

В.П. САЛЬНИКОВ, О.С. БОРИСОВ, Е.Н. КОНДРАТ

Комментарий
специалиста

**КОММЕНТАРИЙ
К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
от 03.07.2016 № 226-ФЗ
«О ВОЙСКАХ
НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Комментарий специалиста

Елена Кондрат

**Комментарий к Федеральному
закону от 03.07.2016
№ 226-ФЗ «О войсках
национальной гвардии
Российской Федерации»**

«Юстицинформ»

2016

УДК 355 351
ББК 67.401.212

Кондрат Е. Н.

Комментарий к Федеральному закону от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» / Е. Н. Кондрат — «Юстицинформ», 2016 — (Комментарий специалиста)

ISBN 978-5-7205-1354-2

Книга представляет собой постатейный комментарий к Федеральному закону от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». В ней подробно рассматривается правовой статус национальной гвардии, ее структура, полномочия, права и обязанности.

УДК 355 351
ББК 67.401.212

ISBN 978-5-7205-1354-2

© Кондрат Е. Н., 2016
© Юстицинформ, 2016

Содержание

Введение	6
Глава 1	10
Статья 1	10
Статья 2	14
Конец ознакомительного фрагмента.	46

**В.П. Сальников, О.С.
Борисов, Е.Н. Кондрат**
**Комментарий к Федеральному
закону от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О
войсках национальной гвардии
Российской Федерации». (постатейный)**

V.P. Salnikov, O.S.Borisov, E.N. Kondrat

Commentary to the Federal Law of 03.07.2016 № 226–FZ «On the national guard troops of the Russian Federation»

(itemized)

The book represents commentaries to the Federal law of 03.07.2016 № 226–FZ «On the national guard troops of the Russian Federation». It examines in detail the legal status of the national guard, its structure, powers, rights and duties.

Keywords: Federal law, the national guard of the Russian Federation, powers of the national guard of the Russian Federation, the legal status of the national guard.

© V.P. Salnikov, O.S.Borisov, E.N. Kondrat, 2016

© Ltd. «Yustitsinform», 2016

Введение

Современная национальная гвардия России является наследницей внутренних войск МВД РФ, которые имеют большую и славную историю. Современные внутренние войска министерства внутренних дел России ведут свою историю от 27 марта (8 апреля – по новому стилю) 1811 г., когда указом императора Александра I были сформированы воинские батальоны внутренней стражи, отвечавшие за «охранение тишины и спокойствия в государстве». В частности, они занимались поимкой и конвоированием преступников, охраной порядка на ярмарках и т. д.

После Октябрьской революции, в 1918 г., приказом Народного комиссариата внутренних дел конвойная стража была реорганизована, а годом позже было принято решение об объединении всех войск вспомогательного назначения и создании войск внутренней охраны (ВОХР) РСФСР. Впоследствии внутренние войска неоднократно реорганизовывались, сохраняя подчинение ведомству внутренних дел.

После Великой Отечественной войны внутренним войскам было дополнительно поручено охранять научно-исследовательские учреждения, предприятия атомной промышленности и ракетостроения. Внутренние войска продолжали выполнять задачи по охране общественного порядка, важных государственных объектов, исправительно-трудовых учреждений, по конвоированию осужденных, защите населения от природных и техногенных катастроф. Они участвовали в ликвидации последствий аварий на химкомбинате «Маяк» (29 сентября 1957 г.) и Чернобыльской АЭС (26 апреля 1986 г.), в числе первых были переброшены в разрушенный землетрясением армянский город Спитак (1988 г.). С 1994 г. военнослужащие внутренних войск РФ участвовали в восстановлении конституционного порядка и были задействованы в контртеррористических операциях в Северо-Кавказском регионе.

В середине 1990-х гг. с внутренних войск была снята задача по охране и конвоированию осужденных, существенно расширились права войсковых нарядов по охране общественного порядка.

Во второй половине 2000-х гг. начался переход на комплектование подразделений и частей военнослужащими по контракту.

В настоящее время внутренние войска входят в систему министерства внутренних дел России и предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина. Их задача – охрана общественного порядка, важных государственных объектов и специальных грузов, борьба с терроризмом.

Девиз внутренних войск – «Победишь себя – будешь непобедим!».

День внутренних войск МВД России – профессиональный праздник военнослужащих и гражданского персонала внутренних войск – отмечается ежегодно 27 марта (установлен указом Президента РФ Бориса Ельцина от 19 марта 1996 г.).

Национальная гвардия РФ представляет собой орган исполнительной власти, сформированный на базе внутренних войск МВД РФ. Национальная гвардия призвана обеспечивать надлежащий уровень государственной и общественной безопасности, стоять на страже правопорядка, законности и конституционного строя. Президентский Указ № 157, в котором содержалось постановление о формировании войск Национальной гвардии РФ, вступил в силу 5 апреля 2016 г.

В России национальная гвардия как таковая никогда не существовала. Первое упоминание о возможности ее образования возникло в 2002 г. Тогда было сказано, что национальная гвардия должна стать правопреемницей внутренних войск МВД. В 2012 г. в печати появилась информация, что в Минобороны уже началось обсуждение концепции создания

национальной гвардии и планируется, что в ее состав будут входить войска МВД, ВДВ, ВВС, ВМФ и МЧС.

В 2014 г. предложение об образовании нацгвардии РФ появилось на интернет-портале «Российская общественная инициатива». В опросе принимали участие все желающие граждане РФ, и результат был красноречивым – большинство поддержало предложение.

Мнение народа и государства совпало, тем более что, по словам Президента РФ, реформирование внутренних войск

МВД РФ обсуждалось уже давно. Результатом подобной работы стало принятие президентского указа от 5 апреля 2016 г., согласно которому в России создавалась новая государственная силовая структура из состава внутренних войск МВД. Данный правовой акт содержит основные положения относительно формирования, структуры и полномочий Национальной гвардии РФ.

Подобное решение было целесообразно и вполне закономерно, ведь аналогичные войсковые образования имеются во многих странах, среди которых США, Латвия, Испания, Украина, Грузия и др. Появление национальной гвардии в России было вопросом времени. Кроме того, принципиально, что гвардия пребывает в непосредственном подчинении Президента страны, а не главы МВД, как прочие подразделения внутренних войск.

Интересным является тот факт, что в нашем государстве уже предпринималась попытка образования национальной гвардии. В нелегком для страны 1991 г. Б. Ельциным на августовской сессии Верховного Совета была выдвинута инициатива по созданию Российской гвардии с целью обеспечения защиты конституционного строя и предоставления обществу гарантий законности и правопорядка. Для разработки концепции будущей структуры была сформирована комиссия из народных депутатов, представителей силовых структур и государственных комитетов под руководством вице-президента А. Руцкого.

Разработчики делали упор на параллельное существование нового вида войск с ВС СССР, правоохранительными структурами СССР и РСФСР и другими органами государственной власти. Работа над проектом длилась два месяца, после чего комиссия представила Б. Ельцину общую структуру будущей гвардии, которая включала организационные основы, места дислокации, состав штаба управления, спецотделов, бригад и пр. Планировалось, что формирование войск будет осуществляться из оперативных частей внутренних войск МВД РСФСР.

В Верховном Совете представленные разработки были одобрены большинством присутствующих. Однако до официального утверждения дело так и не дошло. Напряженная ситуация в стране и противостояние оппозиции отодвинули проект по созданию национальной гвардии на задний план, тем более что очень быстро внимание государственных деятелей переключилось на новую структуру – МЧС.

Как бы то ни было, всему свое время. Тогда создание подобных войск было преждевременно и нецелесообразно ввиду нестабильной обстановки внутри страны. Теперь время для организации новой силы, которая будет стоять на страже правопорядка и справедливости, настало. Теперь у России есть своя национальная гвардия.

Законом предусматривается определить задачи войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – войска национальной гвардии), их состав, принципы деятельности и полномочия; урегулировать вопросы, связанные с руководством и управлением ими, комплектованием личным составом, обеспечением социальной защиты военнослужащих войск национальной гвардии, а также с финансовым и материально-техническим обеспечением войск национальной гвардии.

Согласно закону, на войска национальной гвардии возлагается выполнение следующих задач:

1) участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения;

2) участие в борьбе с терроризмом и в обеспечении правового режима контртеррористической операции;

3) участие в борьбе с экстремизмом;

4) участие в территориальной обороне Российской Федерации;

5) охрана важных государственных объектов и специальных грузов в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации;

6) оказание содействия пограничным органам Федеральной службы безопасности в охране государственной границы Российской Федерации.

Войска национальной гвардии осуществляют свою деятельность на основе принципов законности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, единоначалия и централизации управления.

Войска национальной гвардии состоят из органов управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций.

Руководство войсками национальной гвардии осуществляет Президент Российской Федерации. Управление войсками национальной гвардии осуществляет руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере деятельности войск национальной гвардии, являющийся командующим войсками национальной гвардии.

Законом предусматривается, что войска национальной гвардии в целях выполнения возложенных на них задач осуществляют:

1) общие полномочия;

2) специальные полномочия (меры принуждения): задержание; вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории; оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов;

3) полномочия по обеспечению режима чрезвычайного положения, правового режима контртеррористической операции и полномочия, связанные с участием в контртеррористической операции.

Комплектование войск национальной гвардии будет осуществляться военнослужащими, проходящими военную службу по контракту и по призыву, а также гражданским персоналом.

Законом также предусматриваются основания для применения военнослужащими войск национальной гвардии физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Закон о войсках национальной гвардии принят Государственной думой 22 июня 2016 г. Одобрен Советом Федерации 29 июня 2016 г. Подписан Президентом РФ и вступил в силу 3 июля 2016 г.

В настоящее время идет большая работа по оформлению новой силовой структуры.

Директор Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (ФСВНГ) – главнокомандующий войсками национальной гвардии Российской Федерации генерал армии Виктор Золотов утвердил план основных мероприятий по формированию Федеральной службы.

Среди первоочередных задач он определил разработку и издание совместного приказа Федеральной службы войск национальной гвардии и Министерства внутренних дел о создании межведомственной рабочей группы по разграничению полномочий, приему-передаче подразделений и органов, вошедших в состав национальной гвардии.

Эта работа будет проводиться на двух уровнях – федеральном и региональном. На первом уровне будут задействованы Федеральная служба войск национальной гвардии РФ,

МВД России, другие заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, на втором – региональные командования войск и территориальные органы МВД России в федеральных округах (субъектах Российской Федерации).

Результатом работы станет определение состава группировок сил и средств в федеральных округах, что позволит в дальнейшем подготовить предложения по их организационно-штатной структуре, дислокации, построению системы управления и совместному применению.

После утверждения Президентом Российской Федерации структуры, состава и дислокации войск национальной гвардии будет развернута работа по уточнению основных планирующих документов: концепции строительства и развития, плана служебно-боевого применения войск и концепции развития системы управления войсками национальной гвардии Российской Федерации.

Принципиально новым документом, подлежащим разработке, будет Государственная программа «Национальная гвардия Российской Федерации».

Кроме этого, необходимо подготовить предложения по внесению изменений в указы Президента Российской Федерации, регламентирующие порядок руководства, взаимодействия, выполнения совместных задач в составе Объединенной группировки войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона России.

Для выполнения масштабных задач по формированию ФСВНГ сформировано пять рабочих групп. Группу «Охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, строительство и развитие, планирование применения войск» возглавил генерал-лейтенант Владимир Подрезов, группу «Организационно-штатные мероприятия и кадровое обеспечение» – генерал-лейтенант Евгений Фуженко, группу «Нормативное правовое обеспечение» – генерал-майор Сергей Бабайцев, группу «Ресурсное обеспечение» – генерал-лейтенант Сергей Ерыгин, группу «Финансовое обеспечение» – генерал-лейтенант Вячеслав Варчук.

Координация работы органов внутренних дел МВД России, которые в соответствии с указом Президента РФ наряду с внутренними войсками вошли в состав ФСВНГ, возложена на начальника Главного управления вневедомственной охраны генерал-лейтенанта полиции Сергея Лебедева.

КОММЕНТАРИЙ

к Федеральному закону от 03.07.2016 № 226-ФЗ

«О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

Принят Государственной думой 22 июня 2016 г.

Одобен советом федерации 29 июня 2016 г.

Глава 1 Общие положения

Статья 1 Войска национальной гвардии Российской Федерации и их предназначение

Войска национальной гвардии Российской Федерации (далее – войска национальной гвардии) являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Конституция РФ относит защиту суверенитета и территориальной целостности Отечества к важнейшим функциям государства. Базовым правовым актом для военного строительства и укрепления оборонной мощи страны, на основе которого принято все военное законодательство, является ФЗ РФ «Об обороне».

В соответствии с ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (ред. от 03.07.2016 г.), в целях обороны устанавливаются воинская обязанность граждан Российской Федерации и военно-транспортная обязанность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, а также собственников транспортных средств. Согласно ч. 4 ст. 1 данного закона, в целях обороны создаются Вооруженные силы Российской Федерации. Ч. 5 данной статьи устанавливает, что к обороне привлекаются и войска национальной гвардии Российской Федерации.

Прообразом национальной гвардии являются внутренние войска. Их история началась еще во времена Ивана Грозного, который ввел для «охранения Москвы» институт так называемых «жилцов». По нарядам воевод на «житие в столицу» каждые три месяца съезжались выделенные из разных городов дворяне, которые составляли войско численностью до 3 тыс. человек. Некоторое время функция поддержания общественного порядка выполнялась опричниками. Из них в 1565 г. царь создал особое «опричное войско». В дальнейшем для охранения южных рубежей России по городам были размещены «жилые полки».

При Петре I «жилые полки» стали именоваться гарнизонами. Табель о рангах от 19 февраля 1711 г. предусматривала организацию 43 пехотных гарнизонных полков, к которым позднее добавились и драгунские полки. В 1764 г. произошло переформирование гарнизонных полков в пограничные и внутренние батальоны.

Вплоть до начала XIX в. в Российском государстве функции внутренних войск наряду с полицией выполняли казачьи полки и губернские команды. В январе 1811 г. местные воинские команды, отвечавшие за «охранение тишины и спокойствия в государстве», были выведены из подчинения гражданских властей и переданы в военное ведомство. Общеизвестной датой рождения внутренних войск стало 27 марта 1811 г., когда указом императора Александра I штатные губернские роты и команды передислоцировались в губернские столицы и из них были сформированы воинские батальоны внутренней стражи, ставшей одной из важнейших частей охранительной системы государства. «Положением для внутренней стражи» определялись ее задачи: оказание властям помощи в исполнении законов и приговоров судов, поимка и истребление разбойников, рассеяние запрещенных законом скопищ,

охрана порядка на ярмарках, торгах, народных и церковных празднествах, сопровождение преступников, казны, а также проведение спасательных работ при пожарах, разливах рек и т. д. С 1811 по 1828 гг. внутреннюю стражу возглавлял генерал-адъютант граф Е. Ф. Комаровский (1769–1843 гг.). Воины внутренней стражи принимали участие в боях и в Отечественную войну 1812 г., и в Крымскую войну 1853–1856 гг., когда в ряды ополчения влились 17,5 тыс. солдат стражи.

Военная реформа, проводившаяся Александром III, коснулась и внутренней стражи. В мае 1886 г. приказом по военному ведомству было объявлено о создании конвойной стражи, состоявшей из 567 команд для сопровождения арестантов всех категорий в административные и судебные учреждения, к местам заключения и на принудительные работы. О преемственности внутренней и конвойной стражи говорит тот факт, что 27 марта 1911 г. в России торжественно отмечалось столетие конвойной стражи. В этот день император Николай II объявил всем офицерским и классным чинам «Высочайшее благоволение», а низшим чинам – «Царское спасибо». В честь юбилея был учрежден специальный нагрудный знак.

В советский период внутренние войска нашей страны продолжали существовать. В основу их функционирования были положены новые классовые, идеологические принципы, но главная цель оставалась прежней: защита страны, ее населения от внешних и внутренних угроз. Войска внутренней охраны, как они стали называться после Октябрьской революции, активно участвовали в гражданской войне, во внешнеполитических конфликтах: на озере Хасан, на Халхин-Голе, в заснеженных лесах Карелии во время войны СССР с Финляндией.

В годы Великой Отечественной войны внутренние войска защищали страну на всех фронтах. По данным МВД России, на самых опасных участках фронта воевали 53 дивизии и 20 бригад внутренних войск. За героизм и мужество, проявленные в годы Великой Отечественной войны, 18 воинских частей были награждены орденами или получили почетные наименования. Более 100 тыс. бойцов и командиров этих войск награждены государственными наградами. 295 представителей внутренних войск стали Героями Советского Союза, причем генерал-майор А. И. Родимцев, генерал-майор И. И. Фесин и майор В. М. Голубев получили это звание дважды.

После Второй мировой войны внутренние войска охраняли предприятия и научно-исследовательские институты атомной промышленности, ракетостроения, другие важнейшие государственные объекты.

Профессионализм и мужество внутренние войска неоднократно демонстрировали во время ликвидации последствий природных и техногенных катастроф. Авария на Чернобыльской АЭС, разрушительное землетрясение в Спитаке, другие катастрофы требовали активного участия внутренних войск.

Решающую роль внутренние войска сыграли в горячих точках: конфликты в Нагорном Карабахе, Фергане, Чечне и др. разрешались с помощью внутренних войск.

Более 11 тыс. офицеров, прапорщиков, сержантов и солдат внутренних войск за мужество, проявленное в ходе контртеррористических операций за последние годы, награждены орденами и медалями

10 ноября 2002 г. в Москве близ здания Главного командования внутренних войск МВД России открыт памятник «Воинам внутренних войск». Так увековечена память о всех поколениях военнослужащих войск правопорядка, погибших при исполнении воинского долга. Композиция представляет собой гранитную стелу высотой 9 метров и скульптуру скорбящей матери. На торжественном открытии памятника присутствовал Президент Российской Федерации В. В. Путин.

С 2008 г. во внутренних войсках МВД России произошли значительные изменения. Управления округов преобразованы в семь региональных командований (Северо-Западное, Центральное, Северо-Кавказское, Приволжское, Уральское, Сибирское, Восточное), гра-

ницы которых сопряжены с границами федеральных округов. Воинские части оперативного назначения переведены на бригадную основу, что повысило мобильность и управляемость этих формирований. В целях усиления правоохранительной направленности идет активное перевооружение войск, из их состава выведено и установленным порядком передано в Вооруженные силы РФ тяжелое вооружение, в том числе танки. Приоритет отдается специальному оружию и специальной бронированной колесной технике. Хорошо зарекомендовали себя специальные автомобили скрытого бронирования, которые активно применяются в Северо-Кавказском регионе. В войска поступила принципиально новая командно-штабная машина на базе автомобиля «Тигр», в которой имеются самые современные системы радио-, спутниковой, специальной и правительственной связи. Идет активное внедрение в систему управления войсками новейших цифровых технологий связи, завершается формирование информационной телекоммуникационной системы, в которую включены региональные командования и пункт управления Объединенной группировкой войск (сил) в Северо-Кавказском регионе РФ.

Дальнейшее развитие внутренних войск предусматривает повышение их роли в борьбе с терроризмом и преступностью на территории Российской Федерации. Так, в Южном федеральном округе РФ они встроены в сложившуюся систему безопасности. Созданные по распоряжению Президента Российской Федерации в 2004 г. группы оперативного управления объединенными силами и средствами при оперативных штабах субъектов Российской Федерации доказали свою эффективность. Как показали события последнего времени в Дагестане, Ингушетии и Кабардино-Балкарии, создание этих групп оказалось верным, продуманным и своевременным шагом.

Внутренние войска приняли активное участие в ликвидации последствий гуманитарной катастрофы в Южной Осетии во время грузино-югоосетинского конфликта в августе 2008 г. В те непростые дни войска выполняли задачи по обеспечению охраны дорожных сооружений и маршрутов движения колонн с гуманитарными грузами, поддерживали совместно с сотрудниками органов внутренних дел правопорядок в приграничных районах Российской Федерации.

Одним из наиболее важных направлений служебно-боевой деятельности войск по-прежнему остается выполнение задач в Северо-Кавказском регионе Российской Федерации, в том числе в составе Объединенной группировки войск (сил). При этом основной груз борьбы с бандгруппами несут на себе наши отряды спецназа и подразделения разведки.

В войсках создаются новые по своей структуре и задачам воинские части – центры специального назначения. На их оснащение поступает современная военная техника, новейшие образцы стрелкового оружия и специальных средств. Создание центров специального назначения внутренних войск МВД России является очередным этапом развития войск, реализация которого позволит вывести подразделения спецназа на качественно новый профессиональный уровень, повысит их боевой потенциал и значительно расширит диапазон боевых возможностей.

В 2008 г. первый такой центр уже создан в составе Отдельной дивизии оперативного назначения внутренних войск на базе отряда спецназа «Витязь».

В войсках налажено системное обучение военнослужащих, в том числе подразделений специального назначения и разведки, действиям в горах. В Краснодарском крае создан уникальный учебный центр горной подготовки. Внедрена программа подготовки к действиям в горах, закуплено горное снаряжение, альпинистское оборудование и специальная экипировка.

Одним из звеньев в системе государственных мер по противодействию терроризму в регионе и прикрытию государственной границы является полк оперативного назначения

внутренних войск МВД России, дислоцированный в Нальчике. Личный состав полка специально подготовлен для действий в горных условиях.

С 2009 г. во внутренних войсках начато международное сотрудничество по вопросам горной подготовки. В учебном центре горной подготовки внутренних войск проведены совместные занятия с участием военнослужащих внутренних войск МВД России и сотрудников специального подразделения Национальной жандармерии Франции. В ходе ответного визита офицеров спецназа внутренних войск они вместе со своими коллегами из правоохранительного ведомства Франции отрабатывали навыки альпинистской подготовки в зимних условиях в Альпах.

Сегодня внутренние войска МВД России по праву считаются одним из значимых звеньев системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, обладают мощным кадровым и техническим потенциалом, оперативными возможностями, хорошо оснащенными и мобильными подразделениями. Они играют главную роль в пресечении, локализации и нейтрализации внутренних вооруженных конфликтов и как войска постоянной готовности представляют собой основной компонент военной организации государства по обеспечению внутренней безопасности Российской Федерации. Не случайно именно они составляют костяк национальной гвардии Российской Федерации.

Статья 2

Задачи войск национальной гвардии

1. На войска национальной гвардии возлагается выполнение следующих задач:

- 1) участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности;**
- 2) охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством Российской Федерации;**
- 3) участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом;**
- 4) участие в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции;**
- 5) участие в территориальной обороне Российской Федерации;**
- 6) оказание содействия пограничным органам Федеральной службы безопасности в охране государственной границы Российской Федерации;**
- 7) федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны;**
- 8) охрана особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, охрана имущества физических и юридических лиц по договорам.**

2. Иные задачи на войска национальной гвардии могут быть возложены решениями Президента Российской Федерации, принятыми в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 2 ФЗ от 03.07.2016 № 226-ФЗ, на войска национальной гвардии возлагается участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности.

Конституцией РФ (ст. 31) гражданам предоставлено право собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирования при условии предварительного уведомления органов власти. Задача по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, в том числе при проведении массовых мероприятий, стоит перед всеми правоохранительными органами, включая национальную гвардию.

Для обеспечения общественного порядка при растущей активности населения сотрудникам правоохранительных органов необходимо иметь четкое представление о том, что такое массовое мероприятие, каковы его характер и особенности.

Чаще всего проблемы в обеспечении общественного порядка возникают во время проведения массовых мероприятий.

В этих условиях органам внутренних дел, а теперь и национальной гвардии приходится принимать дополнительные меры для обеспечения на должном уровне охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Организация и порядок осуществления патрульно-постовой службы полиции (ППСП) весьма подробно урегулированы Уставом патрульно-постовой службы, утвержденным приказом МВД России от 29.01.2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» и приказом МВД России от 29.01.2008 г.

№ 81 «Об организации комплексного использования сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации по обеспечению правопорядка в общественных местах». Организация деятельности ППСП строится в соответствии с требованиями приказа МВД России от 13.04.1993 г. № 166 «О совершенствовании организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности». Данным приказом утверждено Примерное положение «О строевых подразделениях патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» и Примерное положение о патрульном участке.

Каждое массовое мероприятие должно быть организовано таким образом, чтобы не допустить нарушения законности. При это не должны ограничиваться и законные права и интересы граждан.

Большую помощь правоохранительным органам могут оказать типовые планы организационных и тактических мероприятий по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий. Созданы и постоянно действующие оперативные штабы, что значительно облегчает подготовку и проведение подобного рода мероприятий.

В оперативный штаб по согласованию могут быть включены и представители различных правоохранительных органов.

Основными задачами оперативного штаба являются:

- разработка и корректировка планов обеспечения охраны общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий, профилактике возможных правонарушений со стороны их организаторов и участников;

- организация и осуществление контроля за поддержанием готовности привлекаемых сил и средств, совершенствование системы оповещения и сбора личного состава по тревоге;

- обучение личного состава действиям по охране общественного порядка во время проведения массовых мероприятий, а также при осложнении оперативной обстановки;

- управление силами и средствами при проведении массовых мероприятий;

- сбор, обобщение и анализ информации об оперативной обстановке, количестве задействованных сил и средств; разработка предложений о наиболее целесообразных формах их использования; подготовка решений; ведение оперативной карты, журнала действий ОВД;

- обеспечение бесперебойной связи со всеми подразделениями и нарядами;

- доведение до исполнителей, а также контроль за своевременным исполнением ими всех приказов и распоряжений начальников;

- постоянное информирование руководства штаба об оперативной обстановке и всех ее изменениях и др.

Исключительная важность охраны общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий требует четкости и ясности каждого пункта плана, единообразного его понимания. После разработки и утверждения плана необходимо довести мероприятия до исполнителей. Обычно это происходит на инструктивных совещаниях, где разъясняются программа массового мероприятия, указываются зоны и участники охраны общественного порядка, границы секторов, маршруты движения участников шествий, манифестаций, размещение пунктов управления и связи, резерва, а также особенности, на которые следует обратить внимание при несении службы. При необходимости конкретным исполнителям направляются выписки из плана с указанием мероприятий и сроков их исполнения. Для уяснения задач, практической отработки приемов и навыков несения службы по охране общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий проводятся репетиции и тренировки служебных нарядов, в ходе которых проверяется правильность принятых решений, вносятся корректировки в расстановку сил и средств, уточняется

готовность и надежность системы связи и управления, определяются места расположения резерва и оперативного штаба, проверяется организация взаимодействия нарядов полиции, войск и других привлекаемых сил на случай возникновения чрезвычайных обстоятельств.

Личному составу, занятому в нарядах по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий, огнестрельное оружие не выдается. Резерв может быть вооружен.

При проведении массовых мероприятий применяются следующие виды нарядов: цепочки, группы сопровождения, посты наблюдения, резерв, группы патрулирования, группы ограничения движения транспорта, группы разъяснения законов, группы обеспечения связи, группы оцепления (блокирования), группы фиксации правонарушений и др.

Каждую группу возглавляет старший, назначаемый заблаговременно командиром специального сводного отряда.

Цепочка выставляется для оцепления территории, на которой проводится массовое мероприятие, с целью недопущения посторонних лиц, а также для построения направляющих коридоров, обеспечивающих организованное продвижение участников мероприятий, зрителей, или разграничительных квадратов (прямоугольников) в местах размещения участников мероприятий и зрителей.

Цепочки подразделяются на редкие, когда личный состав располагается с интервалом более 2 м, нормальные – при интервале 1–2 м, усиленные – при интервале менее 1 м, многорядные – в два ряда и более.

С целью усиления цепочек на наиболее опасных направлениях устанавливаются заграждения из специальных барьеров, автомобилей и войсковой техники.

Группа сопровождения обеспечивает общественный порядок при построении колонн, их сопровождение и размещение в отведенных для них местах.

Пост наблюдения обеспечивает своевременную информацию о ходе проведения массового мероприятия и изменениях обстановки. Он устанавливается в пункте, обеспечивающем хороший обзор территории, и оснащается необходимыми техническими средствами.

Резерв предназначается для решения задач охраны общественного порядка в случаях осложнения обстановки во время проведения массовых мероприятий. Резерв должен располагаться в местах, откуда он может быстро вестись в действие.

В состав резерва, находящегося в распоряжении начальника оперативного штаба, может выделяться до 20 % всех привлекаемых к охране общественного порядка сил и средств.

Резервы, находящиеся в распоряжении начальников секторов, участков или направлений, составляют 10–15 % сил и средств, используемых на службе в данном секторе, участке или направлении. Задействованные резервы немедленно восполняются за счет высвобождения сил и средств с менее важных участков и направлений.

Группа патрулирования формируется из личного состава органов внутренних дел, а также внутренних войск и учебных заведений МВД России (в случае их привлечения) для осуществления охраны общественного порядка на территории, прилегающей к району проведения массовых мероприятий.

Группа ограничения движения транспорта формируется из работников дорожно-патрульной службы ГИБДД и организует движение транспорта, пешеходов в обход зоны блокирования, а также обеспечивает беспрепятственный проезд к месту проведения специальных мероприятий автотранспорта органов внутренних дел и внутренних войск, аварийно-спасательных служб.

Группа разъяснения законов формируется из числа наиболее подготовленных сотрудников органов внутренних дел, учебных заведений МВД России. Основной задачей этой

группы является проведение разъяснительной работы среди участников массовых мероприятий.

Группа обеспечения связи формируется из сотрудников подразделений связи и специальной техники, а также из личного состава, имеющего навыки работы со средствами связи. Она призвана обеспечить надежное управление силами и средствами. Порядок использования связи и режим работы радиосредств определяются руководителем оперативного штаба.

Группа оцепления (блокирования) формируется из личного состава подразделений патрульно-постовой службы, участковых уполномоченных полиции, учебных заведений, а также частей и подразделений внутренних войск (в случае их привлечения). Группа осуществляет оцепление (блокирование) соответствующего района местности с целью ограничения доступа граждан, направления на фильтрационный пункт лиц, активно пытающихся проникнуть в район оцепления (блокирования), задержания правонарушителей, прекращения проезда в район мероприятия постороннего транспорта. В необходимых местах создаются КПП для организованного пропуска граждан, транспорта, выявления (задержания) организаторов и активных участников противоправных действий.

Группа фиксации правонарушений формируется из сотрудников подразделений полиции, оснащается средствами визуального наблюдения, фотографирования, видео- и звуковой записи. Обеспечивает документирование противоправных действий на месте происшествия, проверку доставленных правонарушителей.

В день проведения массового мероприятия руководителями служб и подразделений проводится проверка личного состава и его экипировки, рабочий инструктаж старших самостоятельных групп, сообщается о возможных изменениях, о времени начала и порядке проведения планируемого мероприятия и других изменениях в оперативной обстановке, обеспечивается расстановка имеющихся сил и средств, устанавливается взаимодействие с организаторами мероприятия.

Наряды вводятся в действие по мере развертывания проводимого мероприятия, а по миновании надобности немедленно снимаются и переводятся в резерв.

Во время проведения массового мероприятия наряды обязаны:

- знать и умело выполнять поставленную задачу;
- проявлять особую осмотрительность и выдержку при несении службы, в любых условиях действовать спокойно и уверенно, особенно при пресечении нарушений общественного порядка, предупреждая тем самым возникновение паники и групповых нарушений правопорядка;
- находиться в указанном месте и без специального разрешения не оставлять порученный участок службы;
- удалять с места проведения массового мероприятия лиц, находящихся в состоянии опьянения, и других нарушителей общественного порядка;
- в случае обнаружения обстоятельств, осложняющих проведение мероприятия, обеспечение общественного порядка и безопасности зрителей и участников, немедленно доложить ответственному за охрану порядка на объекте.

После окончания массового мероприятия осуществляется отвод сил и средств, принимавших участие в охране общественного порядка, возобновление нормальной жизнедеятельности предприятий, организаций, учреждений, движения транспорта. Проводится проверка наличия личного состава, средств индивидуальной защиты и других технических средств, подводятся итоги несения службы, дается оценка действиям сотрудников основных и приданных служб и подразделений.

П. 2. ч. 1 ст. 2 ФЗ № 226-ФЗ устанавливает такую обязанность войск национальной гвардии, как охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений

на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Несение службы по охране важных государственных объектов является выполнением боевой задачи и требует от личного состава точного соблюдения Конституции Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, положений Временного устава внутренних войск, инструкций, высокой бдительности, непреклонной решимости и инициативы.

Основным элементом системы охраны являются караулы (гарнизоны), заставы.

Для проведения специальной операции по пресечению захвата важных объектов решением руководителя операции может создаваться следующая группировка сил и средств.

Группа усиления. Ее задача – усилить караулы на участке проникновения нарушителя.

Группа блокирования выполняет задачу по изоляции преступников, а также пресекает их попытки скрыться.

Группа поиска решает задачу обнаружения и задержания нарушителей, проникших на охраняемый объект.

Группа оцепления совместно с сотрудниками ОВД и ФСБ выполняет задачу по изоляции района проведения операции.

Группа захвата, которая вооружается специальным вооружением, обеспечивается средствами индивидуальной бронезащиты, специальными переговорными устройствами, средствами наблюдения и проникновения в помещения и сооружения охраняемого объекта (лестницы, трапы, фалы, специальные взрывные устройства).

Группа прикрытия, которая выполняет задачу прикрытия огнем, создания в нужном направлении серий отвлекающих взрывов, при необходимости – ведения стрельбы холостыми патронами. По решению руководителя операции группа уничтожает преступников с помощью снайперов.

Группа применения специальных средств выполняет задачу по обеспечению действий всех элементов группировки путем подачи специальных сигналов, постановки дымов и использования специальных химических средств.

Группы организационно-аналитическая, связи, тылового и технического обеспечения, медицинского обеспечения создаются для обеспечения условий выполнения задач в специальной операции.

Резерв предназначен для решения внезапно возникающих задач и оказания помощи любому элементу группировки сил и средств обеспечения, медицинского обеспечения.

Подводя итог, необходимо заметить, что на каждый элемент группировки возлагается задача, от выполнения которой будет зависеть результат проведенной операции. Отсутствие хотя бы одного элемента или невыполнение возложенных на него задач может привести к необратимым последствиям, в частности к потере жизней военнослужащих, выполняющих задачи по охране общественного порядка и обеспечению безопасности личности.

П. 3 ч. 1 ст. 2 комментируемого закона устанавливает такую задачу войск национальной гвардии, как участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом.

Экстремизм и терроризм в любых формах превратились в одну из самых опасных проблем, с которыми человечество вошло в XXI столетие.

Терроризм представляет реальную угрозу национальной безопасности страны: похищение людей, взятие заложников, угоны самолетов, взрывы бомб, акты насилия в этноконфессиональных конфликтах, прямые угрозы их реализации и т. д. Поэтому противодействие терроризму и экстремизму в Российской Федерации – это одна из наиболее важных задач обеспечения безопасности на государственном уровне.

Российское законодательство, как и международное, ориентировано на охрану прав личности, обеспечение стабильности работы государственных структур. В настоящее время в России имеется ряд нормативно-правовых актов, содержащих нормы, обеспечивающие борьбу с распространением экстремизма и терроризма.

Правовую основу борьбы с экстремизмом и терроризмом составляют: Конституция Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральные законы «О противодействии экстремистской деятельности», «О противодействии терроризму», «О прокуратуре Российской Федерации», «О чрезвычайном положении», «О политических партиях», «Об общественных объединениях», Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации.

Положение ст. 13 Конституции Российской Федерации запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства; создание вооруженных формирований; разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Также ч. 2 ст. 29 Конституции не допускает пропаганду или агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

В вышеуказанных законодательных актах содержатся правовые определения и организационные основы противодействия экстремистской и террористической деятельности. В частности, под терроризмом понимаются идеология насилия и практика воздействия на общественное сознание, на принятие решений органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий. Экстремизм же представляет собой возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает такие противоправные действия экстремистского характера, как нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях (ст. 5.26 КоАП РФ); пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики (ст. 20.3 КоАП РФ); производство и распространение экстремистских материалов (ст. 20.29 КоАП РФ), которые влекут за собой административные штрафы и аресты.

В Уголовном кодексе Российской Федерации 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 рассматривается в качестве отягчающего обстоятельства. Кроме того, УК РФ предусматривает отдельные виды преступлений, имеющих экстремистский характер независимо от наличия квалифицирующих признаков и отягчающих обстоятельств: ст. 280 – публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, ст. 282 – возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства, ст. 282.1 – организация экстремистского сообщества, ст. 282.2 – организация деятельности экстремистской организации, ст. 357 – геноцид. Указанные выше преступления наказываются штрафами, арестами, обязательными работами и лишением свободы на срок вплоть до двадцати лет, а также пожизненным лишением свободы.

Действия и преступления, имеющие террористический характер, регулируются исключительно Уголовным кодексом Российской Федерации, а именно: ст. 205 – террори-

стический акт, то есть совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях. К преступлениям террористического характера, помимо собственно террористического акта, закон относит 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 УК РФ), заведомо ложное сообщение об акте терроризма (ст. 207 УК РФ), организацию незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст. 208 УК РФ), посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277 УК РФ) и нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360 УК РФ). Данные преступления влекут за собой наказания в виде лишения свободы на разные сроки, вплоть до двадцати лет, а также пожизненное лишение свободы.

Опасность террористического акта заключается еще и в том, что к нему невозможно подготовиться заранее, поэтому гражданам следует всегда быть настороже.

Правовую основу применения национальной гвардии Российской Федерации в борьбе с терроризмом в РФ составляют Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», Федеральный закон от 06.02.1997 № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» и Указ Президента РФ от 15.02.2006 № 116 «О мерах по противодействию терроризму». Ст. 23.1 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» устанавливает, что соединения и воинские части (подразделения) внутренних войск в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации участвуют в контртеррористической операции и обеспечении правового режима контртеррористической операции.

В РФ закреплены основные принципы борьбы с терроризмом, являющиеся выражением Конституции РФ, общепризнанных норм международного права, конвенций и договоров (ст. 2 Федерального закона № 35-ФЗ).

Профильными принципами Закона № 35-ФЗ являются:

- приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности;
- неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности;
- приоритет мер предупреждения терроризма;
- недопустимость политических уступок террористам;
- сочетание гласных и негласных методов противодействия терроризму;
- сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами в противодействии терроризму.

Организационные основы борьбы с террористической угрозой закреплены в ст. 5 Закона № 35-ФЗ, в соответствии с которой компетенция обеспечения безопасности личности, общества и государства от террористических проявлений на территории РФ распределена между Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Президент РФ определяет основные направления государственной политики в области противодействия терроризму, устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, по борьбе с терроризмом и принимает решение в установленном порядке об использовании за пределами территории РФ формирований Вооруженных сил РФ и подразделений спецназначения для

борьбы с террористической деятельностью, осуществляемой против РФ либо ее граждан или лиц без гражданства, постоянно проживающих в РФ. К компетенции Президента РФ отнесена важнейшая функция координации политического курса страны, направленного на борьбу с террористической угрозой, включающая профилактику терроризма, минимизацию и ликвидацию его последствий, своевременное информирование населения о возникновении угрозы террористического акта.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 27 «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», одной из основных задач, стоящих перед внутренними войсками, является участие в борьбе с терроризмом и обеспечении правового режима контртеррористической операции. Подразделения и воинские части внутренних войск привлекаются для борьбы с терроризмом посредством участия в контртеррористических операциях по решению руководителя контртеррористической операции.

Территорию (объекты), в пределах которой (на которых) вводится правовой режим контртеррористической операции, устанавливает ее руководитель. Никаких, даже самых приблизительных ограничений протяженности этой территории закон не предполагает, допуская, что это может быть любая территория.

В зоне проведения контртеррористической операции внутренние войска, участвующие в операции, имеют право:

- принимать при необходимости меры по временному ограничению или запрещению движения транспортных средств и пешеходов на улицах и дорогах, по недопущению транспортных средств, в т. ч. транспортных средств дипломатических представительств и консульских учреждений, и граждан на отдельные участки местности и объекты либо по удалению граждан с отдельных участков местности и объектов, а также по отбуксировке транспортных средств;

- проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие их личность, а в случае отсутствия таких документов задерживать указанных лиц для установления личности;

- задерживать и доставлять в органы внутренних дел Российской Федерации лиц, совершивших или совершающих правонарушения либо иные действия, направленные на воспрепятствование законным требованиям лиц, проводящих контртеррористическую операцию, а также действия, связанные с несанкционированным проникновением или попыткой проникновения в зону проведения контртеррористической операции;

- беспрепятственно входить (проникать) в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности, в транспортные средства при пресечении террористической акции, при преследовании лиц, подозреваемых в совершении террористической акции, если промедление может создать реальную угрозу жизни и здоровью людей;

- производить при проходе (проезде) в зону проведения контртеррористической операции и при выходе (выезде) из указанной зоны личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, досмотр транспортных средств и провозимых на них вещей, в т. ч. с применением технических средств;

- использовать в служебных целях средства связи, включая специальные, принадлежащие гражданам и организациям независимо от форм собственности;

- использовать в служебных целях транспортные средства, принадлежащие организациям независимо от форм собственности, за исключением транспортных средств дипломатических, консульских и иных представительств иностранных государств и международных организаций, а в неотложных случаях и гражданам, для предотвращения террористической акции, для преследования и задержания лиц, совершивших террористическую акцию, или

для доставления лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебное учреждение, а также для проезда к месту происшествия.

В первую очередь контртеррористические операции проводятся силами Федеральной службы безопасности РФ. Однако для проведения контртеррористической операции по решению руководителя контртеррористической операции создается группировка сил и средств. В состав группировки сил и средств могут включаться подразделения, воинские части и соединения Вооруженных сил Российской Федерации, подразделения 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 2014 г исполнилось 37 лет со дня создания отряда специального назначения «Витязь» внутренних войск МВД России. 29 декабря 1977 г. для решения внезапно возникающих задач: освобождения заложников, освобождения захваченного воздушного судна, задержания или ликвидации вооруженных преступников, представляющих особую опасность, – в Отдельной мотострелковой дивизии особого назначения им. Ф. Дзержинского (ныне – Отдельная дивизия оперативного назначения внутренних войск МВД России) была создана Учебная рота специального назначения (УРСН.) Выбор пал на 9-ю роту 3-го батальона 2-го полка ОМСДОН, которая была спортивным подразделением, служившим базой, резервом для общества «Динамо».

О создании подразделений специального назначения, способных на высочайшем профессиональном уровне вести борьбу с терроризмом, впервые всерьез заговорили в период подготовки к Олимпиаде-80 в Москве. В системе Министерства внутренних дел в то время не существовало подобных структур, предназначенных для выполнения специальных боевых задач. Сама жизнь заставляла торопиться с созданием в МВД подразделений специального назначения.

Одной из первых ответственных задач, порученных спецназовцам, стало обеспечение общественной безопасности на XXII Олимпийских играх в Москве в 1980 г. В 1981 г. УРСН принимала участие в освобождении детей, захваченных террористами в городе Сарапул.

В 1984 г. руководство МВД привлекало УРСН для оказания практической помощи следственной группе прокуратуры СССР в расследовании так называемого «Узбекского дела» в отношении бывшего первого секретаря бухарского областного комитета компартии Узбекской ССР и его окружения. Группа из двенадцати военнослужащих осуществляла охрану следственных органов. С помощью спецназовцев было изъято денег и ценностей на сумму более 8 млн рублей, задержана и препровождена в места содержания под стражей большая часть преступников.

В 1986 г. личный состав УРСН участвовал в ликвидации вооруженных бандитов, попытавшихся захватить самолет в Уфе. В 1990 г. совместно с группой «Альфа» КГБ СССР обезвреживал преступников, устроивших массовые беспорядки в Сухумском изоляторе временного содержания. Штурм изолятора, в котором вооруженные до зубов бандиты захватили в заложники нескольких человек из охраны учреждения, был проведен блестяще – операция завершилась за 11 минут.

В 1991 г. областной центр Юго-Осетинской автономной республики был окружен и блокирован грузинскими боевиками. В Цхинвал перестали поступать продукты питания, газ, вода, свет. В городе начался голод. На помощь людям пришли спецназовцы внутренних войск. Они сопровождали колонну с продовольствием. Совершив 120-километровый марш из Владикавказа в Цхинвал через высокогорный перевал, преодолев заминированные участки дороги, спецназ прорвал экономическую блокаду города.

В том же 1991 г. приказом МВД СССР подразделение спецназа, которое к тому времени выросло до батальона, было переформировано в отряд специального назначения «Витязь».

«Витязи» принимали участие в разрешении всех межнациональных конфликтов на территории бывшего СССР, а также в наведении конституционного порядка в Чечне в 1994–1996 гг.

Спецназовцы «Витязя» освобождали заложников в селе Первомайское в январе 1996 г. Во время штурма Первомайского, в котором банда Радуева удерживала в заложниках более 100 человек, только спецназовцам «Витязя» под шквальным огнем боевиков удалось прорваться в населенный пункт и даже освободить нескольких заложников. В боях под Первомайским отряд потерял одного бойца, 10 спецназовцев, в том числе трое офицеров, получили ранения.

С 1999 г. «Витязь» участвовал в проведении специальных операций на территории Чечни, нейтрализации одиозных главней террористического подполья на территории Северного Кавказа. В октябре 2002 г. «Витязь» принимал участие в специальной операции по освобождению заложников, захваченных на мюзикле «Норд-Ост» в Москве. Это далеко не весь перечень участия внутренних войск в пресечении террористических актов.

Передача ответственности за ситуацию на Северном Кавказе МВД и внутренним войскам стала положительным шагом в борьбе с незаконными вооруженными формированиями, но не в обнаружении террористов. Тактика использования полицейских сил с тяжелым вооружением не может обеспечить уничтожение законспирированных ячеек террористических групп. Для этого внутренние войска не обладают ни соответствующим опытом, ни возможностями агентурной разведки. Разведподразделения внутренних войск действуют только в интересах тактической разведки и не в состоянии решить задачу агентурного проникновения в террористические группы.

Таким образом, на сегодняшний день борьба с терроризмом на Северном Кавказе остается приоритетной задачей национальной гвардии. Внутренние войска совместно с органами внутренних дел, Федеральной службой безопасности РФ активно ведут борьбу с бандитами и террористами в Чеченской Республике, Дагестане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии и в других регионах Северного Кавказа. Результаты проводимых мероприятий свидетельствуют о правильности выбора таких форм и методов борьбы с бандитами, как проведение точечных специальных мероприятий и адресных проверок. В регионе активно действуют подразделения специального назначения и разведки, воинские части оперативного назначения внутренних войск. Именно они играют основную роль в противодействии бандгруппам и террористам.

Задачи по участию национальной гвардии, сформированной на основе внутренних войск, в борьбе с терроризмом и обеспечению правового режима контртеррористической операции возложены на них Федеральными законами от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» и от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Антитеррористическая политика России является неотъемлемой частью государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности, суверенитета и территориальной целостности.

В соответствии с законом «О противодействии терроризму» под терроризмом понимаются идеология насилия и практика воздействия на принятие решений органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий. Современное понимание терроризма в качестве основных его признаков закрепляет, во-первых, цель – воздействие на принятие решений органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями – и, во-

вторых, способы достижения этой цели – устрашение населения и (или) иные формы противоправных насильственных действий.

Терроризм относится к числу самых опасных и трудно-прогнозируемых явлений современности, приобретает все более разнообразные формы и угрожающие масштабы.

В Российской Федерации правовую основу противодействия терроризму составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и другие нормативные правовые акты, направленные на противодействие терроризму. Президент РФ 2 ноября 2013 г. подписал Федеральный закон № 302-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», который направлен на формирование комплексной системы противодействия террористической деятельности. Данный документ вносит изменения в семь нормативно-правовых актов, в том числе в ГК РФ, УК РФ, УПК РФ, Федеральные законы от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и от 07.05.2002 № 50-ФЗ «О внесении изменений в статьи 188 и 189 Уголовного кодекса РФ».

Внесены изменения в ряд законов, в том числе в УК РФ и УПК РФ, направленных на ужесточение ответственности за террористические преступления.

В настоящее время правовую базу по борьбе с терроризмом составляет целый комплекс нормативно-правовых актов. Среди них:

1. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (принята резолюцией 54\109 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1999 г.).
2. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.).
3. Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (Страсбург, 16 мая 2005 г.).
4. Декларация саммита «Группы Восьми» о борьбе с терроризмом (принята лидерами «Группы Восьми» в Санкт-Петербурге 16 июля 2006 г.).
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.06.2016).
7. Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 121-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции о пресечении терроризма».
8. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2016).
9. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 88-ФЗ «О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма».
10. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 3-ФЗ «О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом».
11. Федеральный закон от 28 декабря 2004 г. № 176-ФЗ «О ратификации Договора о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом».
12. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 31.12.2014)

13. Федеральный закон от 20 апреля 2006 г. № 56-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма».

14. Федеральный закон от 06.02.1997 № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 30.12.2015).

15. Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

16. Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму».

17. Постановление Правительства РФ от 06.06.2007 № 352 «О мерах по реализации Федерального закона “О противодействии терроризму”».

18. Постановление Правительства РФ от 18.01.2003 № 27 «Об утверждении Положения о порядке определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом».

19. Постановление Правительства РФ от 04.05.2008 № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму».

20. Постановление Правительства РФ от 25.08.1999 № 936 «О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, уголовно-исполнительной системы, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами в связи с выполнением служебных обязанностей».

21. Постановление Правительства РФ от 16.04.2008 № 278 «О возмещении расходов, связанных с использованием при проведении контртеррористической операции транспортных средств, принадлежащих организациям или физическим лицам».

22. Постановление Правительства РФ от 13.03.2008 № 167 «О возмещении лицу, принимавшему участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, стоимости утраченного или поврежденного имущества».

23. Определение ВК Верховного суда РФ от 11 февраля 2000 г. № 2-0122/99 по делу Бугаева и других «Угроза расстрелом заложников и иные действия, совершенные в целях понуждения к выполнению каких-либо действий, охватываются составом преступления, предусмотренного ст. 206 УК РФ, и дополнительной квалификации по ст. 205 УК РФ не требуют».

24. Приказ ФСБ РФ от 25.06.2008 № 304 «Об утверждении Порядка выплаты в органах федеральной службы безопасности единовременного пособия в возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью лиц в связи с их участием в борьбе с терроризмом».

25. Приказ ФСБ РФ от 16.10.2010 № 507 «О денежном вознаграждении лиц, оказывающих содействие в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористического акта, выявлении и задержании лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших такой акт».

П. 4 ч. 1 ст. 2 комментируемого закона устанавливает участие национальной гвардии в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции.

Чрезвычайность ситуации независимо от ее основы (природная, социальная, техногенная, война или угроза войны) предполагает и чрезвычайность мер, направленных на ее скорейшее разрешение. Приемы и методы управления, оптимальные в спокойное время, могут

оказаться бесполезными перед лицом серьезного кризиса. При урегулировании любой чрезвычайной ситуации должно происходить устранение не только основы ее возникновения, но и – одновременно, а возможно, и раньше – тех негативных явлений, которые порождены в обществе самим фактом возникновения чрезвычайной ситуации.

Прежде всего, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ предусматривает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только 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. Тем самым на уровне Конституции РФ сформулирован один из важнейших признаков административно-правовых режимов: ограничение прав и свобод человека и гражданина в целях, прямо указанных Конституцией РФ.

Из данного принципиального положения проистекает другое, создающее рамки уже для самих административно-правовых режимов, а именно положение ч. 3 ст. 56 Конституции РФ о недопустимости ограничения прав и свобод, предусмотренных ее ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 45–54.

Чрезвычайное положение

Конституционно-правовую основу чрезвычайного положения составляет ст. 56 Конституции РФ, предусматривающая, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Ч. 2 ст. 56 Конституции особо оговаривает, что чрезвычайное положение на всей территории РФ и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

В настоящее время конституционные положения конкретизированы в Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 12.03.2014). Именно в данном законе дается легальное определение того, что понимается под режимом чрезвычайного положения.

Чрезвычайное положение – вводимый в соответствии с Конституцией РФ и законом «О чрезвычайном положении» на всей территории РФ или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные законом «О чрезвычайном положении» отдельные ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя РФ.

Ст. 1 закона «О чрезвычайном положении» особо оговаривает, что введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РФ.

Ст. 3 данного закона определены обстоятельства введения чрезвычайного положения: чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер.

К таким обстоятельствам относятся:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Чрезвычайное положение вводится указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной думе и передачей на утверждение Совета Федерации. Необходимо отметить, что в соответствии с законом «О чрезвычайном положении» не имеет значения, вводится ли чрезвычайное положение на всей территории нашей страны или в отдельных местностях: механизм его введения един независимо от того, какую территорию оно охватывает.

Ст. 5 закона «О чрезвычайном положении» определены требования к содержанию соответствующего указа Президента РФ. В данном указе должны быть определены:

- обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;
- обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;
- границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;
- силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;
- перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений;
- государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;
- время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения.

Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также официальному опубликованию.

Ст. 9 данного закона срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории РФ, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях – 60 суток. По истечении указанных сроков чрезвычайное положение считается прекращенным. Вместе с тем закон «О чрезвычайном положении» содержит оговорку, что в случае, если в течение предусмотренных сроков цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента РФ с соблюдением требований, установленных законом «О чрезвычайном положении» для его введения. Иными словами, продление срока действия чрезвычайного положения требует соблюдения тех же самых процедур, что и его введение (указ Президента РФ, его обнародование, передача на утверждение в Совет Федерации и т. д.).

В том случае, если обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения, устранены ранее сроков, установленных для его действия, Президент РФ отменяет чрезвычайное положение полностью или частично, о чем население РФ или

соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

Меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, зависят, прежде всего, от характера обстоятельств, послуживших причиной его введения. При этом анализ положений закона «О чрезвычайном положении» позволяет выделить как общие меры и ограничения, которые могут применяться при введении чрезвычайного положения, так и специфические меры и ограничения, введение которых обусловлено спецификой обстоятельств, явившихся причиной такого введения. Так, независимо от специфики обстоятельств, послуживших причиной для введения чрезвычайного положения, указом Президента РФ о его введении на период его действия могут предусматриваться следующие меры и временные ограничения (ст. 11):

а) полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;

б) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

в) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

г) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

д) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

е) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

ж) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

з) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

и) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

к) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

Кроме того, согласно ст. 14 названного закона, на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в течение всего периода его действия не проводятся выборы и референдумы. В случае истечения в период действия чрезвычайного положения срока полномочий соответствующих выборных органов государственной власти, например законодательных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления и должностных лиц, срок полномочий указанных органов и лиц продлевается до прекращения периода действия чрезвычайного положения, если их полномочия не приостановлены в порядке, установленном Законом о чрезвычайном положении.

Необходимо отметить также, что в соответствии со ст. 15 данного закона Президент РФ вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента РФ о его введении на данной территории.

В том случае, если причиной введения чрезвычайного положения стали обстоятельства, условно говоря, общественного характера, предусмотренные п. «а» ст. 3 закона «О чрезвычайном положении» (попытки насильственного изменения конституционного строя России, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, межнациональные конфликты и т. д.), на основании ст. 12 названного закона допустимо дополнительное введение специфических мер и временных ограничений, таких как:

а) введение комендантского часа, т. е. запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

б) ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;

в) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

г) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

д) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции; в исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности – временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ;

е) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств – за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;

ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца.

Если же причиной введения чрезвычайного положения послужили обстоятельства природного или техногенного характера, определенные п. «б» ст. 3 закона «О чрезвычайном положении», например эпидемии, в дополнение к общим мерам, вводимым в соответствии со ст. 11 этого закона, о чем было сказано, могут вводиться такие меры и временные ограничения, как:

а) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

б) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий;

в) привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой

в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности;

г) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

д) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими мер, предусмотренных законом «О чрезвычайном положении», и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

е) в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Необходимо особо отметить, что в целях единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, указом Президента РФ назначается комендант, который:

а) издает в пределах своих полномочий приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения, обязательные для исполнения на соответствующей территории всеми организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности и должностными лицами указанных организаций, гражданами, а также начальниками (командирами) органов внутренних дел, органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, воинских формирований, расположенных (дислоцирующихся) на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и дополнительно привлекаемых для обеспечения режима чрезвычайного положения;

б) устанавливает время и срок действия комендантского часа;

в) определяет особый режим въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее;

г) устанавливает особый режим продажи оружия, боеприпасов, лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков и спиртосодержащей продукции;

д) определяет порядок и места хранения изъятых оружия, боеприпасов, веществ и военной техники, указанных в п. «д» ст. 12 закона «О чрезвычайном положении»;

е) выдворяет в установленном порядке за пределы территории, на которой введено чрезвычайное положение, лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения;

ж) обращается к Президенту Российской Федерации с предложениями о необходимости применения на территории, на которой введено чрезвычайное положение, мер и временных ограничений, предусмотренных ст. 11–13 закона «О чрезвычайном положении»;

з) оповещает население соответствующей территории через средства массовой информации о порядке выполнения отдельных мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

и) устанавливает особый порядок аккредитации журналистов на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и порядок их работы.

Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, вправе принимать участие во всех заседаниях органов государственной власти и заседаниях органов

местного самоуправления, действующих на данной территории, и вносить предложения по вопросам, отнесенным названным законом и иными нормативными правовыми актами РФ к его компетенции.

Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, руководит комендатурой, деятельность которой регулируется положением, утверждаемым Президентом РФ. Образование комендатуры территории, на которой введено чрезвычайное положение, не приостанавливает деятельность органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, действующих на данной территории.

Для координации действий сил и средств, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, в составе комендатуры территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента РФ может быть создан объединенный оперативный штаб из представителей органов, обеспечивающих режим чрезвычайного положения.

Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 22 закона «О чрезвычайном положении» на территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента РФ может вводиться особое управление этой территорией путем создания:

- временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение;
- федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

Создание временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, регламентируется ст. 24 закона «О чрезвычайном положении». Согласно данной статье:

- данный орган действует на основании положения, утверждаемого Президентом РФ;
- руководитель специального органа назначается Президентом РФ, при этом комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, переходит в подчинение руководителю временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, и по должности является его первым заместителем;
- данному органу могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение.

Создание федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, регламентируется ст. 25 закона «О чрезвычайном положении». Данная статья оговаривает, что если на территории, на которой введено чрезвычайное положение, создание временного специального органа управления указанной территорией не обеспечило достижения целей введения чрезвычайного положения, то в этом случае может быть создан федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. При этом временный специальный орган прекращает свои полномочия. Согласно указанной статье:

- федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, действует на основании положения, утверждаемого Президентом РФ;
- руководитель данного органа назначается Президентом РФ;
- при введении особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, путем создания данного федерального органа осуществление полномочий органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, действующих на указанной территории, приостанавливается, а их функции возлагаются на федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение;
- комендатура территории, на которой введено чрезвычайное положение, входит в структуру федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение; комендант указанной территории по должности является первым заместителем

руководителя федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

И временный специальный орган, и федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, вправе издавать в пределах своих полномочий обязательные для исполнения на соответствующей территории приказы и распоряжения по обеспечению режима чрезвычайного положения. При этом в ч. 2 ст. 26 закона «О чрезвычайном положении» указано, что организации, должностные лица и граждане, находящиеся на территории, на которой введено чрезвычайное положение, обязаны оказывать всемерную поддержку органам особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, и выполнять приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения.

Наряду с серьезными ограничениями, вводимыми в период действия чрезвычайного положения, названный Закон определяет систему гарантий (в том числе гарантий прав граждан), которые можно рассматривать в качестве своеобразного предела чрезвычайных мер, специфической системы «сдержек и противовесов». К таким гарантиям относятся следующие:

– при введении чрезвычайного положения на всей территории России палаты Федерального собрания РФ продолжают свою работу в течение всего периода действия чрезвычайного положения (ст. 8);

– лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, или в связи с применением мер по устранению таких обстоятельств или ликвидации их последствий, предоставляются жилые помещения, возмещается причиненный материальный ущерб, оказывается содействие в трудоустройстве и предоставляется необходимая помощь на условиях и в порядке, установленных Правительством РФ;

– правосудие на территории, на которой введено чрезвычайное положение, осуществляется только судом; на указанной территории действуют все суды, учрежденные в соответствии с гл. 7 Конституции РФ; учреждение каких-либо форм или видов чрезвычайных судов, а равно применение любых форм и видов ускоренного или чрезвычайного судопроизводства не допускаются; в случае невозможности осуществления правосудия судами, действующими на территории, на которой введено чрезвычайное положение, по решению Верховного суда РФ в соответствии с его компетенцией может быть изменена территориальная подсудность дел, рассматриваемых в судах.

Военное положение

Под военным положением понимается особый правовой режим, вводимый на территории РФ или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ в случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии. Так же как и режим чрезвычайного положения, режим военного положения определяется особым федеральным конституционным законом – в настоящее время это Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (ред. от 12.03.2014), ст. 5 которого гласит, что режим военного положения включает комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против РФ.

Ст. 3 закона «О военном положении» установлено, что в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права агрессией против РФ признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности РФ или каким-либо иным образом, не совместимым с Уставом ООН.

Независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации актами агрессии признаются:

1) вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Российской Федерации, любая военная оккупация территории РФ, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории РФ или ее части с применением вооруженной силы;

2) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории РФ или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации;

3) блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

4) нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные силы Российской Федерации или другие войска независимо от места их дислокации;

5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

б) засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным выше актам агрессии.

Актами агрессии против РФ могут признаваться также другие акты применения иностранным государством (группой государств) вооруженной силы против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности РФ или каким-либо иным образом, не совместимым с Уставом ООН, равносильные указанным в данном пункте актам агрессии.

Согласно Закону о военном положении, непосредственной угрозой агрессии против РФ могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против РФ, включая объявление ей войны.

Так же как и чрезвычайное положение, военное положение на территории РФ или в отдельных ее местностях вводится указом Президента РФ, в котором должны быть определены обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения, дата и время, с которых оно начинает действовать, границы территории, на которой оно вводится. Вместе с тем продолжительность действия режима военного положения принципиально отличается от режима военного положения: в соответствии с п. 3 ст. 1 закона «О военном положении», период его действия начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются соответствующим указом Президента РФ, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения. Иными словами, является очевидным, что если при введении чрезвычайного положения можно предполагать сроки преодоления обстоятельств, послуживших причиной введения данного режима, в связи с чем эти сроки законодательством установлены, то во время войны нельзя предвидеть ее продолжительность. Именно поэтому в законе «О военном положении» решение данного вопроса делегировано Президенту РФ.

Указ Президента РФ о введении военного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения и официальному опубликованию. О введении военного положения Президент РФ также незамедлительно сообщает палатам Федерального собрания РФ, при этом соответствующий указ незамедлительно передается на

утверждение Совета Федерации, который должен рассмотреть данный вопрос в течение 48 часов с момента получения этого указа. Если в силу чрезвычайных и непредотвратимых обстоятельств заседание Совета Федерации не может быть проведено в установленное время, такой вопрос может быть решен позднее 48 часов.

Решение об утверждении указа Президента РФ о введении военного положения принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется соответствующим постановлением.

Однако закон «О военном положении» допускает ситуацию, когда Совет Федерации может не утвердить указ Президента РФ о введении военного положения. В данном случае соответствующий указ Президента РФ прекращает действие со дня, следующего за днем принятия такого решения, о чем население РФ или ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении военного положения.

На основании указов Президента РФ на территории, на которой введено военное положение, могут применяться следующие меры (ст. 7 закона «О военном положении»):

1) усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

2) введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

3) эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

4) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

5) приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации;

6) привлечение граждан в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, к восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

7) изъятие в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятых имущества;

8) запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства;

9) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

10) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

11) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

12) запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность гражд-

дан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, – задержание граждан и транспортных средств; при этом срок задержания граждан не может превышать 30 суток;

13) запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков; в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, у граждан производится изъятие оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций – изъятие наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

14) введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, средств массовой информации, использование их работы для нужд обороны; запрещение работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования;

15) введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами;

16) интернирование (изоляция) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией. При этом законом «О военном положении» особо оговаривается, что применение данных мер возможно только в случае агрессии против Российской Федерации;

17) запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории РФ;

18) введение в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности;

19) прекращение деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации.

Отдельно оговорено, что на территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся.

Необходимо отметить, что помимо мер, оговоренных ст. 7 закона «О военном положении», в соответствии со ст. 8 в период действия военного положения федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ в целях производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения могут быть предусмотрены меры, связанные с введением временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, временно изменены форма собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности и установлены особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования территорий, на которых введено и не введено военное положение.

Отдельная глава закона «О военном положении» посвящена определению полномочий органов власти в обеспечении режима военного положения и особенностей их функционирования в период его действия. Так, в частности, Президент РФ:

- осуществляет руководство организацией обеспечения режима военного положения;
- обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в целях обеспечения режима военного положения;
- контролирует применение мер по обеспечению военного положения;
- приостанавливает деятельность политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации;
- устанавливает запреты или ограничения на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;
- устанавливает запреты на проведение забастовок и на приостановление или прекращение деятельности организаций иным способом;
- прекращает в условиях военного положения деятельность в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации.

Правительство РФ:

- организует разработку и обеспечивает применение мер, направленных на производство продукции (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения;
- организует работу по обеспечению потребностей государства в период действия военного положения материально-техническими, трудовыми и другими ресурсами, организует разработку военно-хозяйственного плана.

Для обеспечения режима военного положения федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции осуществляются следующие полномочия:

- 1) организация производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения;
- 2) организация снабжения (при необходимости нормированного) населения продовольственными и непродовольственными товарами и медицинского обслуживания населения;
- 3) регулирование деятельности организаций промышленности, торговли, общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства;
- 4) оповещение через средства массовой информации населения территории, на которой введено военное положение, о порядке применения мер, предусмотренных законом «О военном положении».

Кроме того, для реализации мер, предусмотренных ст. 7 данного закона, федеральными органами исполнительной власти на основании указов Президента РФ осуществляются следующие полномочия:

- 1) обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;
- 2) организация эвакуации объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временного отселения жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

3) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с этой территории, а также ограничение свободы передвижения по ней;

4) организация в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, привлечения граждан к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, к восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения населения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

5) изъятие в соответствии с федеральными законами транспортных средств и другого необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятого имущества;

6) установление запретов или ограничений на выбор места пребывания либо места жительства на территории, на которой введено военное положение;

7) установление ограничения движения транспортных средств и порядка осуществления их досмотра;

8) установление запрета на нахождение граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток, при необходимости осуществление проверки документов, удостоверяющих личность граждан, личного досмотра, досмотра их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, – задержание граждан и транспортных средств;

9) установление запрета на продажу оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков; в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, изъятие у граждан оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций – изъятие наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

10) введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, а также средств массовой информации, организация использования их работы для нужд обороны; запрещение работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования;

11) осуществление военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами, и определение полномочий таких органов;

12) обеспечение исполнения указов Президента Российской Федерации о приостановлении деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации;

13) обеспечение интернирования (изоляции) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией;

14) установление запретов или ограничений на выезд граждан за пределы территории РФ;

15) обеспечение введения в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности;

16) определение порядка и места хранения изъятых оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

17) обеспечение на территории, на которой введено военное положение, особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

18) обеспечение исполнения указов Президента Российской Федерации о прекращении деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохрнительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации.

Особое внимание в законе «О военном положении» уделяется определению правового положения граждан и организаций в период действия военного положения. Так, согласно п. 1 ст. 18, в период действия военного положения граждане пользуются всеми установленными Конституцией РФ правами и свободами человека и гражданина, за исключением прав и свобод, ограничение которых установлено законом «О военном положении» и другими федеральными законами. Вместе с тем в соответствии с п. 2 данной статьи граждане обязаны выполнять требования закона «О военном положении», других федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ по вопросам военного положения, а именно:

1) выполнять требования федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц и оказывать содействие таким органам и лицам;

2) являться по вызову в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы военного управления, обеспечивающие режим военного положения, а также в военные комиссариаты районов, городов без районного деления, иных муниципальных (административно-территориальных) образований, на территориях которых указанные граждане проживают;

3) выполнять требования, изложенные в полученных ими предписаниях, повестках и распоряжениях федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц;

4) участвовать в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в выполнении работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, в восстановлении поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, вступать в специальные формирования;

5) предоставлять в соответствии с федеральными законами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества.

В свою очередь, согласно ст. 19 закона «О военном положении», в период его действия права организаций и их должностных лиц могут быть ограничены только в той мере, в какой это необходимо в целях обеспечения обороны и безопасности РФ, по основаниям, установленным этим Законом и принятыми в соответствии с ним федеральными законами.

В период действия военного положения организации обязаны:

– предоставлять в соответствии с федеральными законами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества;

– выполнять задания (заказы) в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации в соответствии с заключенными договорами (контрактами).

Организации, находящиеся на территории, на которой введено военное положение, обязаны выполнять требования федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц и оказывать содействие таким органам и лицам.

Правовой режим контртеррористической операции

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 31.12.2014) 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.

Ст. 3 названного закона контртеррористическая операция определена как 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.

Особенности правового режима контртеррористической операции конкретизированы в ст. 11–17 закона «О противодействии терроризму».

В соответствии со ст. 12 данного закона, контртеррористическая операция проводится для пресечения террористического акта, если его пресечение иными силами или способами невозможно. Решение о проведении контртеррористической операции и о ее прекращении принимает руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо по его указанию иное должностное лицо федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иное решение.

В том случае, если для проведения контртеррористической операции требуются значительные силы и средства и она охватывает территорию, на которой проживает значительное число людей, руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности уведомляет о введении правового режима контртеррористической операции и о территории, в пределах которой она проводится, Президента РФ, Председателя Правительства РФ, руководителей палат Федерального собрания РФ, Генерального прокурора РФ и при необходимости иных должностных лиц.

Решения 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 о его отмене подлежат незамедлительному обнародованию.

Согласно ч. 3 ст. 11 закона «О противодействии терроризму», на территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, на период ее проведения допускается применение следующих мер и временных ограничений:

1) проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов – доставление указанных лиц в органы внутренних дел Российской Федерации (иные компетентные органы) для установления личности;

2) удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;

3) 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;

4) ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения террористического акта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других террористических актов;

5) использование транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности (за исключением транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств и международных организаций), а в неотложных случаях и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, для доставления лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для преследования лиц, подозреваемых в совершении террористического акта, в случае если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей; порядок возмещения расходов, связанных с таким использованием транспортных средств, определяется Правительством Российской Федерации;

6) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;

7) приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи;

8) временное отселение 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;

9) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий;

10) ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;

11) беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом;

12) проведение при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;

13) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Руководитель контртеррористической операции несет персональную ответственность за ее проведение. В частности, он (ч. 2 ст. 13 закона «О противодействии терроризму»):

1) определяет структуру и порядок работы оперативного штаба, а также задачи и функции должностных лиц, включенных в состав оперативного штаба;

2) определяет состав сил и средств, необходимых для проведения контртеррористической операции, а также принимает решение о привлечении к участию в работе оперативного штаба иных лиц;

3) отдает распоряжения оперативному штабу о подготовке расчетов и предложений по проведению контртеррористической операции;

4) в порядке, определяемом нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, согласованными с федеральными органами исполнительной власти, ведающими вопросами обороны, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, привлекает силы и средства этих органов, а также иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, необходимые для проведения контртеррористической операции и минимизации последствий террористического акта;

5) определяет представителя оперативного штаба, ответственного за поддержание связи с представителями средств массовой информации и общественности;

6) определяет территорию (объекты), в пределах которой (на которых) вводится правовой режим контртеррористической операции, и устанавливает комплекс мер и временных ограничений, предусмотренных ч. 3 ст. 11 закона «О противодействии терроризму», о чем незамедлительно уведомляет должностное лицо, принявшее решение о проведении контртеррористической операции;

7) принимает решение и отдает боевое распоряжение (боевой приказ) о проведении контртеррористической операции;

8) реализует иные полномочия по руководству контртеррористической операцией.

В соответствии со ст. 17 закона «О противодействии терроризму» контртеррористическая операция считается оконченной в случае, если террористический акт пресечен (прекращен) и ликвидирована угроза жизни, здоровью, имуществу и иным охраняемым законом интересам людей, находящихся на территории, в пределах которой проводилась контртеррористическая операция. Лицо, принявшее решение о ее проведении, по предложению руководителя контртеррористической операции объявляет ее оконченной.

Среди федеральных законов, определяющих содержание того или иного административно-правового режима, закрепляющих перечень возможных ограничений и обязанностей, налагаемых на субъектов административно-правовых отношений, закон «О противодействии терроризму» занимает особое место. Эта исключительность обоснована тем, что впервые на уровне закона закреплена возможность ограничения основного права – права на жизнь. В этой связи мы должны обратиться к принципиальным положениям ст. 7 и 8 закона «О противодействии терроризму».

Так, в соответствии со ст. 7 Вооруженные силы РФ применяют оружие и боевую технику в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в целях устранения угрозы террористического акта в воздушной среде или в целях пресечения такого террористического акта. В случае если воздушное судно не реагирует на радиокоманды наземных пунктов управления прекратить нарушение правил использования воздушного пространства РФ и (или) на радиокоманды и визуальные сигналы поднятых на его перехват летательных аппаратов Вооруженных сил РФ либо отказывается подчиниться радиокомандам и визуальным сигналам без объяснения причин, Вооруженные силы РФ применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем принуждения его к посадке. Если воздушное судно не подчиняется требованиям о посадке и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, оружие и боевая техника применяются для пресечения полета указанного воз-

душного судна путем его уничтожения. Ч. 3 ст. 7 закона «О противодействии терроризму» особо оговаривает, что если имеется достоверная информация о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воздушного судна и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его посадки, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, Вооруженные силы РФ применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения.

Согласно ст. 8, Вооруженные силы РФ применяют оружие и боевую технику в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ, в целях устранения угрозы террористического акта во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе РФ и при обеспечении безопасности национального морского судоходства, в том числе в подводной среде, или в целях пресечения такого террористического акта. В случае если морские или речные суда и корабли (плавательные средства) не реагируют на команды и (или) сигналы прекратить нарушение правил использования водного пространства Российской Федерации (подводной среды) либо отказываются подчиниться требованиям об остановке, оружие военных кораблей (летательных аппаратов) Вооруженных сил РФ применяется для принуждения к остановке плавательного средства в целях устранения угрозы террористического акта. Ч. 2 указанной статьи особо оговорено, что если плавательное средство не подчиняется требованиям об остановке и (или) невозможно принудить его к остановке и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его остановки, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, оружие военных кораблей (летательных аппаратов) Вооруженных Сил РФ применяется для пресечения движения плавательного средства путем его уничтожения.

В заключение отметим, что ст. 20.27 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение правового режима контртеррористической операции. Так, в частности, несанкционированное проникновение либо попытка проникновения на территорию (объект), в пределах которой (на котором) введен правовой режим контртеррористической операции, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 5 до 10 минимальных размеров оплаты труда, воспрепятствование проведению контртеррористической операции – от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда или административный арест на срок до 15 суток; на должностных лиц – от 30 до 50 минимальных размеров оплаты труда или административный арест на срок до 30 суток; на юридических лиц – от 100 до 300 минимальных размеров оплаты труда. Особо оговаривается (ч. 4 ст. 20.27 КоАП РФ), что нарушение главным редактором, редакцией средства массовой информации, организацией, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, либо иной организацией, выпускающей или распространяющей средства массовой информации, установленных соответствующим законодательством условий освещения контртеррористической операции влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 5 до 20, на должностных лиц – от 10 до 50, на юридических лиц – от 300 до 1000 минимальных размеров оплаты труда.

П. 5 ч. 1 ст. 2 комментируемого закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ устанавливает участие войск национальной гвардии в территориальной обороне Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» (ред. от 01.05.2016), территориальная оборона организуется в целях защиты населения, объектов и коммуникаций на территории Российской Федерации от действий противника, диверсионных или террористических актов, а также введения и поддержания режимов чрезвычайного положения и военного положения.

Общие задачи и организация территориальной обороны определяются Президентом Российской Федерации

1. Территориальная оборона входит в комплекс мероприятий по обороне страны и является их важной составной частью. Исходя из положений Военной доктрины и комментируемого закона, к общим задачам территориальной обороны относятся:

- охрана и оборона важных государственных объектов и коммуникаций;
- предотвращение и пресечение диверсий и террористических актов;
- обеспечение введения и поддержания режима военного и чрезвычайного положения на территории Российской Федерации и отдельных ее местностях.

2. Акты, содержащие вопросы организации территориальной обороны страны, являются закрытыми и не подлежащими распространению. Организация территориальной обороны возлагается на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, учреждения и организации.

В соответствии с ФЗ № 61-ФЗ «Об обороне» Президент Российской Федерации утверждает Положение о территориальной обороне, Правительство Российской Федерации определяет организацию, задачи и осуществляет общее планирование территориальной обороны. Генеральный штаб Вооруженных сил Российской Федерации организует и координирует действия сил и применение средств при выполнении задач территориальной обороны.

Территориальная оборона осуществляется по территориальному принципу и непосредственно возлагается на военные округа. По вопросам планирования и выполнения мероприятий территориальной обороны управления военных округов через Генеральный штаб, главные и центральные управления Министерства обороны Российской Федерации взаимодействуют с федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, а также непосредственно организуют и поддерживают постоянное взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на территории военного округа.

3. Главное командование внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации (теперь это национальная гвардия) участвует в планировании и выполнении задач территориальной обороны в пределах компетенции внутренних войск; согласовывает с Генеральным штабом Вооруженных сил Российской Федерации возложенные на внутренние войска задачи территориальной обороны и порядок взаимодействия с Вооруженными силами Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления участвуют в планировании и обеспечивают выполнение мероприятий по территориальной обороне, обеспечивают поддержание общественного порядка.

В мероприятиях по обеспечению и выполнению территориальной обороны также принимают участие организации независимо от форм собственности и граждане Российской Федерации.

4. Непосредственная реализация задач территориальной обороны возлагается на специально выделяемые силы и средства воинских частей и учреждений Вооруженных сил Российской Федерации, других федеральных органов исполнительной власти, имеющих воинские формирования.

Организация территориальной обороны согласно положениям Военной доктрины Российской Федерации является одной из основных задач Вооруженных сил Российской Федерации и других войск.

На внутренние войска, которые составляют основу национальной гвардии, согласно ст. 19 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Россий-

ской Федерации» от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ (ред. от 30.12.2015) возлагаются следующие задачи:

- охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации;
- участие в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и других чрезвычайных обстоятельств на охраняемых объектах и сооружениях, на коммуникациях;
- участие в поиске и задержании лиц, противоправным способом проникших на территории охраняемых объектов и сооружений или покинувших их;
- охрана складов и военных баз окружных управлений материально-технического и военного снабжения Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- оказание содействия Пограничным войскам Федеральной пограничной службы Российской Федерации в воспрещении незаконного пересечения государственной границы Российской Федерации в местах дислокации внутренних войск.

На войска гражданской обороны в военное время согласно Положению о Войсках гражданской обороны Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ от 27 мая 1996 г. № 784 (ред. от 08.05.2005)) возлагаются задачи по участию в проведении работ по восстановлению объектов жизнеобеспечения населения, выполнению отдельных задач территориальной обороны, связанных с восстановлением аэродромов, дорог, переправ и других важных элементов инфраструктуры тыла.

На органы Федеральной службы безопасности Положением о Федеральной службе безопасности Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ от 6 июля 1998 г. № 806 (ред. от 11.06.2001)) возложены задачи по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательной, террористической и диверсионной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации.

П. 6 ч. 1 ст. 2 комментируемого закона устанавливает для национальной гвардии обязанность оказания содействия пограничным органам Федеральной службы безопасности в охране государственной границы Российской Федерации.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» (ред. от 30.12.2015), государственная граница Российской Федерации есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

Защита Государственной границы как часть системы обеспечения безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий путем принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер. В этой деятельности в установленном порядке участвуют организации и граждане.

Меры по защите Государственной границы принимаются в соответствии со статусом государственной границы, определяемым международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

Российская Федерация сотрудничает с иностранными государствами в сфере защиты государственной границы на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.