, если только это не будет взрывное устройство большой мощности. Вы можете защитить ценное оборудование, находящееся рядом, мешками с песком и противопожарной пеной. Тем не менее никогда не забывайте, что любой твердый предмет, лежащий рядом со взрывным устройством, в случае взрыва превратится в снаряд или, еще хуже, если он разлетится на мелкие осколки.

Не трогайте и не двигайте взрывное устройство (это работа для специалистов).

Если по какой-то чрезвычайной необходимости вы посчитаете, что бомбу нужно передвинуть, например, от двери или подальше от незаменимого оборудования, делайте это правильно. Не поднимайте взрывное устройство. Прикрепите веревку или твердый нейлоновый шнур к предмету при помощи клейкой ленты. Затем отойдите как можно дальше от бомбы и осторожно оттащите ее от критической зоны, все время, увеличивая безопасное расстояние между вами и взрывным предметом.

Рекомендации

по профилактическим мерам и действиям сотрудников служб безопасности на объектах транспорта в ситуациях обнаружения признаков подготовки и совершения террористических актов.

Настораживающими признаками террористических актов должны служить следующие факторы:

- появление какой-то новой детали внутри или снаружи проверяемого им транспортного средства;
- остатки упаковочных материалов, изоляционной ленты, обрезки проводов около транспортного средства или внутри салона;
- натянутая леска, проволока, провод, шнур, веревка, так или иначе прикрепленные к любой части подвижного состава;
- сумки, коробки, чемоданы, пакеты возле транспортного средства, в салоне;
- оставленные после убытия проверенного транспортного средства пакеты, в т.ч. из-под соков, молока, консервные банки, свертки, коробки и т.д.

Для террористического акта может использоваться способ "забытых вещей".

Если есть подозрения в наличии признаков террористического акта необходимо принять меры по информированию специальных служб (ФСБ, МВД, МЧС) и действовать по согласованию с ними.

Свертки, коробки и прочая упаковка с взрывчатым устройством (далее - ВУ) обладают рядом признаков, по которым их можно отличить от обычных предметов, таких как:

- наличие на новом конверте (коробке и т.д.) масляных пятен, проколов, металлических кнопок, полосок и т.д.;
- необычный запах (миндаля, марципана, жженой пластмассы и др.) совершенно не к месту и не по сезону;
- тиканье и подозрительные звуки в вещах, в транспортном средстве;
- особо тщательную заделку тары, коробки и т.д., в том числе липкой лентой, бумажными полосками и т.д.;
- самодельную нестандартную упаковку коробок, банок, сумок и т.д.

Следует иметь в виду, что ВУ в виде сумки, кейса и т.д. может взрываться, при попытке сдвинуть его с места, поднять или открыть. Главное отличие таких ловушек - появление их как бы не к месту и без хозяина.

Надо учитывать, что ВУ может срабатывать при включении предметов бытовой техники, работающей от электрической сети. При осмотре автотранспортного средства необходимо обращать внимание на наличие посторонних предметов, не относящихся к его комплектации.

При подготовке ДТА с использованием террористок - смертниц характерным признаком является их неадекватное поведение (один из видов проявления динамических психологических признаков), неестественная бледность, заторможенность реакций и движений. Возможны передозировки транквилизаторами или наркотическими веществами или индивидуальная психическая реакция на предстоящий теракт.

Испарина, пот, в том числе в отсутствии жары, излишняя суетливость, обособленность (в том числе в толпе), явное стремление избежать контактов с сотрудниками правоохранительных органов или ЧОП, бормотание (как правило, чтение молитв на арабском языке).

Исполнители ДТА, как правило, люди не местные, зачастую с низким уровнем развития и образования, и привезены организаторами конкретно под совершение теракта.

На руках у не ориентирующихся в Москве террористов могут быть записаны телефоны или адреса.

Даже если они имеют при себе мобильные телефоны, по которым могут связаться с руководителями при возникновении трудностей, характерным признаком является неустойчивое владение средствами мобильных систем.

Отсутствие устойчивых навыков пользования карточками метрополитена, наземного транспорта. Потеря ориентации в городе, в метрополитене. Отсюда - предпочтение передвижению на такси. К месту теракта другие члены террористической группы привозят смертников частным автотранспортом.

В настоящее время террористическими организациями в процессе подготовки и проведения акций на объектах критически важной инфраструктуры и в местах массового скопления людей используется тактика "имитация атаки". Первым этапом является сбор информации об объекте с использованием легальных источников (спутниковые фотоснимки, данные о заведении, сотрудниках и т.п., полученные с помощью интернета). На втором этапе террористы, используя случайных людей и криминальные элементы, провоцируют внутренние службы безопасности и правоохранительные органы на конкретные действия с целью выявления их слабых мест. После составления предварительного плана атаки предполагается имитация терактов (длительная парковка вблизи объекта автомашин, подбрасывание свертков, напоминающих самодельные взрывные устройства (СВУ), ложные вызовы милиции и МЧС). Затем при благоприятных условиях террористы переходят к самой акции.

Диверсионно-террористические акции могут осуществляться в два этапа: «малая акция», преследующая цель отвлечения сил и средств правоохранительных органов, и основная, с большим количеством человеческих жертв.

Демаскирующие признаки ВУ:

наличие предметов, визуально похожих на «военное» происхождение или брикетов, порошка серого, синего, белого цвета в смеси с коробочками, проводками, батарейками и т.д.;

наличие антенны у предметов;

присутствие звука- часового механизма и других подозрительных звуков;

появление проводов, там, где их раньше не было и без видимой причины;

наличие локально расположенной массы металла (своего рода готовых поражающих элементов), близостью горючих материалов к ранее отсутствующему здесь предмету;

неоднородностями внешней среды (нарушение поверхности грунта, дорожного покрытия, стены " здания, нарушение цвета растительности или снежного покрова и т.д.)» причем эти изменения произошли совершенно без видимых причин.

Обезвреживание ВУ или локализация взрыва производится только подготовленными специалистами компетентных органов.

Рекомендации по поведению при возникновении угрозы совершения террористической акции на транспорте

Если Вы обнаружили подозрительный предмет:

При нахождении в общественных местах (улицах, площадях, скверах, вокзалах), совершая поездки в общественном транспорте, обращайте внимание на оставленные сумки, портфели, пакеты, свертки или другие бесхозные предметы, в которых могут находиться взрывные устройства. Если вы обнаружили забытую или бесхозную вещь - опросите людей, находящихся рядом. Постарайтесь установить, кому она принадлежит или кто ее мог оставить. Если хозяин не установлен, немедленно сообщите о найденном предмете: в первую очередь и в обязательном порядке сотрудникам спецслужб (МВД, ФСБ, МЧС), водителю (если предмет обнаружен в машине, автобусе, других видах транспорта), руководителю учреждения (если предмет обнаружен в учреждении).

-зафиксируйте время обнаружения, постарайтесь принять меры к тому, чтобы люди отошли как можно дальше от нее;

-не трогайте, не вскрывайте и не передвигайте находку, не позволяйте сделать это другим;

-отойдите дальше, посоветуйте это сделать другим людям (при этом важно не создавать панику);

-обязательно дождитесь прибытия сотрудников милиции (МЧС, ФСБ).

Помните, что в качестве камуфляжа для взрывных устройств могут использоваться обычные сумки, пакеты, свёртки коробки, игрушки и т.п.

Если Вы оказались в заложниках:

Возьмите себя в руки, успокойтесь и не паникуйте, будьте, уверены, что спецслужбы уже предпринимают профессиональные меры для Вашего освобождения.

По возможности, расположитесь подальше от окон, дверей и самих преступников, т.е. в местах наибольшей безопасности. Запомните как можно больше информации о преступниках: их количество, степень вооруженности. Составьте максимально полный их зрительный портрет, обратив особое внимание на характерные приметы внешности, телосложения, акцента и тематики разговоров, темперамента, манер поведения и др.

Не допускайте действий, провоцирующих преступников к применению оружия или насилия. Изучите ситуацию, при этом старайтесь не предпринимать самостоятельных попыток к освобождению (в зависимости от ситуации). Не смотрите в глаза преступникам, не ведите себя вызывающе, выполняйте все их требования, не рискуйте жизнью своей и окружающих, не паникуйте. При ранении или травме не двигайтесь - это предотвратит дополнительную потерю крови.

Во время освобождения ложитесь на пол лицом вниз, голову закройте руками и не двигайтесь. Не бегите навстречу сотрудникам спецслужб или от них - Вас могут принять за преступников.

Если Вы оказались в захваченном преступниками автобусе или другом виде транспорта, также старайтесь не привлекать к себе внимание. Осмотрите салон, отметьте места возможного укрытия в случае стрельбы. Снимите ювелирные украшения, не смотрите в глаза террористам, не передвигайтесь по салону, не открывайте сумки без разрешения; не реагируйте на их провокационное поведение.

Если сотрудники спецслужб предпримут попытку освобождения - ложитесь на пол между креслами и оставайтесь до окончания спецоперации. После освобождения немедленно, без паники, покиньте автобус (другой вид транспорта), т.к. не исключена возможность его предварительного минирования.

Принятые сокращения

- ВВ – взрывчатое вещество (а);
- ВМ – взрывчатый материал (ы);
- ВОУ(П) – взрывоопасное устройство или предмет;
- ГРАУ – Главное ракетно-артиллерийское управление;
- ГУ МО «Мособлпожспас» – государственное учреждение Московской области Московская областная противопожарно-спасательная служба;
- ДШ – детонирующий шнур;
- ИИ – инициирующий импульс;
- КВ – капсуль-воспламенитель;
- КД – капсуль-детонатор;
- МВД – Министерство внутренних дел;

| | | |
|------|---|---|
| МЗД | – | мина замедленного действия; |
| МЛ | – | мина-ловушка; |
| ОТК | – | отдел технического контроля; |
| ПИМ | – | предохранительно-исполнительный механизм; |
| ППМ | – | противопехотная мина; |
| ПСО | – | поисково-спасательный отряд; |
| ПТМ | – | противотанковая мина; |
| РВУ | – | радиовзрывное устройство; |
| СВ | – | средство (а) взрывания; |
| СИ | – | средства инициирования; |
| СВУ | – | самодельное взрывное устройство; |
| СОГ | – | следственная оперативная группа; |
| ТНРС | – | тринитрорезорцинат свинца; |
| ФСБ | – | Федеральная служба безопасности; |
| ЭВ | – | электровоспламенитель; |
| ЭД | – | электродетонатор. |

Приложение 1.

Термины и определения

| № п/п | Термин | Определение термина | Источник информации |
|-------|--|--|---|
| 1. | Взрывоопасное устройство или предмет | Боеприпас или устройство, в том числе самодельное, содержащее ВВ или пиротехнический состав и способное при взрыве (горении) причинить ущерб людям, животным или объектам. К основным боеприпасам относятся: авиационные, ракетные, артиллерийские, инженерные, стрелковые боеприпасы общего и специального назначения; табельные и самодельные взрывные устройства; сигнальные и осветительные изделия; изделия для имитации взрыва; заряды ВВ, средства инициирования и др. | Рекомендации по гуманитарному разминированию в международных программах, проектах и операциях |
| 2. | Очистка местности (объекта) от взрывоопасных устройств или предметов | Мероприятия и непосредственные действия по поиску, идентификации, обезвреживанию и (или) уничтожению ВОУП, обнаруженных на местности (объектах) | - « - |
| 3. | Идентификация взрывоопасного устройства или предмета | Установление вида, типа, принадлежности, вероятного состояния и степени опасности ВОУП | - « - |

| № п/п | Термин | Определение термина | Источник информации |
|-------|---|--|---------------------|
| 4. | Обезвреживание взрывоопасного устройства или предмета | Приведение ВОУП в безопасное состояние, исключая его непреднамеренный взрыв | |
| 5. | Уничтожение взрывоопасного устройства или предмета | Приведение ВОУП в безвозвратно неработоспособное (безопасное) состояние взрыванием, сжиганием, деформацией или другими способами | - « - |
| 6. | Боеприпасы | Предметы вооружения, предназначенные для поражения цели, выполнения задач, способствующих её поражению или препятствующих действиям противника и содержащие разрывной, метательный, пиротехнический, вышибной заряд или их сочетание | ГОСТ В20313-74 |
| 7. | Практические боеприпасы | Боеприпасы, предназначенные для учебно-боевых стрельб, бомбометания, пусков и минирования | - « - |
| 8. | Учебные боеприпасы | Боеприпасы, предназначенные для изучения устройства, обучения правилам и приёмам обращения с ними | - « - |
| 9. | Боеприпасы основного назначения | Боеприпасы, предназначенные для поражения цели | - « - |
| 10. | Боеприпасы специального назначения | Боеприпасы, способствующие выполнению боевой задачи и препятствующие действиям противника | - « - |
| 11. | Боеприпасы вспомогательного назначения | Боеприпасы, предназначенные для выполнения учебно-практических задач и испытаний | - « - |
| 12. | Действие боеприпасов | Процесс, происходящий в момент выполнения боеприпасами или их элементами своего назначения | ГОСТ В20313-74 |
| 13. | Фугасное действие боеприпасов | Действие боеприпасов, при котором поражение цели происходит за счёт продуктов взрыва и ударной волны | - « - |
| 14. | Ударное действие боеприпасов | Действие боеприпасов, при котором поражение цели происходит за счёт кинетической энергии движущегося тела | - « - |

| № п/п | Термин | Определение термина | Источник информации |
|-------|---------------------------------------|--|---------------------|
| 15. | Осколочное действие боеприпасов | Действие боеприпасов, при котором поражение цели происходит за счёт ударного действия осколков или готовых поражающих элементов, или их сочетания | - « - |
| 16. | Кумулятивное действие боеприпасов | Действие боеприпасов, при котором поражение цели происходит за счёт энергии сосредоточенной и направленной струи продуктов взрыва заряда и материала облицовки | - « - |
| 17. | Зажигательное действие боеприпасов | Действие боеприпасов, при котором происходит воспламенение цели зажигательным составом | - « - |
| 18. | Огневое действие боеприпасов | Действие боеприпасов, при котором поражение цели происходит за счёт тепловой энергии, образующейся от сгорания огневого состава | - « - |
| 19. | Помехообразующее действие боеприпасов | Действие боеприпасов, при котором создаются помехи применению противником средств наблюдения, обнаружения, наведения, управления и разведки за счёт создания дымовых завес, физических полей, отражающих, поглощающих, тепловые, акустические, световые и электромагнитные волны | - « - |
| 20. | Сигнальное действие боеприпасов | Действие боеприпасов, посредством которого подают сигналы для ориентации, оповещения, управления и целеуказания | - « - |
| 21. | Осветительное действие боеприпасов | Действие боеприпасов, при котором освещается цель за счёт светового потока, образующегося при сгорания осветительного состава | - « - |
| 22. | Взрыв | Быстрое превращение вещества (взрывное горение), сопровождающееся выделением энергии и образованием сжатых газов, способных производить работу | ГОСТ 12.1.010-76 |

| № п/п | Термин | Определение термина | Источник информации |
|-------|---------------------------------------|---|---------------------|
| 23. | Взрывобезопасность | Состояние производственного процесса, при котором исключается возможность взрыва, или в случае его возникновения предотвращается воздействие на людей вызываемых им опасных и вредных факторов и обеспечивается сохранение материальных ценностей | ГОСТ 12.1.010-76 |
| 24. | Источник инициирования взрыва | Источник, обладающий запасом энергии или температуры, достаточным для инициирования взрыва взрывоопасной среды производственного процесса | - « - |
| 25. | Взрывопредупреждение | Меры, предотвращающие возможность возникновения взрыва | - « - |
| 26. | Взрывозащита | Меры, предотвращающие воздействие на людей опасных и вредных факторов взрыва и обеспечивающие сохранение материальных ценностей | - « - |
| 27. | Взрывчатое вещество (ВВ) | Химическое вещество или смесь веществ, способное под влиянием внешних воздействий к быстрому самораспространяющемуся химическому превращению с выделением большого количества тепла и газообразных продуктов | ГОСТ В 20140-82 |
| 28. | Взрывчатая смесь | Смесь ВВ или смесь ВВ с горючими и невзрывными компонентами | - « - |
| 29. | Иницирующее взрывчатое вещество (ИВВ) | Высокочувствительное ВВ, легко взрывающееся от простейших начальных импульсов, применяемое для возбуждения детонации или воспламенения других ВВ. <i>Примечание. Простейшими начальными импульсами являются удар, трение, накол, нагрев, искровой разряд</i> | - « - |
| 30. | Бризантное взрывчатое вещество (БВВ) | ВВ, для которого характерным видом взрывчатого превращения является детонация | - « - |
| 31. | Взрыватель боеприпасов | Устройство, предназначенное для приведения в действие боевой | ГОСТ В 20143-74 |

| № п/п | Термин | Определение термина | Источник информации |
|-------|-------------------------------|---|---|
| | | части взрывателя <i>Примечание.</i> Под боевой частью боеприпаса понимается: артиллерийский снаряд, мина для миномётов, авиационная бомба, боевая часть ракеты и торпеды, кассета одноразового действия, кассетный боевой элемент, инженерные боеприпасы | |
| 32. | Взрывательное устройство (ВУ) | Взрыватель, состоящий из двух или более взаимодействующих блоков, располагаемых в разных местах боеприпаса | - « - |
| 33. | Разминирование | Разведка (обнаружение), извлечение или уничтожение мин, зарядов, невзорвавшихся боеприпасов, взрывоопасных устройств и очистка от них местности, акватории, сооружений и др. объектов. Разминирование проводится инженерными подразделениями (командами), оснащаемыми средствами разведки, обезвреживания и уничтожения взрывоопасных предметов | Советская военная энциклопедия. Т. 7. С. 42 |

Особенности взаимодействия участников следственно-оперативной группы МВД (ФСБ) при локализации и обезвреживании взрывных устройств

Организация всех мероприятий и различных видов работ при локализации и обезвреживании ВОУ на месте происшествия строится на основе взаимодействия всех участников следственно-оперативной группы (далее - СОГ), а также представителей других служб и ведомств (пожарные, спасатели, скорая медицинская помощь, специалисты газовых, тепловых и электрических сетей и т. д.). Взаимодействие на месте происшествия нацелено на выбор рациональных и эффективных решений по предотвращению взрыва; локализацию и снижение ущерба при возможном срабатывании ВОУ; осуществление эвакуации и обезвреживания ВОУ в полигонных условиях; сбор вещественных доказательств на месте обнаружения ВВ и ВОУ; предварительное их исследование.

Принимаемые решения строятся на основе взаимных консультаций саперов, специалистов-взрывотехников, специалистов-криминалистов, оперативных работников и других участников СОГ. В зависимости от вкладываемой

оперативной обстановки возможны различные сценарии и этапы действий СОГ на месте обнаружения ВОУ, требующие быстрого принятия решений и всестороннего обеспечения их выполнении (подготовка средств для локализации взрыва, выбор маршрута и сопровождение транспорта для вывоза ВОУ на полигон и т. п.).

Обнаруженный подозрительный предмет становится объектом специального взрывотехнического обследования, проводимого компетентными лицами с риском для жизни и здоровья. Этот процесс изучения предмета с использованием специальных научно-технических средств, методов и приемов, имеет своей целью распознавание взрывоопасного изделия, определение его состояния, степени подготовленности к взрыву, а также обеспечение на этой основе мер безопасности и активных действий с предметом.

Специальное взрывотехническое обследование входит в рамки предварительного исследования с той лишь особенностью, что кроме установления определенных свойств и состояния предмета или вещества указываются степень его опасности и соответствующие меры безопасности.

Все работы, связанные с локализацией и обезвреживанием ВОУ, проводят только саперы или специалисты-взрывотехники. Их действия связаны с особым риском и ответственностью и определяют схему действий всей следственно-оперативной группы. На месте происшествия и при переходе на полигонные условия саперы решают следующие задачи:

1. На основе рекогносцировки места обнаружения ВОУ и первоначального обследования его габаритных и конструктивных параметров оценивают степень опасности взрыва и его последствий. Совместно с саперами устанавливают зоны эвакуации людей из помещений и на открытой местности, дают рекомендации по безопасному расстоянию нахождения транспортных средств и специального оборудования, подготовке средств локализации ВОУ. Определяют необходимость и продолжительность отключения газо-, водо- и электроснабжения на объектах.

2. Детально изучают конструкцию ВОУ с использованием технических средств исследования (рентгеноскопия, газоанализаторы, стетоскопы и т. п.).

3. Обеспечивают локализацию ВОУ для снижения осколочного и фугасного действия взрыва.

4. На основе оперативной информации (показания очевидцев, свидетелей и др.), анализа конструктивных параметров ВОУ, оценки последствий возможного взрыва принимают решение о способе обезвреживания ВОУ.

5. После каждого воздействия на конструкцию ВОУ с целью его обезвреживания проводят оценку результата и определяют степень сохранившейся опасности.

6. При необходимости принимают решение (по согласованию с руководителем СОГ) о транспортировке ВОУ на полигон или во взрывную камеру, дают рекомендации по выбору маршрута следования и его организации.

7. При обезвреживании ВОУ в условиях полигона или взрывной камеры выбирают соответствующие задачам дальнейшего (экспертного) исследования ВОУ и его фрагментов способы и средства демонтажа взрывателя и боевой части.

Рассмотрим подробнее схемы взаимодействия участников СОГ при обезвреживании ВОУ. По прибытии на место происшествия саперами устанавливается радиоблокиратор, производится оценка внешних признаков подозрительного предмета. Исходя из габаритов предмета, саперы производят предварительную оценку массы ВВ, находящегося в нем, определяют дальность безопасного нахождения людей и транспорта, а также оценивают возможные последствия срабатывания обнаруженного ВОУ. При оценке массы заряда ВВ предполагается, что наблюдаемый объект (сумка, коробка и т. п.) полностью заполнен конденсированным ВВ повышенной мощности. В зависимости от расположения подозрительного (взрывоопасного) объекта производят расчеты характера воздействия взрыва (бризантное действие, ударная волна, осколочное поражение) на людей, строительные конструкции, пожароопасные объекты и коммуникации.

На основе предварительной оценки обстановки и рекомендаций специалистов руководитель СОГ принимает решение об эвакуации людей и транспорта, отключении подачи электроэнергии, воды и газа. В ходе начального (подготовительного) этапа по обезвреживанию оперативные работники ведут скрытое наблюдение за подозрительными лицами, находящимися в зоне видимости. При этом может использоваться фотосъемка и видеозапись. По прибытии на место происшествия специалист-криминалист производит обзорную и ориентирующую фотосъемку и видеозапись, согласует с саперами возможность осмотра места обнаружения ВОУ. Специалист-криминалист в данной ситуации не всегда имеет возможность непосредственно осмотреть место установки ВУ, так как здесь работают только саперы.

Саперы имеют конкретные задачи: обезвредить взрывное устройство, исключить поражение людей, значительно снизить степень разрушения окружающих объектов. Эти задачи в прямой постановке далеки от цели эффективного раскрытия и расследования преступления, розыска и задержания преступника. Самостоятельные, изолированные от других участников СОГ действия саперов могут повлечь за собой безвозвратную потерю следов преступника – ценной розыскной и доказательственной информации. В таких условиях грамотное взаимодействие всех участников СОГ может сыграть определяющую роль в дальнейшем расследовании преступления.

Важно подчеркнуть необходимость подробного инструктажа сапера по сохранению следов на месте установки ВОУ. Традиционная схема осмотра места происшествия, когда первым «следопытом» выступает специалист-криминалист, меняется: первым начинает работать сапер. Опыт показывает, что на этапе обезвреживания (как без взрыва, так и с возможностью его возникновения) сапер работает самостоятельно. В то же время, в интересах последующего эффективного осмотра места происшествия, саперу необходимо знать, как не «затоптать» следы, с которыми начнет работать специалист-криминалист. В этих условиях инструктаж саперов целесообразно проводить специалисту-криминалисту, указывая:

- как передвигаться в помещении и на открытой местности, чтобы сохранить следы обуви (ног) преступника;

- как брать изымаемые объекты и класть их в упаковочный материал или выносить из опасной зоны;

- как снимать и сохранять куски изоляционной ленты, крепежные провода и веревки, маскировочный материал и т. д.

Иногда инструктаж целесообразно проводить после просмотра видеоматериала об обнаруженном ВОУ и особенностях его установки и маскировки. Видеозапись может произвести сапер, оснащенный средствами индивидуальной и специальной защиты. Специалист-криминалист подготавливает видеокамеру и проводит соответствующий инструктаж сапера. Вторая видеокамера фиксирует действия сапера на месте происшествия. Рационально применение следующей схемы:

1. Сапер, оснащенный средствами защиты, производит с разных ракурсов и позиций трансфокатора объектива видеокамеры видеозапись ВОУ, места его установки, находящихся рядом предметов и следов.

2. С помощью монитора (выносного или установленного на видеокамере) производится просмотр записанного видеоматериала. Специалист-взрывотехник консультирует саперов о конструкции ВОУ и способе его обезвреживания, участвует в разработке рекомендаций об изъятии или сохранении следов на месте установки ВОУ.

3. Специалист-криминалист оснащает сапера необходимыми средствами (перчатки, пинцет, упаковочный материал и т. д.) и указывает особенности изъятия следов (окурки, обрывки бумаги и изоляционной ленты, куски проводов, запаховые следы и др.). Те следы, которые саперу будет сложно изъять (например, изготовление слепков обуви на фунте), прикрываются подручными материалами (доски, коробки и т. п.) и обозначаются вешкой. После локализации ВОУ или его обезвреживания фиксацию и изъятие указанных следов производит специалист-криминалист.

В январе 1998 г. в городе Б. камеры наружного наблюдения крупного банка зафиксировали, что молодой человек подозрительно ведет себя около инкассаторской машины. При выходе охраны мужчина скрылся. В ходе осмотра машины было обнаружено прикрепленное к днищу устройство, похожее на взрывное. Прибывшие саперы установили, что это радиоуправляемое самодельное ВОУ. Расчет преступников был несложен: следовать за инкассаторской машиной, в намеченном (или подходящем) месте по радиосигналу взорвать ее, уничтожить охрану и завладеть деньгами.

Из-за отсутствия специальных средств разрушения ВУ саперы настаивали на подрыве ВОУ накладным зарядом, однако руководитель СОГ после консультаций со специалистом-взрывотехником принял решение о разминировании. Из нескольких досок была сделана подвижная консоль, к одному концу которой закрепили видеокамеру. Это позволило с разных направлений дистанционно записать, а затем рассмотреть ВОУ. Взрывное устройство состояло из двух 400-граммовых тротильных шашек, электродетонатора, источника питания и любительской радиостанции. Далее с помощью пистолета ПМ, закрепленного на другой доске и нацеленного с помощью видеокамеры, удалось дистанционно перебить провода электродетонатора и снять с днища

машины все устройство. На корпусе ВОУ, изоляционной ленте и детонаторе были обнаружены следы пальцев рук. Проверка по дактилоскопическим учетам дала быстрый результат, и через два дня преступники были задержаны. Ими оказались муж и жена, осуществившие незадолго до этого подобный взрыв инкассаторской машины в соседней области.

В ходе организации оцепления прилегающих к месту установки ВОУ местности, зданий, жилых и нежилых помещений оперативные работники ведут поиск и опрос очевидцев событий, связанных: 1) с установкой ВОУ; 2) с обнаружением ВОУ. В первом случае полученная информация носит оперативно-розыскной характер (время и продолжительность установки ВОУ; количество лиц, их приметы, характер общения друг с другом; используемый транспорт и др.).

Во втором случае полученная информация будет достаточно ценна для саперов. Например, подозрительный предмет (спортивная сумка), обнаруженный в автобусе, поднимался и переносился, но не открывался лицами, его обнаружившими. Вес сумки около 2 кг. После обнаружения подозрительного предмета и выноса его из салона автобуса в течение 5 мин был слышен звук хода механических часов. Затем часы остановились, к сумке больше никто не подходил. Полученная информация позволяет саперам выдвигать несколько версий и в соответствии с ними планировать свои последующие действия.

Версия № 1. Взрывное устройство имеет взрыватель замедленного действия (срабатывает через установленное время). Взрыв не произошел из-за отказа, в качестве причины которого может быть слабый контакт в электрической схеме. Следовательно, существует высокая вероятность его замыкания при перемещении сумки.

Версия № 2. Взрывное устройство имеет взрыватель, оснащенный механизмом дальнего взведения. Например, исполнительный механизм взрывателя срабатывает при открывании сумки или ее перемещении (инерционный замыкатель), но для того, чтобы у преступника было время скрыться или отойти на безопасное расстояние, используется замедление 5-30 мин. После истечения времени взведения взрыватель переходит в режим ожидания цели, т. е. воздействия на сумку (перемещение или открывание).

Версия № 3. Взрывное устройство имеет управление по радиоканалу, а также механизм дальнего взведения. В условиях плотного радиоэфира и всевозможных радиопомех (городские условия) преступник использует замедление при подключении взрывателя и исполнительного механизма радиоприемника для того, чтобы отойти на безопасное расстояние.

Специалист-взрывотехник с помощью газоанализатора может установить тип взрывчатого вещества. Применение рентгенографии (переносная рентгеноустановка) позволяет рассмотреть в разных плоскостях подозрительный предмет с детальной расшифровкой его внутренних элементов. Полученные данные, консультации с саперами, оценка возможного ущерба при взрыве позволяют принимать решение о способе обезвреживания. Например, в результате использования рентгенографии было установлено, что ВОУ содержит заряд ВВ, источники питания (электрические батареи),

электродетонатор и два замыкателя. В этих условиях целесообразно применить глубокое охлаждение (элементы питания теряют работоспособность) и с помощью разрушителя разбить заряд ВВ, прицеливание разрушителя производить по данным рентгеноскопии так, чтобы не деформировать электродетонатор.

Все проводимые действия записываются на видеокамеру.

На этапах, связанных с локализацией и обезвреживанием ВОУ, специалист-взрыво-техник отражает особенности применения тех или иных средств: характер воздействия, мощность, направление, режимы охлаждения или СВЧ-воздействия. Это связано с дальнейшими исследованиями обезвреженного ВОУ и его фрагментов на предмет реконструкции, установления способа изготовления и навыков изготовителя, оценки поражающих свойств, пригодности и степени готовности для производства взрыва. Для полноты таких исследований, особенно в условиях разрушения ВОУ, необходимо учитывать характер и особенности воздействия на него в целях обезвреживания.

При выборе способа и степени локализации ВОУ учитывают различные факторы: место нахождения ВОУ, его мощность и прогнозируемый ущерб, наличие в достаточном количестве штатных средств локализации, возможность доставки подручных средств и время на их подготовку. Кроме того, что локализация ВОУ обеспечивает снижение ущерба от воздействия взрыва, образующееся ограждение «улавливает» фрагменты ВОУ для последующего их исследования. При выборе способа локализации ВОУ руководитель СОГ консультируется как с саперами, так и специалистом-взрывотехником. Для доставки подручных средств локализации ВОУ могут привлекаться дополнительные силы (ППС, ОМОН и др.).

В том случае, когда состояние ВОУ позволяет транспортировку, обезвреживание производят на полигоне. Транспортируют ВОУ в контейнерах, локализирующих взрыв массой до 5 кг в тротиловом эквиваленте. При отсутствии указанных контейнеров используют грузовой бортовой автомобиль, в кузове которого размещают ящик размером не менее 1х1х1 м, наполовину заполненный песком. В середину ящика в небольшое углубление в песке укладывают взрывное устройство.

Маршрут движения автомобиля с ВОУ выбирается в стороне от населенных пунктов, детских учреждений, густонаселенных районов города, нефте- и газопроводов и хранилищ, мостов, туннелей и путепроводов. Консультации в выборе маршрута и сопровождение по нему осуществляют дежурные наряды дорожно-постовой службы ГИБДД.

Из автомобиля, следующего за специальным транспортом с ВОУ, производят видеозапись движения колонны.

По прибытии на полигон руководитель СОГ организует оцепление, проводит инструктаж с доведением сигналов и команд. При выборе на полигоне места обезвреживания ВОУ специалист-криминалист и специалист-взрывотехник осматривают указанные саперами участки местности для выявления посторонних предметов, которые могут быть собраны после взрыва ВУ и впоследствии вызвать ненужные вопросы в ходе его реконструкции.

Для локализации взрыва ВОУ может использоваться шурф, отрываемый в грунте, в который укладываются ВОУ и накладной заряд. После взрыва производятся просеивание грунта с использованием сита и изъятие фрагментов ВУ.

Если обезвреживание ВОУ произведено без взрыва, специалист-взрывотехник оценивает степень опасности обращения с ВОУ или его частями. В результате предварительного осмотра обезвреженного саперами ВОУ специалист-взрывотехник может настаивать на дополнительном обезвреживании отдельных элементов. Например, деформированный электродетонатор рационально взорвать в контейнере или в грунте (глубина шурфа 20 см) штатно с использованием источника тока, не вывозя с полигона. Проводимые при этом действия необходимо подробно описать в протоколе, а в дальнейшем оформить фототаблицу. Элементы электродетонатора, оставшиеся после взрыва, следует изъять как вещественные доказательства.

Обезвреженное без взрыва ВОУ подвергается при участии специалиста-криминалиста предварительному исследованию (без разборки) на наличие следов пальцев рук, маркировок, надписей, фотографируется с разных направлений и упаковывается в жесткую тару (коробка или ящик), наполненную ветошью. Такая упаковка позволит избежать излишней тряски и ударов, уменьшая при этом риск разрушения узлов и схем взрывателя, контактов и замыкателей. Обеспечение сохранности и целостности элементов ВОУ после воздействия разрушителей – важное условие для его полноценной реконструкции и проведения исследований.

После проведения обезвреживания саперы представляют акт обезвреживания, выполненный в двух экземплярах. В нем указывают следующие данные: кто и когда вызвал саперов; состав группы и ее руководитель; время прибытия на место происшествия, описание подозрительного предмета и места его установки; зона оцепления и укрытия людей и техники; специальные средства, применяемые для оценки состояния ВОУ; какая использована оперативная информация; предварительные выводы о конструкции ВОУ; выбранный способ обезвреживания; с кем согласован план обезвреживания, время, сигналы и команды; какие средства и как применялись; результаты, подписи.

Заключение

Многоликость терроризма в прошлом и его мутации в обозримом будущем наводят на мысль, что борьба с этим злом — дело всего человечества, вне зависимости от расовой, религиозной, социальной принадлежности. У Зла нет ни цвета кожи, ни вероисповедания, ни классовой идентичности. Оно безлико, но всепоглощающе, деструктивно для социума, поэтому только вместе, только сообща его можно победить. Человечество прошло долгий путь на пути к этому осознанию.

До Второй мировой войны мировое сообщество достаточно пассивно относилось к проблемам борьбы с терроризмом. Разве что в 1934 году, после убийства министра иностранных дел Франции Луи Барту и короля

Югославии Александра I Карагеоргиевича вопрос об объединении усилий в борьбе с терроризмом был внесен на рассмотрение органов Лиги Наций. В конечном итоге 16 ноября 1937 года государства — члены Лиги Наций — подписали в Женеве две конвенции: «*О предупреждении и наказании терроризма*» и «*О создании-международного уголовного суда*».

После Второй мировой войны международное сотрудничество в борьбе с терроризмом продолжало нарастать. Был принят целый ряд документов, который регламентировал деятельность в этой области. Среди них *Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (1963)*, *Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов*

После 11 сентября 2001 г. человечество вступило в качественно новый период борьбы с терроризмом. Для того чтобы успешно бороться с тем или иным явлением, нужно разобраться в причинах, его порождающих, в генезисе данного явления, многообразии форм проявления. Некоторые аспекты в понимании тех или иных проблем терроризма даны в книге. Но жизнь всегда многообразнее ее теоретического осмысления. То же самое касается и терроризма.

Человечеству еще предстоит неоднократно обратиться к осмыслению данного феномена, попытаться найти эффективные пути его подавления. На этом пути будет больше поражений, чем успехов, но у мирового сообщества нет иной дороги в будущее. Представляется, что силовой путь для решения данной проблемы малоэффективен. Феномен данного явления не уничтожишь с помощью авиабомб объемного взрыва и спецподразделений, его причины лежат значительно глубже. Для противодействия терроризму необходимо объединить усилия государств всего мира.