

## О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВЫХ УСЛОВИЙ ПРОВЕДЕНИЯ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ И ВВЕДЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ

**А. Н. Метельков**

*Оперативный штаб в Мурманской области, г. Мурманск*

Статья посвящена совершенствованию правовых условий проведения контртеррористической операции. На основе российского антитеррористического и уголовного законодательства автором сделана попытка показать необходимость обеспечения баланса мер пресечения террористических преступлений с административными мерами и временными ограничениями, вводимыми при правовом режиме контртеррористической операции. Для совершенствования правовых условий проведения контртеррористической операции и введения правового режима контртеррористической операции автором предложено уточнить отдельные положения антитеррористического законодательства. Автор приходит к выводу о возможности обозначения материально-фактического основания антитеррористических мер безопасности с помощью понятия «акт терроризма».

**Ключевые слова:** *террористический акт, борьба с терроризмом, контртеррористическая операция, правовой режим.*

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года в числе основных источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности выделена деятельность террористических организаций, группировок и отдельных лиц. В современных условиях террористический акт признается одной из основных угроз национальной безопасности Российского государства. Общественная опасность террористического акта проявляется в дестабилизации общественного спокойствия и нормальной жизнедеятельности людей, организаций, учреждений, нарушении личных, общественных и государственных интересов, подрыве основ межгосударственных отношений. Основной формой пресечения террористического акта является контртеррористическая операция. Как показывает анализ практики, для успешной борьбы с актами терроризма в форме контртеррористической операции (далее – КТО) необходимо совершенствование административно-правового механизма их пресечения.

Решение на проведение КТО является наиболее важным этапом процесса управления операцией. При совершении террористического акта и проведении КТО события часто развиваются стремительно по сложному

сценарию. Операция по пресечению террористического акта предполагает использование мер психологического и физического воздействия на террористов, которые отражаются и на лицах, непосредственно подвергшихся воздействию террористов. Указанные лица нередко оказываются между террористами и сотрудниками контртеррористических подразделений, в результате чего им может причиниться вред обеими сторонами конфликта.

Важно заметить, что в случае совершения деяния с признаками акта терроризма правовая квалификация сложившейся ситуации возложена на должностное лицо, определенное в п. 2 ст. 12 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее – Закон). Как справедливо отмечает В. Д. Зорькин, каждый раз при захвате террористов либо освобождении заложников возникают вопросы о соразмерности действий спецслужб и полиции, о возможности ликвидации террористов [2, с. 440]. При пресечении террористического акта выявляемые в реальном масштабе времени признаки общественно опасного деяния отражаются в сознании руководителя КТО и в большей степени прогнозируются им, когда он взвешивает и юридически оценивает различные варианты поведения преступников и возможных

последствий их деяний, своих возможных действий при принятии решения о проведении контртеррористической операции. Оценивая информацию в условиях относительной неопределенности, руководитель контртеррористической операции находится в непростой правовой ситуации. С одной стороны, уполномоченные органы должны предотвратить акт терроризма, и, таким образом, в случае непринятия необходимых действий может проследиться бездействие государственных органов, отвечающих за противодействие терроризму. С другой стороны, может сложиться такая ситуация, что в действиях террористов содержатся отдельные признаки объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 205 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ), но уголовное дело по данному факту возбуждено не по ст. 205 УК РФ, и, следовательно, отсутствуют достаточные юридические основания для проведения КТО согласно ч. 1 п. 12 Закона. В то же время вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания акта государственного органа (например, приказа или распоряжения о проведении КТО), несоответствующего закону или иному правовому акту, подлежит возмещению за счет государственной казны.

Повышение качества практики применения административно-правовых и уголовно-правовых установлений в сфере антитеррористической деятельности с учетом новых форм и тенденций терроризма, совершенствование правовых норм на основе приоритета мер предупреждения актов терроризма и неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности являются настоятельным требованием времени. При принятии решения по реагированию на действия правонарушителей или событие, напоминающие по объективной стороне террористический акт, лицу, принимающему решение о его пресечении путем проведения КТО, надлежит оценить сведения о происшествии. Такая оценка необходима для правильной юридической квалификации действий лиц, виновных в совершении этих преступлений, а также недопущения ошибок, связанных с неправильным толкованием признаков состава преступления в условиях неполной информации о событиях

(действиях) и принятием мер, ограничивающих права и свободы граждан.

Многообразие правоотношений в сфере борьбы с терроризмом и в частности при проведении контртеррористической операции характеризуется сложным фактическим составом. Согласно ч. 1 ст. 12 Закона фактический состав проведения КТО включает три составляющих: террористический акт; необходимость его пресечения; невозможность пресечения террористического акта иными силами или средствами.

На практике сложно отграничить террористический акт от схожих террористических преступлений. Нередко только путем выяснения цели деяния террористический акт можно выделить из смежных с ним преступлений. И. И. Артамонов на основе анализа опыта расследования актов терроризма подчеркивает, что «при совершении большинства таких преступлений террористы не предъявляли органам власти и международным организациям никаких требований» [1, с. 109]. В начальный период ситуационного реагирования на вероятные террористические угрозы такая цель может явно не проявляться. При дефиците информации об общественно опасном деянии и необходимости безотлагательного реагировать на ситуацию должностные лица (руководитель проведением первоочередных мероприятий по пресечению террористического акта на территории муниципального образования, руководитель оперативного штаба в субъекте Российской Федерации, руководитель Федерального оперативного штаба и др.) обязаны своевременно принимать меры по пресечению общественно опасных деяний, отдельные из которых по объективной стороне могут лишь напоминать террористические преступления. При этом их последующая юридическая квалификация может быть иной.

Проведение КТО, по смыслу Закона, возможно как на стадии приготовления к преступлению, так и на стадии покушения на совершение террористического акта для минимизации его последствий, лишения террористов возможности продолжать свои преступные действия и достичь поставленной цели. Достаточно обоснована позиция И. И. Сафонова, полагающего, что с точки зрения хронологии развития событий по получению информации о готовящемся взрыве и принимаемых при этом правоохранительными органами мерах

по его недопущению, классифицировать ее в зависимости от объекта посягательства до совершения взрыва достаточно сложно, а иногда и невозможно. В этой связи условно можно говорить о наличии эффективной системы мер по предотвращению совершения террористических актов и противодействия лицам, вынашивающим подобные преступные намерения [6, с. 65].

В литературе встречается расширительное и узкое толкование юридических оснований проведения контртеррористической операции. Сторонники расширительного толкования, ссылаясь на законодательное определение контртеррористической операции, полагают, что КТО может проводиться не только для пресечения террористического акта, но и для обезвреживания террористов, обеспечения безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также для минимизации последствий террористического акта. Систематическое толкование ст. 3, 12 Закона позволяет сделать вывод о том, что КТО может проводиться только для пресечения террористического акта. В процессе пресечения террористического акта осуществляется обезвреживание террористов, обеспечивается безопасность физических лиц, организаций и учреждений. Д. Н. Рачевым правильно говорится «об исключительной природе режима контртеррористической операции, которая определяется основанием его введения (террористический акт)» [5, с. 29–30].

Принимая во внимание коллизионность правовых норм антитеррористического законодательства, отметим, что в научной литературе встречается, на наш взгляд, ошибочное толкование некоторых положений Закона. Например, получила распространение точка зрения о том, что правовой режим контртеррористической операции может вводиться и вне рамок самой операции, то есть без проведения самой контртеррористической операции. По мнению А. В. Макарова и А. С. Жуковой [3, с. 34–37], Федеральный закон «О противодействии терроризму» недвусмысленно определяет, что контртеррористическая операция может проводиться как для пресечения террористического акта, так и в иных, определенных Законом целях, в том числе и для обезвреживания террористов и минимизации последствий террористического акта. Однако ч. 1 ст. 12 Закона определяет, что КТО проводится только для пресечения

террористического акта. При этом авторы указывают на прямую коллизию норм и утверждают, что контртеррористическая операция, исходя из положений ст. 3 Закона, может осуществляться и вне связи с террористическими угрозами, поскольку обеспечение безопасности физических лиц, организаций и учреждений как одна из ее целей проведения указана вне связи с пресечением террористического акта. По их мнению, в соответствии с ч. 1 ст. 11 Закона режим контртеррористической операции может вводиться в целях как пресечения и раскрытия террористического акта, так и минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства (то есть также вне рамок КТО), что ясно говорит о возможности введения режима контртеррористической операции вне рамок проведения самой операции. Однако ч. 2 ст. 12 Закона дезавуирует данное положение, определяя, что режим контртеррористической операции может вводиться только по решению должностного лица, принявшего в соответствии с рассматриваемым Федеральным законом «решение о проведении контртеррористической операции, то есть правовой режим контртеррористической операции может вводиться только в случае проведения самой контртеррористической операции» [6, с. 5]. При этом ст. 11 Закона определяет, что правовой режим контртеррористической операции вводится по решению должностного лица, принявшего в соответствии с Законом решение о проведении КТО.

По приведенным рассуждениям у автора сложилось отличное мнение, в подтверждение которого рекомендуется обратить внимание на важные положения Закона о введении правового режима контртеррористической операции, об окончании КТО, о применении Вооруженных Сил. В п. 1 ст. 11 Федерального закона «О противодействии терроризму» прямо указано, что правовой режим КТО может вводиться «на период ее проведения» и в пределах территории проведения контртеррористической операции. Следовательно, введение правового режима КТО законодателем непосредственно увязано с юридическим фактом – проведением контртеррористической операции. Начало КТО и факт принятия руководителем контртеррористической операции решения о ее проведении фиксируется в боевом распоряжении (приказе). Окончание КТО

в ст. 17 Закона также непосредственно связано с пресечением (прекращением) террористического акта и ликвидацией угрозы жизни, здоровью, имуществу и иным охраняемым законом интересам людей, находящимся на территории, в пределах которой проводилась КТО. Поэтому без проведения КТО ввести правовой режим контртеррористической операции на основании действующего законодательства, по нашему мнению, невозможно. Самостоятельное введение такого режима без проведения КТО законодателем не установлено. Кроме того, согласно п. 3 ст. 11 рассматриваемого закона применение мер и временных ограничений допускается только на период «ее проведения», то есть на период проведения КТО. Немаловажным является и положение Закона о введении правового режима контртеррористической операции по решению должностного лица, принявшего в соответствии с ч. 2 ст. 12 Закона решение о проведении КТО. В то же время при проведении КТО правовой режим данной операции может и не устанавливаться.

Согласно ст. 6 Закона в борьбе с терроризмом Вооруженные Силы России могут применяться для участия в проведении КТО в порядке, предусмотренном законом о противодействии терроризму. Подразделения и воинские части Вооруженных Сил привлекаются для участия в проведении КТО по решению руководителя контртеррористической операции в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации. Следовательно, если следовать строго букве и духу Закона, можно четко увидеть следующую цепочку последовательных правомерных действий: – оценка обстановки; – принятие решения о проведении КТО уполномоченным должностным лицом при наличии прямо определенных в п. 2 ст. 12 Закона условий для проведения контртеррористической операции; – принятие решения руководителем КТО о привлечении подразделений и воинских частей Вооруженных Сил России для участия в проведении КТО. В законе ясно определена последовательность принятия решения сначала о проведении контртеррористической операции, а уже после этого о введении правового режима КТО. Таким образом, без принятия решения о проведении КТО невозможно на основе Федерального закона «О противодействии терроризму» привлечь подразделения и воинские части Вооруженных Сил для уча-

стия в контртеррористической операции. При произвольном толковании положений законодательства об условиях проведения КТО и принятии решения о введении правового режима контртеррористической операции необходимо прогнозировать возможные последствия, к которым может привести реализация неправильного, противоречащего закону решения. Факт проведения КТО, например, в международном аэропорту, в крупном городе влечет серьезные ограничения, которые могут существенно отразиться на общественной безопасности, эффективности экономической деятельности хозяйствующих субъектов. Согласно п. 55 Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации в воздушном пространстве России, в районах контртеррористических операций Федеральным агентством воздушного транспорта по представлению Генштаба Вооруженных Сил устанавливается особый режим использования воздушного пространства. Установление особого режима связывается также с проведением контртеррористической операции.

Согласно опубликованным статданным МВД России, из 622 преступлений террористического характера, зарегистрированных в 2011 году, совершено 29 террористических актов (около 4,7 %), в 2012 году из 637 – 24, в 2013 году из 661 – 31. По сообщению НАК, размещенному на информационно-аналитическом портале, в 2011 году совершено 365 преступлений террористической направленности. В 2011 году в рамках реализации оперативного замысла по силовому подавлению диверсионно-террористической деятельности бандподполья на территории Северо-Кавказского федерального округа проведено 85 контртеррористических операций. В 2013 году, как отмечено на совместном заседании и НАК и Федерального оперативного штаба при подведении итогов работы за год, на территории указанного округа было проведено 70 КТО. Не вдаваясь в особенности ведомственной статистики, ведущейся различными госорганами, подчеркнем, что количество проведенных контртеррористических операций ежегодно в несколько раз превышает число общественно опасных деяний, в отношении которых были возбуждены дела по ст. 205 УК РФ. Однако исходя из толкования Федерального закона «О противодействии терроризму» соотношение числа террористи-

ческих актов и КТО должно быть обратным. Число КТО должно быть меньше или, по крайней мере, равно числу террористических актов, а не наоборот. Системное толкование действующего российского антитеррористического законодательства позволяет сделать однозначный вывод, что КТО, о чем отмечалось выше, проводится только для пресечения террористического акта, если его пресечение иными силами и способами невозможно. Поэтому существует настоятельная необходимость уточнить в Законе условия проведения КТО и привести их в соответствие с особенностями проявлений современного терроризма и накопленным опытом практической деятельности. С целью повышения эффективности борьбы с терроризмом в действующем законодательстве целесообразно отграничить основания введения правового режима контртеррористической операции и принятия решения о проведении КТО. Только тогда можно говорить о самостоятельном существовании правового режима контртеррористической операции вне самой КТО.

Ю. И. Авдеев, рассуждая о механизме управления и назначении контртеррористической операции, обращает внимание на наличие «ножниц» между потенциалом КТО как комплексом специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий и установленными в законе целями этой операции. Представляется, что «указанный в законе комплекс мер и используемых в КТО средств может, помимо установленных со вполне достаточным основанием целей (прежде всего целей пресечения), активно использоваться для предупреждения террористического акта» [7, с. 278]. Мировая практика подтверждает достижение такого предупреждения посредством поиска и задержания террористов, срыва подготавливаемых ими акций, усиления мер безопасности в отношении объектов их устремлений. При этом нуждается в совершенствовании правовое регулирование борьбы с терроризмом. Справедливо замечено Д. С. Трофимовым, что борьба должна быть направлена против всего законодательно закрепленного перечня составляющих террористической деятельности либо непосредственно против преступлений террористического характера, а не замыкаться на одном террористическом акте [8, с. 62].

Предложение об использовании термина

«террористическая акция», а не «террористический акт», для обозначения материально-фактического основания антитеррористических мер безопасности высказывалось М. С. Пешковым, так как на момент принятия решения о применении указанных мер речь может идти не о деянии, содержащем все признаки преступления, а о непосредственном совершении посягательства, сходного по своим основным признакам с проявлениями терроризма [5, с. 7]. Материальным основанием использования мер пресечения должны являться юридические факты (события и правонарушения действия людей), для обозначения которых применяются такие термины, как «проявление терроризма», «акт терроризма», «террористическая акция», «преступления террористической направленности», «преступления террористического характера», «террористические преступления». В ч. 1 ст. 12 Закона используется понятие «террористический акт», что существенно ограничивает и сужает юридическое поле деяний, в отношении которых может проводиться КТО. По мнению автора, целесообразно термин «террористический акт» рассматривать как конкретное общественно опасное деяние, содержащее все признаки преступления, предусмотренного ст. 205 УК РФ, и основание для привлечения к уголовной ответственности. Для обозначения же материально-фактического основания антитеррористических мер безопасности может быть выбрано другое словосочетание – «акт терроризма» или «террористическая акция», которые позволяют подчеркнуть, что на момент принятия решения об использовании меры безопасности речь идет не о деянии, содержащем все признаки конкретного преступления, а о непосредственном совершении посягательства, сходного по своим основным признакам с проявлениями терроризма [5, с. 20]. На наш взгляд, целесообразно в ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О противодействии терроризму» уточнить, что КТО проводится не только для пресечения террористического акта, а также для пресечения общественно опасных проявлений терроризма (или акта терроризма, преступлений террористического характера, преступлений террористической направленности, террористических преступлений), если их пресечение иными силами или способами невозможно.

*Литература*

1. Артамонов, И. И. Проблемы совершенствования современного законодательства в сфере противодействия терроризму / И. И. Артамонов // Вестник НАК. – 2011. – № 5. – С. 109–112.
2. Зорькин, В. Д. Россия и Конституция в XXI веке / В. Д. Зорькин. – М.: Норма, 2008. – 592 с.
3. Макаров, А. В. Противодействие терроризму: анализ нормативно-правового регулирования и вопросы его совершенствования / А. В. Макаров, А. С. Жукова // Российский следователь. – 2012. – № 12. – С. 34–37.
4. Пешков, М. С. Меры безопасности в системе противодействия терроризму: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / М. С. Пешков. – Красноярск, 2006. – 24 с.
5. Рачев, Д. Н. Место правового режима контртеррористической операции в системе административно-правовых режимов / Д. Н. Рачев // Труды Академии управления МВД России. – 2011. – № 4. – С. 29–30.
6. Сафонов, И. И. Организация раскрытия и расследования терроризма: монография / под ред. А. С. Подшибякина / И. И. Сафонов. – М.: Издатель Шумилова И. И., 2004. – 155 с.
7. Терроризм в современном мире / под ред. В. Л. Шульца; центр исслед. проблем безопасности РАН. – М.: Наука, 2011. – 603 с.
8. Трофимов, Д. С. Современное состояние борьбы с преступлениями террористического характера: аналитический обзор. – Саратов: ООО Издательский центр Наука, 2013. – 78 с.

**Метельков Александр Николаевич** – кандидат юридических наук, сотрудник аппарата оперативного штаба в Мурманской области, оперативный штаб в Мурманской области, г. Мурманск. E-mail: aliekhanmli@mail.ru.

*Статья поступила в редакцию 4 декабря 2014 г.*

## ON IMPROVING LEGAL CONDITIONS FOR COUNTERTERRORISM OPERATIONS AND THE INTRODUCTION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME OF COUNTER-TERRORISM OPERATION

**A. N. Metelkov**

*Emergency response headquarters in Murmansk region, Murmansk, Russian Federation*

The article is devoted to the improvement of the legal environment of the counterterrorist operation. On the basis of the Russian anti-terrorist and criminal law the author makes an attempt to show the need to balance security measures with terrorist offenses by administrative measures and temporary restrictions imposed under the legal regime of counterterrorism operations. In order to improve the legal environment of the counterterrorist operation and administration of the legal regime of counter-terrorism operations the author asks to clarify certain provisions of the anti-terrorism legislation. The author comes to the conclusion on the possibility to indicate material factual basis of anti-terrorism security measures by the concept of «act of terrorism».

**Keywords:** *act of terrorism, counter-terrorism, counter-terrorist operation, the legal regime.*

*References*

1. Artamonov I. I. [Problems of improvement of the current legislation in the sphere of combating terrorism]. *Vestnik NAK [Bulletin of the NAC]*, 2011, no. 5. pp. 109–112. (in Russ.)
2. Zor'kin V. D. *Rossija i Konstitucija v XXI veke* [Russia and the Constitution in the twenty-first century]. Moscow, 2008, 592 p.
3. Makarov A. V., Zhukova A. S. [Combating terrorism: analysis of normative-legal regulation and questions of its improvement]. *Rossijskij sledovatel' [Russian investigator]*, 2012, no. 12, pp. 34–37. (in Russ.)
4. Peshkov M. S. *Mery bezopasnosti v sisteme protivodejstvija terro-rizmu: avtoref. diss... kand. jurid. nauk* [Security measures in the system of combating terrorism. Abstract Diss. Kand. (Law)]. Krasnojarsk, 2006, 24 p.
5. Rachev D. N. *Mesto pravovogo rezhima kontrterroristicheskoy operacii v sisteme administrativno-pravovyh rezhimov* [The legal counter-terrorism operation in the system of administrative-legal regimes]. *Trudy Akademii upravlenija MVD Rossii [Proceedings of the Academy of MIA of Russia]*, 2011, no. 4, pp. 29–30. (in Russ.)
6. Safonov I. I. *Organizacija raskrytija i rassledovaniya terrorizma* [Organization of the disclosure and investigation of terrorism]. Moscow, 2004, 155 p.
7. *Terrorizm v sovremennom mire* [Terrorism in the modern world]. Moscow, 2011, 603 p.
8. Trofimov D. S. *Sovremennoe sostojanie bor'by s prestuplenijami terroristicheskogo haraktera: analiticheskij obzor* [Current state of the fight against terrorist crimes: an analytical review]. Saratov, 2013, 78 p.

**Alexander Nikoljevich Metelkov** – Candidate of Sciences (Law), department officer of the Operation headquarters in Murmansk region, the Operation headquarters in Murmansk region, Murmansk, Russian Federation. E-mail: aliekhanmli@mail.ru.

*Received 4 December 2014.*

---

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Метельков, А. Н. О совершенствовании правовых условий проведения контртеррористической операции и введении административно-правового режима контртеррористической операции / А. Н. Метельков // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2015. – Т. 15, № 1. – С. 72–78.

**REFERENCE TO ARTICLE**

Metelkov A. N. On improving legal conditions for counterterrorism operations and the introduction of administrative and legal regime of counter-terrorism operation. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2015, vol. 15, no. 1, pp. 72–78. (in Russ.)