

**КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
N 35-ФЗ ОТ 26 ФЕВРАЛЯ 2006 ГОДА
"О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕРРОРИЗМУ"**

Материал подготовлен с использованием правовых актов
по состоянию на 15 января 2007 года

Е.О. МАРЛУХИНА, А.А. РОЖДЕСТВИНА

Марлухина Елена Олеговна - преподаватель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной академии права; сотрудник Саратовского Центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции, созданного по совместному договору между Саратовской государственной академией права и Американским университетом (г. Вашингтон, США), практикующий юрист.

Рождествина Анна Анатольевна - преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) ГОУ ВПО "Российская правовая академия" Минюста России.

В издании дается Постатейный комментарий основного на сегодняшний день нормативного акта, регулирующего отношения в сфере противодействия одному из наиболее общественно опасных явлений - терроризму. Это - Федеральный закон "О противодействии терроризму". Данный Закон еще не проработал и года. В развитие его принимается много подзаконных актов, документов нормативного характера, регламентирующих отдельные вопросы, все они анализируются в данном Комментарии. Приводятся примеры нормативного регулирования по конкретным случаям причинения вреда в результате террористических актов. Приведены статистические данные.

Комментарий предназначен для работников юридической сферы деятельности, а также будет интересен студентам, аспирантам и преподавателям юридических вузов и факультетов.

При подготовке настоящего издания использованы акты законодательства и нормативно-правовые акты по состоянию на 15 января 2007 года.

Список сокращений

РФ - Российская Федерация;
ФЗ - Федеральный закон;
УК РФ - Уголовный кодекс Российской Федерации;
ООН - Организация Объединенных Наций;
СБ ООН - Совет Безопасности Организации Объединенных Наций;
МАГАТЭ - Международное агентство по атомной энергии;
ФС РФ - Федеральное Собрание Российской Федерации;
ФСБ - Федеральная служба безопасности;
МВД - Министерство внутренних дел;
МИД - Министерство иностранных дел;
МЧС - Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
СВР - Служба внешней разведки;
ФСО - Федеральная служба охраны;
ФСИН - Федеральная служба исполнения наказаний;
Росфинмониторинг - Федеральная служба по финансовому мониторингу;
СМИ - средства массовой информации;
ФРГ - Федеративная Республика Германия;
ВС РФ - Верховный Суд Российской Федерации;
п., п. п. - пункт, пункты;
ч., ч. ч. - часть, части;
см. - смотри;
ст., ст. ст. - статья, статьи;
т.д. - так далее;
т.п. - тому подобное;
др. - другие;
т.е. - то есть.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕРРОРИЗМУ

Принят
Государственной Думой
26 февраля 2006 года

Одобен
Советом Федерации
1 марта 2006 года

(в ред. Федерального закона от 27.07.2006 N 153-ФЗ)

Комментарий к преамбуле

Комментируемый Федеральный закон "О противодействии терроризму", сменивший ФЗ "О борьбе с терроризмом" от 25 июля 1998 г., является одним из самых молодых нормативных актов, регулирующих общественные отношения в сфере борьбы с одними из наиболее опасных разновидностей преступности и противодействия им. Однако, будучи принятым в начале 2006 года, Закон уже претерпел изменения, причем произошло это менее чем через полгода после его принятия. Реформирование законодательства, обеспечивающего реализацию уголовной политики и борьбу с преступностью, в последнее время приобрело практически перманентный характер, что в полной мере относится и к настоящему нормативному акту.

Терроризм в любых формах своего проявления превратился в одну из самых опасных проблем, с которыми человечество вошло в XXI столетие. В России проблема терроризма и борьба с ним резко обострилась в 90-х годах. Терроризм представляет реальную угрозу национальной безопасности страны: похищение людей, взятие заложников, случаи угона самолетов, взрывы бомб, акты насилия в этноконфессиональных конфликтах, прямые угрозы и их реализация и т.д.

Не случайно в Концепции национальной безопасности Российской Федерации в перечне факторов, создающих широкий спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны, названо увеличение масштабов терроризма. Деятельность экстремистских организаций и группировок в настоящее время продолжает оставаться серьезным фактором дестабилизации социально-политической ситуации в России и представляет собой серьезную угрозу конституционной безопасности и территориальной целостности страны.

В борьбе с терроризмом, масштабы которого во всем мире возрастают год от года, страны мира, их правоохранительные органы постоянно ведут поиск новых средств, позволяющих им успешно противостоять этому явлению. Решая данную задачу, каждое государство должно стремиться к эффективному подавлению террористической деятельности и одновременному обеспечению прав человека и его основных свобод.

Борьба с терроризмом - общегосударственная задача, для выполнения которой требуется мобилизация всех ресурсов. Одно из проявлений общественной опасности терроризма заключается в том, что он провоцирует власть на ответное насилие, дестабилизируя демократические институты общества, поощряя практику нарушений конституционных прав и свобод человека.

Терроризм - это "насилие, содержащее в себе угрозу другого, не менее жестокого насилия, для того чтобы вызвать панику, напугать и даже разрушить государственность и общественный порядок, внушить страх, заставить противника принять желаемое решение, вызвать политические и иные изменения" <1>. Это насилие выражается в форме совершения общественно опасных деяний в отношении жизни, здоровья людей, прав и законных интересов различных субъектов ради принуждения третьей стороны к принятию требуемых террористами решений" <2>.

<1> Антонян Ю.М. Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. М., 1998. С. 10.

<2> См.: Долгова А.И. Системные аспекты терроризма и борьбы с ним // Терроризм в России

и проблемы системного реагирования. М., 2004. С. 69.

По данным ГИАЦ МВД России <1> в 2005 г. произошло снижение общего числа зарегистрированных преступлений террористического характера на 42,9%. Снижение произошло преимущественно за счет заведомо ложных сообщений об акте терроризма - число соответствующих зарегистрированных фактов уменьшилось на 43%. В то же время общее число иных зарегистрированных преступлений террористического характера увеличилось по сравнению с 2004, а также 2001 - 2002 годами <2>.

<1> При оценке преступности террористического характера следует учитывать, что статистическая отчетность ГИАЦ МВД России не включает данные о фактах и лицах по уголовным делам, расследовавшимся органами ФСБ России.

<2> См. статистические данные: Тенденции преступности, ее организованности, закон и опыт борьбы с терроризмом / Под общей редакцией профессора А.И. Долговой. М., 2006. С. 46.

В 2005 году заметно возросло число выявленных лиц, совершивших преступления террористического характера (кроме числа субъектов заведомо ложного сообщения об акте терроризма). Это могло быть связано и с тем, что изменялось соотношение числа погибших в боевых столкновениях террористов и числа тех, которые задерживались, привлекались к уголовной ответственности.

Отмечен рост более чем в 1,5 раза - с 218 до 408 зарегистрированных преступлений террористического характера, совершенных участниками организованных групп или преступных сообществ преступлений. В 2005 г. в суд в порядке ст. 222 УПК РФ было направлено уголовных дел об актах терроризма (ст. 205 УК РФ), совершенных в составе организованных групп или преступных сообществ (преступных организаций), в 3 раза больше, чем в 2004 г. (соответственно 102 и 26) <3>.

<3> См.: Тенденции преступности, ее организованности, закон и опыт борьбы с терроризмом / Под общей редакцией профессора А.И. Долговой. М., 2006. С. 45.

Терроризм следует рассматривать не только как проявление организованности преступности в России, но и как результат деятельности международных террористических организаций, а также фактически внешней агрессии - так называемой суррогатной войны. В составе организованных преступных формирований террористического характера, действующих в Северо-Кавказском регионе, в том числе в Чеченской Республике, правоохрнительными органами и спецслужбами выявлялось немало иностранных граждан и лиц без гражданства. По данным ФСБ, на начало 2005 года в России уничтожено 190 главарей боевиков, на территории Чечни действовало от 60 до 200 иностранных террористов-наемников. Многие из них выступали в роли организаторов, руководителей террористических организаций, их структурных подразделений, масштабных террористических акций, инструкторов, готовивших исполнителей к совершению террористических акций и диверсий.

Главная причина развития терроризма в мире - усиление процессов односторонней глобализации. Терроризм остается последним и единственно доступным средством противостояния правовому, религиозному, цивилизованному совершенству. По мере нарастания жесткости, с которой насаждаются единые поведенческие и мировоззренческие стандарты по отношению к традиционным народам, культурам и религиям, возрастает и ответная реакция на это, выраженная в агрессивном противодействии процессам цивилизационной нивелировки и грубому вмешательству в уклад, традиции и обычаи множества народов и культур. Нарастание терроризма - ответ на грубое вмешательство в дела стран и народов со стороны других государств и их сателлитов <1>.

<1> См.: Мясников М.А. Терроризм как угроза общественной и международной безопасности // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия / Сборник научных трудов под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов, 2005. С. 241.

В настоящее время, по данным исследований, в России выделяются <2>:

<2> См.: Тенденции преступности, ее организованности, закон и опыт борьбы с терроризмом / Под общей редакцией профессора А.И. Долговой. М., 2006. С. 50 - 52.

- терроризм, инициируемый и организуемый из-за рубежа и являющийся способом ведения так называемой суррогатной войны, преследующей определенные геополитические цели

(ослабление российской государственности, фактической ликвидации суверенитета, обеспечение свободного доступа к природным богатствам страны и др.). О внешней агрессии с точки зрения права говорить некорректно, поскольку в соответствии с международно-правовыми документами субъектом внешней агрессии может быть только иностранное государство. А за ведущейся на территории России суррогатной войной стоят и международные террористические организации, и спецслужбы иностранных государств, деятельность которых вуалируется. По имеющимся материалам сложно соотнести деятельность международных террористических организаций и иностранных спецслужб, но наличие терроризма с поддержкой иностранных государств налицо;

- сепаратистский терроризм, иницируемый и организуемый преимущественно теми жителями национальных образований, многие из которых являлись или являются участниками организованной преступной деятельности (включая экономическую, должностную, против основ конституционного строя и безопасности государства, против конституционных прав и свобод человека и гражданина, общеуголовных и других), рассчитывают на отделение от России, поддержку из-за рубежа, вхождение во власть новых государственных образований, распоряжение национальным достоянием республик и уход от уголовной ответственности за прежние криминальные деяния;

- исламский терроризм, иницируемый и организуемый идеологами исламской экспансии;

- терроризм анархистов, носящий международный характер;

- терроризм экстремистов, которые считают совершение преступлений террористического характера наиболее радикальным способом изменения социальной ситуации в желаемом ими направлении. Зарубежными специалистами выделяется терроризм левых экстремистов и правых экстремистов.

Сегодня продолжается формирование глобальных террористических сетей, осуществляющих подготовку террористических акций; отмечается проникновение террористов и их пособников в государственные и общественные структуры; создаются инфраструктуры террористических группировок, в том числе по финансированию террористической деятельности; отмечается тенденция подготовки более редких, но все более масштабных акций; молодые люди включаются в различные неформальные объединения, от которых при определенных условиях может исходить террористическая опасность, в том числе базирующаяся на убеждении, что принимаемые в рамках закона меры борьбы с сепаратистским и исламским терроризмом не являются результативными.

В 2001 - 2005 гг. к уголовной ответственности привлекались и осуждались исполнители либо организаторы конкретных террористических актов, локальных подразделений террористических организаций. Организаторы же масштабной террористической деятельности либо не выявлялись, либо погибали в вооруженных столкновениях, либо находились за рубежом. Среди них - и те, в экстрадиции в Россию которых было отказано. Многие участники террористических организаций были амнистированы.

Борьба с терроризмом - общегосударственная задача, для выполнения которой требуется мобилизация всех ресурсов. Так, к примеру, очень важно задействовать потенциал гражданского общества с целью создания атмосферы активной гражданской нетерпимости к любым проявлениям терроризма. Среди населения следует проводить разъяснительную работу, с тем чтобы лишить террористов мифического ореола борцов-мучеников и дать им солидарный отпор.

Раскрытие преступлений террористической направленности и пресечение сетей финансирования террористических групп - сложная задача. Для ее успешного решения необходимо создать разветвленную сеть осведомителей, сообщающих о любых фактах, связанных с терроризмом. Правоохранительные структуры должны консолидироваться в борьбе с финансированием террора: усилия нужно концентрировать на блокировании деятельности структур финансовой поддержки террористических организаций, замораживании активов и ограничении доступа на российские рынки юридических лиц, отказывающихся от взаимодействия с Россией в вопросах выявления и замораживания активов террористических организаций <1>.

<1> См.: Мясников М.А. Терроризм как угроза общественной и международной безопасности // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия / Сборник научных трудов под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов, 2005. С. 242 - 243.

Правильно расставленные акценты в борьбе с терроризмом могли бы значительно повысить эффективность этой борьбы, что, безусловно, позволило бы сохранить большое количество жизней и материальных ценностей.

Наконец, важность решения проблемы угроз терроризма подчеркивается в заявлениях высшего должностного лица Российского государства - Президента. В связи с этим обращает на себя внимание одно из наиболее значительных заявлений главы государства, сделанное им совместно с Президентом США. Данный документ называется "Совместное заявление Президента

РФ В.В. Путина и Президента Соединенных Штатов Америки Дж. Буша о глобальной инициативе по борьбе с актами ядерного терроризма" (приводится в сокращении): "Россия и Соединенные Штаты Америки полны решимости бороться с угрозой актов ядерного терроризма, являющейся одним из наиболее опасных вызовов международной безопасности, с которыми мы сталкиваемся."

Сегодня мы объявляем о нашем решении запустить глобальную инициативу по борьбе с актами ядерного терроризма. Основываясь на проводимой нами ранее работе, глобальная инициатива отражает наше стремление совместно со всеми единомышленниками предпринять необходимые шаги по предотвращению приобретения, перевозки или применения террористами ядерных материалов и радиоактивных веществ или самодельных взрывных устройств с такими материалами, а также враждебных действий в отношении ядерных объектов. Эти задачи зафиксированы в Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, Конвенции о физической защите ядерного материала и ядерных объектов с поправками, принятыми в 2005 году, Протоколе к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, а также в других международно-правовых инструментах, относящихся к борьбе с ядерным терроризмом.

Россия и Соединенные Штаты призывают государства-единомышленники наращивать и активизировать усилия, направленные на развитие возможностей для сотрудничества в целях решительной и систематической борьбы против ядерного терроризма. Совместно с другими государствами-участниками и в тесном взаимодействии с МАГАТЭ мы предпримем шаги в целях совершенствования возможностей участников по: обеспечению учета, контроля и физической защиты ядерных материалов и радиоактивных веществ, а также физической безопасности ядерных объектов; обнаружению и пресечению незаконного оборота или другой незаконной деятельности с такими материалами, особенно это касается мер по предотвращению приобретения и использования террористами этих материалов; реагированию и ликвидации последствий актов ядерного терроризма; обеспечению сотрудничества в разработке технических средств для борьбы с ядерным терроризмом; обеспечению того, чтобы правоохранительные органы предпринимали все возможные меры по недопущению укрытия террористов, стремящихся к приобретению или использованию ядерных материалов; укреплению наших соответствующих национальных законодательств с тем, чтобы обеспечить эффективное преследование и неотвратимость наказания террористов и тех, кто оказывает содействие таким террористическим актам.

Мы подчеркиваем, что консолидированные усилия и сотрудничество по противодействию угрозе ядерного терроризма должны осуществляться в соответствии с международным правом и национальными законодательствами. Эта глобальная инициатива основана на Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, которую Россия и США первыми подписали 14 сентября 2005 года. Этот уникальный международный договор, в частности, предусматривает широкие направления сотрудничества государств в целях выявления, предотвращения, пресечения и расследования актов ядерного терроризма.

Одной из наших приоритетных задач остается выполнение в полном объеме всеми государствами положений Резолюции 1540 СБ ООН, принятой в 2004 году в результате совместных усилий России и США. Эта Резолюция является важным нераспространенческим инструментом, направленным на предотвращение попадания оружия массового уничтожения (ОМУ) в сети "черных рынков", и прежде всего недопущение того, чтобы ОМУ и относящиеся к нему материалы попали в руки террористов. Полное выполнение государствами Резолюции 1373 СБ ООН, включая обмен информацией, относящейся к пресечению актов ядерного терроризма и содействия таковым, также остается приоритетом.

Мы отмечаем важное значение деятельности МАГАТЭ по осуществлению Конвенции о физической защите ядерного материала и ядерных объектов с принятыми поправками и его плана "Физическая ядерная безопасность - меры по защите от ядерного терроризма" и подтверждаем готовность продолжать оказывать поддержку и работать вместе с МАГАТЭ в этом направлении с тем, чтобы повышать эффективность национальных систем учета, контроля, физической защиты ядерных материалов и радиоактивных веществ и физической безопасности гражданских ядерных установок, а где это необходимо - их создание..."

Таким образом, комментируемый Закон направлен на регулирование процесса противодействия терроризму. Для этого он 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 Российской Федерации в борьбе с терроризмом.

Законодатели вложили совсем иной смысл в уже привычные термины, встречающиеся в иных нормативных актах, как, например, в понятие "терроризм". Также дано толкование другим терминам, встречающимся не только в рассматриваемом Законе, но и в повседневной жизни: "террористическая деятельность", "террористический акт", "контртеррористическая операция".

Уже общеизвестен факт применения Вооруженных Сил с целью пресечения террористических актов. Законодатели постарались обобщенно определить условия их применения, предусмотрев как пресечение террористических актов на территории Российской Федерации, так и за ее пределами. Разумеется, осуществление таких мероприятий за рубежом требует применения и соблюдения международных договоров и конвенций, заключенных с целью борьбы с терроризмом на межгосударственном уровне.

Законом регулируется порядок возмещения материального и морального вреда, причиненного лицам во время террористических актов, а также условия предоставления социальной поддержки таким лицам. Следует отметить актуальность данной проблемы, вспомнив хотя бы долгие судебные процессы родственников погибших во время террористических актов в Москве за последние несколько лет с местными властями.

Статья 1. Правовая основа противодействия терроризму

Комментарий к статье 1

1. В соответствии с п. п. "м" и "о" статьи 71 Конституции РФ вопросы обороны и безопасности, уголовное, уголовно-процессуальное, а также уголовно-исполнительное законодательство находятся в исключительном ведении Российской Федерации. (Административное, административно-процессуальное право - в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, согласно п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ.) Это - ключевые нормы Основного Закона РФ, в соответствии с которыми его и представляют в качестве составной части правовой основы противодействия терроризму.

2. По подсчетам С.У. Дикаева, за последние десять лет в России принято более 500 нормативно-правовых актов, так или иначе, прямо или косвенно призванных противодействовать проявлениям терроризма. (См.: Дикаев С.У. Терроризм и преступления террористического характера (опыт системного анализа). СПб., 2004. С. 128.)

Среди международных документов различного уровня (межправительственные, межгосударственные и др.) и характера (многосторонние, двусторонние) можно выделить следующие документы, составляющие нормативную базу для противодействия терроризму в межгосударственном и международном масштабе:

- Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (Страсбург, 16 мая 2005 г.) ETS N 196;
- Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.);
- Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (принята Резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1999 г.);
- Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (Нью-Йорк, 15 декабря 1997 г.);
- Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 49/60 от 9 декабря 1994 г. "Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма";
- Европейская конвенция о пресечении терроризма ETS N 90 (Страсбург, 27 января 1977 г.);
- Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 13 апреля 2005 г. N A/Res/59/290 "Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма" (91-е пленарное заседание);
- Меры по борьбе с международным терроризмом (приняты восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Гавана, 27 августа - 7 сентября 1990 г.);
- Декларация саммита "Группы восьми" о борьбе с терроризмом (принята лидерами "Группы восьми" в Санкт-Петербурге 16 июля 2006 года);
- Декларация Европейского совета от 25 октября 2002 г. об осуждении акта терроризма в театре на улице Мельникова в Москве;
- Декларация СВМДА об устранении терроризма и содействии диалогу между цивилизациями (Алма-Ата, 4 июня 2002 г.);
- Декларация Российской Федерации и Федеративной Республики Бразилии о международном терроризме от 13 декабря 2001 г.;
- Декларация совещания министров "восьмерки" в Оттаве по борьбе с терроризмом от 12 декабря 1995 г.;
- Заявление "Группы восьми" об укреплении программы ООН по борьбе с терроризмом (принято лидерами "Группы восьми" в Санкт-Петербурге 16 июля 2006 г.);
- Заявление "Группы восьми" о борьбе с терроризмом (Глениглс, 8 июля 2005 г.);
- Резолюция 25-й Конференции европейских министров юстиции "О борьбе с терроризмом" (София, 9 - 10 октября 2003 г.);
- Заявление экономических лидеров АТЭС по борьбе с терроризмом (Шанхай, 21 октября

2001 г.);

- Резолюция N 1 двадцать четвертой Конференции европейских министров юстиции "Борьба с международным терроризмом" (Москва, 4 октября 2001 г.);

- Протокол N 2 о взаимодействии и сотрудничестве между Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Министерством национальной безопасности Азербайджанской Республики в принятии эффективных мер, направленных на борьбу с терроризмом (Баку, 1 июня 1995 г.);

- Договор о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (Минск, 4 июня 1999 г.);

- решение Совета глав правительств СНГ "О финансировании в 2005 году Основных мероприятий Межгосударственной комплексной программы реабилитации ветеранов войн, участников локальных конфликтов и жертв терроризма на 2001 - 2005 годы" (Тбилиси, 3 июня 2005 г.);

- Заявление глав государств - участников Содружества Независимых Государств о борьбе с международным терроризмом (Астана, 16 сентября 2004 г.);

- решение о финансировании в 2004 году Основных мероприятий Межгосударственной комплексной программы реабилитации ветеранов войн, участников локальных конфликтов и жертв терроризма на 2001 - 2005 годы (Чолпон-Ата, 16 апреля 2004 г.);

- решение о Докладе о ходе выполнения в 2000 году Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на период с 2000 до 2003 года и Программы государств - участников Содружества Независимых Государств по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма до 2003 года (Минск, 1 июня 2001 г.);

- решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о Межгосударственной комплексной программе реабилитации ветеранов войн, участников локальных конфликтов и жертв терроризма на 2001 - 2005 годы от 31 мая 2001 г.;

- решение о проекте решения о Программе государств - участников Содружества Независимых Государств по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 года (Москва, 21 июня 2000 г.).

Несомненно, перечислены не все нормативные акты о противодействии терроризму, входящие в международное законодательство; для нашего государства особую важность имеют международные конвенции и другие документы международного характера, которые были ратифицированы. Российское законодательство о противодействии терроризму представлено несколькими видами нормативных актов:

1) прежде всего, это законы Российской Федерации о ратификации различных международных документов: например, Федеральные законы от 7 августа 2000 года N 121-ФЗ "О ратификации Европейской конвенции о пресечении терроризма"; от 13 февраля 2001 г. N 19-ФЗ "О ратификации Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом"; от 10 июля 2002 года N 88-ФЗ "О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма"; от 10 января 2003 года N 3-ФЗ "О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом"; от 28 декабря 2004 года N 176-ФЗ "О ратификации Договора о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом"; от 20 апреля 2006 года N 56-ФЗ "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма"; от 25 июля 2006 года N 127-ФЗ "О ратификации Протокола о внесении изменений в Европейскую конвенцию о пресечении терроризма" и др. В комментируемой статье прямо указывается на общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, которые, соответственно, являются частью правовой основы противодействия терроризму в России;

2) настоящий (комментируемый) Закон, который на сегодняшний день является базовым федеральным законом, регулирующим общественные отношения в сфере противодействия терроризму. Этот Закон - второй по счету, он пришел на смену ранее действовавшему Федеральному закону 1998 года "О борьбе с терроризмом", вызывавшему много нареканий как со стороны теоретиков, специалистов по уголовному праву и криминологов, так и со стороны практиков <1>. Данный нормативный акт полностью утратил свою силу с 1 января 2007 года. Основными понятиями, сформулированными в комментируемом Законе, стали: "терроризм", "террористическая деятельность", "террористический акт", "противодействие терроризму", "контртеррористическая операция" и др. (см. комментарий к статье 3 "Основные понятия"), а также "основные принципы противодействия терроризму" (см. ст. 2 комментируемого Закона);

<1> См.: Лопашенко Н.А. Противодействие современному терроризму: возможности нравственной правовой политики // Уголовно-правовая политика и проблемы противодействия современной преступности / Сборник научных трудов под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2006. С. 576.

3) уголовно-правовое регулирование противодействия терроризму осуществляется в России на основании и в соответствии с уголовным кодексом. Исторически именно уголовно-правовое понятие терроризма было в нашем государстве первым его нормативным понятием - введено в УК в 1994 году. Это обстоятельство свидетельствует об определенном достижении российской уголовно-правовой политики: она отреагировала на появление актов терроризма, уже не характеризовавшихся случайностью, своевременно и достаточно адекватно, введя уголовную ответственность за это общественно опасное деяние. Основанием для его криминализации послужила как раз общественная опасность отклоняющегося поведения новой разновидности. В настоящее время нормы, регламентирующие ответственность за преступления террористического характера, действуют в УК РФ 1996 года, в редакции Федерального закона от 27 июля 2006 года N 153-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма" и Федерального закона "О противодействии терроризму";

4) нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты других федеральных органов государственной власти. Среди указов Президента, направленных на противодействие терроризму, можно выделить такие, как:

- Указ Президента РФ от 14 ноября 2006 г. N 1283 "О начальнике Департамента по борьбе с организованной преступностью и терроризмом Министерства внутренних дел Российской Федерации";

- Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. N 116 "О мерах по противодействию терроризму" (с изм. и доп. от 2 августа 2006 г.);

- Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. N 1615 "О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 22 января 2001 г. N 61 "О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации" и в состав межведомственной рабочей группы, утвержденный распоряжением Президента Российской Федерации от 5 июля 2004 г. N 301-рп "О межведомственной рабочей группе по разработке концепции национальной стратегии противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма" (с изм. и доп. от 2 августа 2006 г.);

- Указ Президента РФ от 11 октября 2004 г. N 1293 "О специальном представителе Президента Российской Федерации по вопросам международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и транснациональной организованной преступностью";

- Указ Президента РФ от 13 сентября 2004 г. N 1167 "О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом";

- Указ Президента РФ от 30 июня 2003 г. N 715 "О дополнительных мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации" (с изм. и доп. от 2 августа 2006 г.);

- Указ Президента РФ от 17 июня 2003 г. N 680 "О центральных компетентных органах Российской Федерации, ответственных за выполнение Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом";

- Указ Президента РФ от 1 ноября 2001 г. N 1263 "Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" (с изм. и доп. от 8 апреля, 19 ноября 2003 г., 9 марта, 29 ноября 2004 г., 22 марта 2005 г.);

- Указ Президента РФ от 22 января 2001 г. N 61 "О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации" (с изм. и доп. от 31 июля, 4 октября 2002 г., 30 июня 2003 г., 27 декабря 2004 г., 3 августа 2005 г., 2 августа 2006 г.)

- и др.

Среди актов Правительства в рассматриваемой сфере можно отметить следующие:

- Постановление Правительства РФ от 22 января 1997 г. N 58 "О мерах социальной защиты лиц, привлекаемых к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом";

- распоряжение Правительства РФ от 13 декабря 2006 г. N 1721-р "Об утверждении Плана мероприятий по реализации Программы сотрудничества государств - участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями на 2005 - 2007 гг.";

- распоряжение Правительства РФ от 21 июня 2006 г. N 894-р "О проведении переговоров о заключении в форме обмена письмами Соглашения между Министерством обороны РФ и Генеральным штабом Вооруженных Сил Турецкой Республики о присоединении Военно-Морского Флота Российской Федерации к операции по предотвращению угрозы терроризма и распространения оружия массового уничтожения "Черноморская гармония";

- распоряжение Правительства РФ от 28 января 2005 г. N 86-р "О выделении средств на финансирование расходов, связанных с проведением в г. Новосибирске IV Совещания

руководителей спецслужб, органов безопасности и правоохранительных органов - партнеров ФСБ РФ из иностранных государств по проблемам борьбы с международным терроризмом";

- распоряжение Правительства РФ от 15 ноября 2004 г. N 1449-р "Об участии Росфинмониторинга в деятельности Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма";

- распоряжение Правительства РФ от 24 марта 2001 г. N 406-р "Об образовании оперативной группы для принятия неотложных мер по усилению общественной безопасности, защите населения от терроризма в Ставропольском крае и Карачаево-Черкесской Республике";

- распоряжение Правительства РФ от 21 ноября 2000 г. N 1643-р "О Плана мероприятий по реализации Программы государств - участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 года";

- распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2000 г. N 1249-р "О проведении переговоров о заключении Соглашения между министерствами внутренних дел государств - участников СНГ о сотрудничестве в борьбе с терроризмом";

- распоряжение Правительства РФ от 8 сентября 1999 г. N 1418-р "О поощрении участников борьбы с терроризмом на территории Республики Дагестан".

Отдельную группу правовых актов противодействия терроризму составляют ведомственные документы самого различного характера. К примеру:

- письмо Министерства культуры РФ от 24 октября 2002 г. N 01-130/16-01 о принятии мер по усилению общественной безопасности, защите населения от терроризма, обеспечению надежной защиты особо важных объектов кино, культуры и искусства;

- указание Министерства Внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ и Министерства путей сообщения РФ от 8 апреля 2002 г. N 1/9/46у "О мерах по предупреждению актов терроризма, недопущению незаконного вмешательства посторонних лиц в работу федерального железнодорожного транспорта";

- письмо Главного управления исполнения наказаний Министерства юстиции РФ от 8 ноября 2001 г. N 18/29-394 "О мерах по обеспечению противодействия биологическому и химическому терроризму";

- письмо Министерства образования РФ от 15 октября 2001 г. N 42-15/42-11 "О проведении учебных занятий по вопросам противодействия химическому и биологическому терроризму";

- письмо Министерства связи РФ от 20 февраля 1997 г. N 23-у "О мерах социальной защиты лиц, привлекаемых к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом".

Кроме того, самостоятельное значение имеют письма, указания, информации и другие акты Комитета РФ по финансовому мониторингу, Центрального банка РФ и Федеральной налоговой службы РФ - главным образом, по вопросам противодействия финансированию терроризма. Помимо этого, в России существует Ассоциация российских банков, которая, в продолжение указаний, распоряжений и других документов Центрального банка РФ, также принимает документы во исполнение мер по противодействию финансированию терроризма и легализации доходов, полученных преступным путем. Таких документов очень много. Вот некоторые примеры:

- письмо Ассоциации российских банков от 11 сентября 2006 г. N А-01/1Е-457 "О процедуре согласования Правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма кредитными организациями";

- Методические рекомендации по выявлению и представлению сведений об операциях с денежными средствами в наличной форме, подлежащих обязательному контролю (группа кодов 1000) (утв. Комитетом Ассоциации российских банков по вопросам противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (Протокол заседания Президиума от 30 августа 2006 г. N 7));

- Меморандум Комитета Ассоциации российских банков по вопросам противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма от 18 мая 2006 г. "О мерах по противодействию использованию кредитных организаций в целях вывода крупных сумм денежных средств из легального денежного оборота в "теневую" экономику".

3. В комментируемом Законе не оговорено действие международных нормативных актов, устанавливающих принципы и регламентирующих вопросы противодействия терроризму. Предполагается, что в случае коллизии положения настоящего Закона и международно-правовой нормы должна применяться последняя, но только в случае, если она представляет собой правило международного договора Российской Федерации (в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Статья 2. Основные принципы противодействия терроризму

Комментарий к статье 2

1. Принципы противодействия терроризму закреплены в комментируемой статье. В отечественной науке отношение к принципам противодействия терроризму достаточно скептическое, их исследованию посвящено лишь незначительное количество работ. (См., например: Леншин С.И. Цели, задачи и принципы законодательства Российской Федерации в области борьбы с терроризмом // Адвокатская практика. 2006. N 2; Пешков М.С. Принципы антитеррористических мер безопасности // Сибирский криминологический журнал. 2006. N 2(2).) Вместе с тем на межгосударственном уровне принципам уделяется гораздо большее внимание. В этой связи обращает на себя внимание то, что Комитетом министров Совета Европы специальным актом утверждены Руководящие принципы в области прав человека и борьбы с терроризмом. О принципах говорится и в других международных документах. Так, например, в Резолюции ООН о террористической преступной деятельности (принятой вместе с "Мерами по борьбе с международным терроризмом" в Гаване 27 августа - 7 сентября 1990 года восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями) указывается, что государствам следует рассмотреть вопрос о разработке руководящих принципов для средств массовой информации при освещении событий, связанных с терроризмом. При этом необходимо заметить, что внутригосударственное законодательство при регламентации принципов, принимая во внимание международные стандарты и требования, должно учитывать и собственные национальные правовые традиции.

Таким образом, в нашем государстве легальные принципы противодействия терроризму закреплены в комментируемой статье, и - в большинстве случаев - они представляют собой принципы применения конкретных антитеррористических мер безопасности. Так, например, при проведении контртеррористических операций используется принцип единоначалия в руководстве привлекаемыми силами и средствами.

2. Представляется, что существующие принципы можно обобщить и выделить те базовые идеи, основополагающие начала, которыми необходимо руководствоваться не только при применении конкретных антитеррористических мер безопасности, но и при разработке и принятии новых мер безопасности, а также при определении их роли и места в общей системе противодействия терроризму <1>:

<1> См.: Пешков М.С. Принципы антитеррористических мер безопасности // Сибирский криминологический журнал. 2006. N 2(2). С. 19 - 23.

1) принцип стабильности. Стабильность в качестве условия безопасности общества понимается как "достижение достаточно высокого уровня согласия в отношении фундаментальных целей и ценностей при сохранении плюрализма идей и мнений по вопросам тактики" <2>. В соответствии с принципом стабильности кризисные ситуации (в том числе и терроризм) не должны приводить к посягательствам на демократические завоевания и свободы: реальный федерализм, конкурентные выборы, свободу слова, разделение властей и т.д. Значимость принципа стабильности именно для мер безопасности в сфере противодействия терроризму обусловлена следующими обстоятельствами:

<2> Алексеева Т.А. Дилеммы безопасности: американский вариант // Политические исследования. 1993. N 6. С. 19.

- существует опасность использования терроризма спецслужбами для воздействия на общественное мнение с целью получения одобрения населения в отношении определенных действий власти или как повода для внедрения крайне жестких правовых ограничений и запретов. Данное явление может быть обозначено как "спецтерроризм" <3>;

<3> Варчук Т.В. Криминология: Учебное пособие. М., 2002. С. 210.

- отказ от демократических завоеваний, тотальные ограничения прав граждан являются одной из целей террористов. Следовательно, государство, принимающее излишне жесткие меры безопасности, фактически способствует достижению этих целей;

- психологическая обстановка в обществе после совершения террористических актов не позволяет всесторонне оценить эффективность вводимых мер безопасности, в результате - вопрос о социально-криминологическом основании решается, преимущественно, на эмоциональной, а не рациональной основе. В этих условиях власть может предлагать самые одиозные меры безопасности и тем не менее получить поддержку населения;

- терроризм во многих случаях обусловлен не отсутствием в законодательстве тех или иных ограничений и запретов, а неэффективностью использования существующих антитеррористических мер безопасности;

2) принцип последовательности. Законодательная регламентация и практическое

использование мер безопасности должны осуществляться в рамках целостной и стабильной стратегии противодействия терроризму. В рамках этой стратегии мерам безопасности должны быть отведены свои место и роль наряду с иными средствами воздействия на терроризм. Должен быть также четко определен характер этих мер: либо это достаточно жесткие военизированные операции, либо преимущественно "косметические" меры безопасности. В настоящее время существуют две основные концепции (стратегии) противодействия терроризму, которые условно можно обозначить как переговорную и силовую. В рамках переговорной стратегии предполагается, соответственно, широкое использование переговорного процесса, активный поиск компромиссов, а иногда и готовность на определенные уступки террористам. Подобная концепция противодействия терроризму характерна для некоторых европейских стран. Силовая же модель предполагает безоговорочное (при отказе от переговоров или даже запрете таковых) уничтожение террористов и их сторонников. Наиболее последовательными сторонниками этой стратегии являются Израиль и США, политика которых построена на доктрине превентивных ударов по террористам и дипломатических решений существующих конфликтов.

В соответствии с комментируемой статьей российская антитеррористическая стратегия основывается на принципе недопустимости политических уступок террористам. В ранее действовавшем Законе "О борьбе с терроризмом" этот принцип был сформулирован несколько иначе: принцип минимальных уступок террористам. Вместе с тем статья 16 комментируемого Закона все-таки допускает ведение переговоров с террористами в ходе контртеррористической операции, но только в целях сохранения жизни и здоровья людей. В соответствии с ранее действовавшим законодательством ведение переговоров допускалось также в целях сохранения материальных ценностей и изучения возможности пресечения террористической акции без применения силы.

Вопрос о выборе силовой либо переговорной модели противодействия терроризму имеет крайне сложный, комплексный характер. Его решение должно учитывать не только правовые, но и политические, экономические, религиозные и другие аспекты проблемы терроризма в конкретном государстве или регионе. Представляется значимым не обоснование выбора той или иной стратегии, а обозначение принципа, в соответствии с которым разработка и применение мер безопасности должны осуществляться с учетом конкретной модели противодействия терроризму и быть в этом отношении последовательными;

3) принцип технологичности. Практическая деятельность по применению антитеррористических мер безопасности должна быть основана на последних достижениях науки и техники. Эта идея находит поддержку большей части мирового сообщества. Так, уже в ближайшем будущем гражданам начнут выдавать новые документы, удостоверяющие личность, которые будут содержать биометрические данные человека (отпечатки пальцев, радужную оболочку глаза, репелентные точки черепа, температурную карту лица и др.). Предполагается, что подобное нововведение позволит существенно повысить эффективность процедуры проверки паспортов и одновременно упростит порядок ее прохождения для граждан. Необходимость принципа технологичности в сфере противодействия терроризму обусловлена следующими обстоятельствами:

- достижения науки и техники позволяют смягчить ущемление прав и свобод граждан при использовании различного рода правоограничений и запретов. Так, например, если бы не существовало современных металлоискателей, то в целях безопасности людям необходимо было бы полностью раздеваться при досмотре на посадку в самолет;

- использование антитеррористических мер безопасности зачастую осуществляется в условиях массового скопления людей, поэтому требуется высокая точность при их применении, что в наилучшей степени может быть обеспечено только на основе последних научных достижений;

- в ходе антитеррористических мер безопасности возможно причинение вреда невиновным людям, поэтому необходимо использовать такие средства, которые оказывают достаточное действие для обезвреживания потенциального террориста, но не влекут его смерть. Такие средства в специальной литературе получили наименование "несмертельное оружие". Помимо традиционных пуль травматического воздействия (резиновые, пластиковые и т.п.), к ним относят и такие передовые разработки, как ослепители, приборы, использующие эффект "мерцающего головокружения", термический, магнетофосгенный, акустический эффекты <1>;

<1> См. подробнее: Полежаев А.П., Савелий М.Ф. Терроризм и антитеррористические меры: организация, методы и средства: Вопросы и ответы. М., 2003. С. 137 - 143.

- применение современных технологий направлено также на сохранение здоровья субъектов антитеррористических мер безопасности. Так, например, в ходе контртеррористической операции для разминирования взрывных устройств могут быть задействованы специальные роботы;

- передовые научные открытия значительно увеличивают эффективность использования

антитеррористических мер безопасности. К примеру, внедрение современных сканеров, которые могут обнаруживать опасные предметы под одеждой человека, будут способствовать предотвращению террористических акций с использованием террористов-смертников. Помимо внедрения специальных приборов и устройств важно также обратить внимание на совершенствование специальных методик, повышающих эффективность применения антитеррористических мер безопасности. Так, например, представляется актуальной разработка современных методик по своевременному и качественному созданию портретов террористов, способствующих их скорейшему обнаружению и обезвреживанию. В последнее время террористы все чаще используют различные приемы по изменению своей внешности, что должно учитывать спецслужбы при изготовлении их портретов. В настоящее же время опознавательные-розыскные портреты пока не вполне пригодны для проведения оперативных мероприятий <2>;

<2> См. подробнее: Стонога Е.В. Методика подготовки опознавательных-розыскных портретов террористов // Следователь. 2004. N 9. С. 37 - 41.

4) принцип селективности. Ограничения прав и свобод граждан в рамках антитеррористических мер безопасности должны по возможности быть максимально избирательными, а не всеобъемлющими. Возрастающая угроза терроризма подталкивает к тому, чтобы подозревать всех и каждого и, соответственно, применять правоограничения и запреты по отношению к широкому кругу лиц. Однако представляется, что в конечном итоге это приведет не к увеличению эффективности мер безопасности, а только к росту расходов на безопасность. Основным моментом при реализации этого принципа является четкое определение источников террористической опасности, что позволит обозначить приоритетные направления в борьбе с терроризмом. Особенно актуально исследование признаков, указывающих на потенциальную террористическую опасность личности, так как серьезных научных разработок в этом направлении практически нет. Важную роль в обеспечении селективности антитеррористических мер безопасности играют также личностный, временной и территориальный пределы ограничения их действия <1>, которые далеко не всегда соблюдаются в практической деятельности по противодействию терроризму. Так, например, на территории Чечни и Северного Кавказа в течение длительного периода времени применяются достаточно жесткие правоограничения. Однако в силу того, что их правовой характер определен недостаточно четко, ограничить их действие каким-либо конкретным сроком не представляется возможным. В зарубежных же странах этому аспекту уделяется значительное внимание. Временному ограничению могут подвергаться не только отдельные меры безопасности, но и действие части (либо всего) правового акта, регулирующего их использование. В качестве примера можно привести Акт об объединении и усилении Америки средствами, необходимыми для борьбы с терроризмом (USA Patriot Act), принятый в США после террористических актов 11 сентября 2001 года. Такой подход представляется вполне оправданным, поскольку:

<1> См. подробнее: Щедрин Н.В. Принципы ограничения пределов мер безопасности // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе: Сб. материалов науч.-практ. конф. Красноярск, 2000. Ч. 1. С. 169 - 172.

- по своему характеру правоограничения и запреты, составляющие содержание контртеррористических мер безопасности, являются достаточно жесткими, зачастую вторгающимися в сферу личных прав, а иногда и персональной безопасности граждан. В этой связи определение четких временных рамок использования подобных мер приобретает исключительную важность;

- необходимость продления срока применения тех или иных мер безопасности требует от власти, правоохранительных органов и спецслужб представления весомых аргументов в пользу принятия подобного решения и, в частности, обоснования того, почему не удалось обезвредить источник террористической опасности в отведенные временные границы. Кроме того, в зависимости от субъекта, на обсуждение которого выносится этот вопрос, осуществляется парламентский, общественный, судебный контроль;

- применение антитеррористических мер безопасности обеспечивается значительными техническими, кадровыми, финансовыми и другими ресурсами, и в этой связи их использование без особой необходимости "оголяет" иные не менее значимые участки "фронта" борьбы с преступностью <2>.

<2> См.: Пешков М.С. Принципы антитеррористических мер безопасности // Сибирский криминологический журнал. 2006. N 2(2). С. 19 - 23.

3. Однако самым важным принципом в противодействии терроризму, на наш взгляд,

является принцип правовой безопасности. Подобный вывод очевиден ввиду того, что на первом месте в комментируемой статье стоит обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина, что, собственно, и является ядром правовой безопасности. Правовая безопасность - это осуществляемая в правовой системе и посредством права, законодательства о видах безопасности социально-правовая система обеспечения (осуществления, охраны, защиты) и обеспеченность правового положения (статусов, состояний, условий, правоотношений, режимов, правопорядка и т.п.) субъектов (личности, общества, государства) права, в котором они гарантированно и на свой риск, самостоятельно и совместно противодействуют (предупреждают, нейтрализуют, устраняют) опасностям, в том числе и социально-правовым, обеспечению и обеспеченности (материализации) их законных прав, свобод, интересов, включая право на безопасность - видов безопасности личности, общества, государства или видов национальной безопасности. Осуществленная же безопасность - это реализованность (материализованность), прежде всего, содержания конституционных и иных законных прав, свобод, интересов человека и гражданина (материализованная или фактическая безопасность личности), включающих присущее их содержанию "совокупное право на безопасность" (на виды безопасности, безопасность их обеспечения, безопасный результат и его безопасность), посредством которой (безопасности личности) обеспечиваются в конечном счете интересы гражданского общества, правового государства или виды национальной безопасности <1>.

<1> Галузин А.Ф. Принцип правовой безопасности и борьба с терроризмом // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия / Сборник научных трудов под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2005. С. 243 - 245.

Нормативно закрепленные (закрепленные, в частности, как нормы-принципы в уголовном, уголовно-процессуальном, оперативно-розыскном законодательстве) требования обеспечения правовой безопасности, выражая сущность, социальное назначение права, направляют правовое регулирование, определяют системность, развитие отраслей законодательства, приобретают качества общеправового, межотраслевого, отраслевого принципа. Конституция РФ признает человека, его права и свободы высшей ценностью (статья 2). В статье 7 УК РФ обеспечение уголовным законодательством безопасности личности закреплено в качестве самостоятельного принципа обеспечения уголовно-правовой безопасности человека. И в настоящем Законе обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина являются самостоятельным и первым, главным, основным принципом противодействия терроризму. Терроризм как социально-правовое явление и часть преступности, становящейся источником глобальных опасностей человечеству, государствам, наряду и во взаимосвязи с подпитывающей ее организованной, экономической, коррупционной и наркопреступностью, стал актуальной социально-правовой проблемой и предметом пристального внимания российских ученых-юристов, прежде всего, в связи с прекращением военных действий в Чечне и переходом к этапу разрешения конфликтов вне правил войны. Террор как преступное средство борьбы за государственную власть (в том числе), ее смену и удержание в системе социальных и криминальных опасностей личности, обществу, государству является максимально вредоносным, а противодействие и борьба с ним может вестись только в "правовом поле", с силой закона. И в этом смысле обеспечение и обеспеченность безопасности личности, прежде всего, а также общества и государства могут и должны быть только правовыми.

4. Продолжением обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина является приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности. В комментируемом Законе предусмотрена компенсация морального вреда и социальная защита и реабилитация этих лиц (см. ст. ст. 18, 19, 21 и др. настоящего Закона) в случае, если все-таки угроза террористической опасности была реализована.

5. Принцип законности - основополагающий для всей деятельности государства и его органов. Он вытекает из положений Конституции РФ, которая в части 3 ст. 15 устанавливает, что неопубликованные законы не применяются. Таким образом, меры, направленные на противодействие терроризму, не могут применяться без указания на то в законе. Кроме того, принцип законности означает также и то, что все правовые ограничения, связанные с противодействием терроризму, должны наступать в точном соответствии с настоящим Законом.

6. С принципом законности связан и принцип неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности. Статья 55 Конституции в части 2 указывает, что "в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина". Это означает, что нельзя произвольно устанавливать уголовную ответственность за действия, являющиеся проявлением прав и свобод российских граждан. Это указание Конституции соответствует положениям Хартии прав человека, Всеобщей декларации

прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году, и Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 года. Соответственно, наказание за осуществление террористической деятельности должно устанавливаться именно в законе и наступать неотвратимо. Нужно сказать, что принцип неотвратимости ответственности прописан только в настоящем Законе. В Уголовном кодексе РФ он косвенно закреплен по отношению к лицам, совершившим преступления против мира и безопасности человечества, предусмотренные статьями 353 (планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны), 356 (применение запрещенных средств и методов ведения войны), 357 (геноцид) и 358 (экоцид) УК РФ, поскольку в соответствии с ч. 5 ст. 78 УК РФ к данным лицам не применяются сроки давности. Следовательно, нельзя с уверенностью вести речь о неотвратимости ответственности, а тем более наказания за осуществление террористической деятельности - в отношении преступлений, связанных с осуществлением террористической деятельности, указанного правила не установлено.

7. Системность и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия терроризму в качестве принципа были введены в настоящий Закон не случайно. Об этом не раз писалось в различных исследованиях, посвященных противодействию терроризму. Представляется, что законодатель имел в виду системность как всех перечисленных мер в совокупности, так и системность внутри каждого элемента приведенного списка. Так, к примеру, системность законодательства (правовых мер) предусматривает четкую последовательность применения отдельных норм, соответствия их друг другу (хотя бы на уровне легальных понятий - например, терроризма, определения которого разнятся в настоящем Законе и УК РФ).

8. Сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами в противодействии терроризму - означает мобилизацию всех сил государства и общества в борьбе с глобальной угрозой нынешнего времени, без осуществления которой (мобилизации) невозможно скоординированное противодействие терроризму.

9. Приоритет мер предупреждения терроризма является одним из самых важных принципов противодействия терроризму - он означает выбор российским законодателем стратегии использования превентивных методов борьбы с террористами. Вряд ли можно говорить с уверенностью о четком следовании правоохранительных органов подобному механизму противодействия терроризму - слишком мало времени прошло со дня принятия Закона. Однако полагаем, что в будущем реализация данного принципа снизит до минимума риски гибели и вреда здоровью большого количества людей.

10. Единоначалие в руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении контртеррористических операций - принцип, который находит свое дальнейшее развитие в статьях 12 и 13 комментируемого Закона (см. соответствующий комментарий).

11. При проведении контртеррористической операции информирование общественности о террористической акции осуществляется в формах и объеме, определяемых руководителем оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией или представителем указанного штаба, ответственным за поддержание связи с общественностью. Таким образом реализуется одна из составляющих принципа конфиденциальности сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников. Так, не допускается распространение информации:

- раскрывающей специальные технические приемы и тактику проведения контртеррористической операции;

- способной затруднить проведение контртеррористической операции и создать угрозу жизни и здоровью людей, оказавшихся в зоне проведения контртеррористической операции или находящихся за пределами указанной зоны;

- служащей пропаганде или оправданию терроризма и экстремизма;

- о сотрудниках специальных подразделений, членах оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией при ее проведении, а также о лицах, оказывающих содействие в проведении указанной операции.

12. Представляется, что в комментируемой статье были названы далеко не все принципы, которыми руководствуется государство при реализации политики противодействия терроризму. Так, в международных документах, направленных на противодействие терроризму, предусматривается, что государства-участники принимают во внимание цели и принципы Устава Организации Объединенных Наций, касающиеся поддержания международного мира и безопасности и развития добрососедства и дружественных отношений между государствами. Данное положение, к примеру, закреплено в преамбулах к Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом (Нью-Йорк, 15 декабря 1997 года) и Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма (принятой Резолюцией N A/Res/59/290 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 апреля 2005 года). Данные Конвенции были ратифицированы Российской Федерацией,

соответственно, 13 февраля 2001 года Федеральным законом N 19-ФЗ "О ратификации Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом" и 2 октября 2006 года Федеральным законом N 158-ФЗ "О ратификации Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма". Поскольку первый нормативный акт был ратифицирован до принятия комментируемого Закона, представляется возможным включение указанной группы принципов в перечень комментируемой статьи.

13. Далее, несмотря на указание о недопустимости политических уступок террористам (11-й принцип), Государственная Дума ФС РФ 22 сентября 2006 года приняла Постановление N 3498-4 ГД "Об объявлении амнистии в отношении лиц, совершивших преступления в период проведения контртеррористических операций на территориях субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа". В соответствии с данным Постановлением уголовные дела не возбуждаются в отношении лиц, совершивших преступления в период проведения контртеррористических операций на территориях субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, которые добровольно отказались от участия в незаконных вооруженных формированиях либо устойчивых вооруженных группах (бандах) и (или) сдали оружие и военную технику. А уголовные дела, находящиеся в производстве органов дознания, органов предварительного следствия и судов в отношении указанных лиц прекращаются. Кроме того, эти лица освобождаются от отбывания наказания, и с них снимается судимость. Это говорит о том, что, в первую очередь, законодатель, принявший комментируемый Закон, в своих дальнейших действиях руководствуется принципом гуманизма, о чем прямо указано в Постановлении, принятом "в целях достижения гражданского мира и согласия, руководствуясь принципом гуманизма...". Хотя нужно отметить, что и названный принцип (недопустимости политических уступок террористам) в указанном Постановлении был соблюден. Так, в соответствии с пунктом 4, амнистия не распространяется на лиц, совершивших преступления, предусмотренные статьями 105, 111, частью второй статьи 117, статьями 126, 127, 127.1, 127.2, 131, частями второй - четвертой статьи 158, частями второй - четвертой статьи 159, частями второй - четвертой статьи 160, частями второй и третьей статьи 161, частями второй - четвертой статьи 162, частями второй и третьей статьи 163, статьями 164, 205, 205.1, 206, частью первой статьи 208, частями первой и третьей статьи 209, частями первой и третьей статьи 210, статьями 211, 226, 244, 277, 279, 281, 294, 295, 296, 317 и 357 Уголовного кодекса Российской Федерации (то есть на собственно преступления террористического характера и связанные с ними преступления).

Статья 3. Основные понятия

Комментарий к статье 3

1. Комментируемая статья раскрывает понятие "терроризм" как идеологию насилия и практику воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий. По сравнению с ранее действующим Федеральным законом от 25 июля 1998 г. N 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом" это понятие существенно изменилось. Так, в названном Федеральном законе терроризмом признавалось:

- насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов;

- посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность;

- нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений.

Но, несмотря на то, что терроризмом является уже сама идеология насилия, уголовная ответственность предусмотрена ст. 205 Уголовного кодекса Российской Федерации только за совершение определенных действий, т.е. за 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, т.е. за непосредственное совершение террористического акта.

2. Не соответствует закрепленное в комментируемой статье понятие терроризма тому, что понимается под ним в Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.), ратифицированной Федеральным законом от 10 января 2003 г. N 3-ФЗ и вступившей в силу для Российской Федерации 29 марта 2003 года. Так, терроризм указанная Конвенция определяет как:

"а) какое-либо деяние, признаваемое как преступление в одном из договоров, перечисленных в приложении к настоящей Конвенции, и как оно определено в этом договоре;

б) любое другое деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, равно как организация, планирование такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения, - и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон" (статья 1).

В приложении к Конвенции указаны следующие международные документы, понятия из которых также будут приведены ниже:

- Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, совершенная в Гааге 16 декабря 1970 года;

- Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, совершенная в Монреале 23 сентября 1971 года;

- Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 14 декабря 1973 года;

- Международная конвенция о борьбе с захватом заложников, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 17 декабря 1979 года;

- Конвенция о физической защите ядерного материала, принятая в Вене 3 марта 1980 года;

- Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, совершенный в Монреале 24 февраля 1988 года;

- Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, совершенная в Риме 10 марта 1988 года;

- Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, совершенный в Риме 10 марта 1988 года;

- Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 15 декабря 1997 года;

- Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 9 декабря 1999 года;

3. Необходимо также отметить, что на данный момент не существует единого понятия терроризма, в т.ч. международного. В мире имеется множество мнений по этому вопросу. Так, в "Трактате по международному уголовному праву", вышедшем в США под редакцией М. Бассиони и В. Нанди, говорится, что терроризм является международным преступлением, которое угрожает человеческому спокойствию и безопасности, оскорбляет всеобщую совесть и наносит ущерб человеческому достоинству. Между тем терроризм также расшатывает государственные и политические устои страны, является причиной смерти и увечья людей, наносит существенный материальный ущерб, угрожает территориальной целостности. По мнению Дж. Дугарда (ЮАР), международный терроризм - это насильственные акты, имеющие целью вызвать политические изменения, которые подрывают международные отношения и которые международное сообщество рассматривает как несовместимые с желаемыми нормами поведения. Дж. Дугард говорит о террористических актах, которые направлены на подрыв международной политической системы связей и противоречат нормам международной морали и права.

Ю. Динштейн (Израиль) утверждает, что сущность терроризма вообще и международного терроризма в частности проявляется в беспорядочном насилии, обычно направленном против людей без разбора (невинные жертвы террористического акта) в целях создания в массах идеи, что цель оправдывает средства: чем ужаснее преступление, тем лучше с точки зрения террористов. С. Агравала (Индия) считал, что наиболее удачным является смешанное определение понятия "международный терроризм", включающее общую дефиницию и основные

элементы этого преступления. По его мнению, необходимые элементы международного терроризма - это угроза насилием или применение насилия, создающие условия опасности для невинных людей или населения в целом, и международный характер преступления. Следовательно, С. Агравала указывает на террористические акты, которые в известной мере затрагивают международные отношения, но угрожают не собственно их субъектам и международному правопорядку, а людям, гражданскому населению, которые не имеют отношения к целям террористического акта.

Л. Кабрал (Аргентина) предлагал рассматривать в качестве международного преступления такие действия, как:

- покушение на главу иностранного государства или сопровождающих его официальных лиц, представителей международных организаций;
- захват воздушного судна во время международного рейса и другие подобные действия;
- преступления против средств или путей международных связей;
- покушения, совершаемые в местах проведения встреч международного характера, штаб-квартирах международных организаций, конгрессов, олимпийских деревнях и т.д.

Данный перечень, однако, не учитывает такого существенного момента, как то, что объектом посягательств иностранных террористов, даже при политических мотивах, могут быть мирные граждане. <1>

<1> См.: Салимов К.Н. Современные проблемы терроризма. М., 1999. С. 10 - 11.

По мнению Р. Арона, акт насилия рассматривается как террористический в том случае, когда его психологический эффект обратно пропорционален его истинным физическим результатам. Э. Арегача определял терроризм как акты, сами по себе являющиеся традиционными формами общеуголовных преступлений, но совершаемые преднамеренно, с целью вызвать панику и беспорядок в организованном обществе, разрушить общественный порядок, парализовать противодействие террору со стороны общества и интенсифицировать беды и страдания общества.

ЦРУ США предложило такое определение: "Терроризм - это применение или угроза применения насилия в политических целях отдельными лицами или группами лиц, действующими против существующего в данной стране правительства, когда такие действия направлены на то, чтобы нанести удар или запугать более многочисленную группу, чем непосредственная жертва, в отношении которой применяется насилие". Такое определение давало США основание считать насилие, осуществляемое "национально-освободительными движениями", террористическим.

Международный терроризм ЦРУ понимался как терроризм, направленный против иностранных граждан, организаций либо правительств, при условии его поддержки иностранным правительством или организацией. Террористическую деятельность проводят группы, ставящие задачу ниспровергнуть определенный государственный строй, исправить национальную или групповую несправедливость или подорвать международный порядок как конечную цель своей деятельности.

Таким образом, международный терроризм понимается большинством авторов как вид политического насилия, затрагивающего в той или иной степени международные отношения. Вместе с тем в определениях отсутствуют ясные указания на объект и субъект этого преступления.

Международный терроризм исследовался советскими правоведами. Однако в силу объективных факторов определения такого терроризма носили односторонний характер. А.Н. Трайнин, первый советский исследователь международных преступлений, среди иных международных правонарушений не конкретизировал данное понятие, а ссылаясь на Конвенцию о предупреждении и пресечении терроризма 1937 года. П.С. Ромашкин также отсылает к ней. Д.Б. Левин определял международный терроризм как убийство дипломатических представителей и вообще политических деятелей иностранных государств в целях усиления международной напряженности и раздувания политических и военных конфликтов. Данное определение неполно, оно не учитывает, что террористические акты могут совершаться по отношению не только к дипломатам иностранных государств, но и к обычным гражданам. Примером тому может служить захват террористами в Турции парома "Евразия". Террористы выдвинули условие освобождения заложников при выполнении Россией политических требований в Чечне.

И.П. Блищенко и Н.В. Жданов писали, что международный терроризм охватывает не только насилие против представителей иностранного государства или на иностранной территории лицами, имеющими гражданство, отличное от гражданства страны места совершения террористического акта, но и подрывной деятельности одного государства против другого либо поощрения такой деятельности на территории одного государства с территории другого.

И.И. Карпец рассматривал терроризм как преступление международного характера особого вида: это международная либо внутригосударственная, но имеющая международный (охватывающая два или более государств) характер организационная и иная деятельность,

направленная на создание специальных организаций и групп для совершения убийств и покушений на убийство, нанесения телесных повреждений, применения насилия и захвата людей в качестве заложников с целью получения выкупа, насильственного лишения человека свободы, сопряженного с глумлением над личностью, применением пыток, шантажа и т.д.; терроризм может сопровождаться разрушением и ограблением зданий, жилых помещений и иных объектов. По мнению автора, цель терроризма - нанесение ущерба демократическим и прогрессивным социальным преобразованиям, собственности организаций, учреждений, частных лиц; запугивание людей, насилие над ними и физическое уничтожение в угоду реакционным взглядам и идеологии фашистского, расистского, анархистского, шовинистического либо военно-бюрократического толка, а также получение преступными элементами или покровительствующими им организациями, группами, лицами материальной или иной выгоды. Целью терроризма являются также дезорганизация и нанесение ущерба нормальным отношениям между государствами. Охарактеризовав столь широко терроризм, И.И. Карпец считает, что это деяние может рассматриваться и как международное преступление.

Л.А. Моджорян считает, что "от терроризма как государственного преступления следует отличать терроризм как преступление международного характера, затрагивающее интересы двух и более государств или нарушающее международный правопорядок. Террористический акт можно квалифицировать как преступление международного характера, когда:

- террорист и лица, страдающие от террористического акта, являются гражданами одного и того же государства или разных государств, но преступление совершено за пределами этих государств;

- террористический акт направлен против лиц, пользующихся международной защитой;

- подготовка к террористическому акту ведется в одном государстве, а осуществляется в другом;

- совершив террористический акт в одном государстве, террорист укрывается в другом, и встает вопрос о его выдаче".

Таким образом, в советской правовой доктрине наблюдаются значительные расхождения при определении характера и содержания международного терроризма. <1>

<1> См.: Салимов К.Н. Современные проблемы терроризма. М., 1999. С. 12 - 15.

4. Определения терроризма также содержатся в международных конвенциях, ратифицированных Российской Федерацией, и российском законодательстве. Так, Европейская конвенция о борьбе с терроризмом от 27 января 1977 года к терроризму относит:

- правонарушения, связанные с преступным захватом летательных аппаратов;

- правонарушения, направленные против безопасности гражданской авиации;

- тяжелые правонарушения, заключающиеся в покушении на жизнь, телесную целостность или свободу людей, имеющих право международной защиты, включая дипломатических представителей;

- правонарушения, содержащие захват заложников или незаконное лишение свободы;

- правонарушения, содержащие использование бомб, гранат, ракет, автоматического огнестрельного оружия, бандеролей или посылок с опасными вложениями, соразмерно с тем, насколько подобное использование представляет опасность для людей;

- попытка совершения одного из вышеуказанных правонарушений или участие в качестве сообщника лица, которое совершает или пытается совершить подобное правонарушение <1>.

<1> См.: Европейская конвенция о борьбе с терроризмом от 27 января 1977 года // Комментарий к ФЗ "О борьбе с терроризмом". СПб., 2003. С. 311.

Статья 2, пункт 1, Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 года в качестве актов терроризма рассматривает "деяния, направленные на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения" <2>.

<2> Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 года // Там же. С. 368.

Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 года в статье 1 называет терроризмом "деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в

военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, равно как организация, планирование такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения" <1>. Как можно видеть, определение терроризма, данное в Шанхайской конвенции, в целом повторяет положения Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 года. Однако первое содержит более полное понятие терроризма, указывая на то, что мишенями для террористов являются не только люди, но и материальные объекты, а дополнительной целью может быть нарушение общественной безопасности. При этом ничего не говорится об угрозе совершения таких деяний, хотя в реальности такие угрозы встречаются довольно часто. Последний пример этому - захват и удержание заложников - граждан Италии, США, Японии, Южной Кореи и других государств иракскими ополченцами, угрожающими убить их в случае невывода военных подразделений данных государств из оккупированного Ирака.

<1> См.: Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 года // Там же. С. 382.

5. Практически не учитываются (либо применяются очень ограниченно, а в результате этого неполно либо искаженно) при конструировании понятий в национальном законодательстве понятия международных нормативных документов, которые предлагают довольно удачные определения. Есть и акты национального законодательства, содержащие соответствующие определения и принятые ранее, однако не учитываемые при принятии более поздних нормативных документов. Говоря о терроризме, в частности, можно выделить ряд его разновидностей, определения которых закреплены в соответствующих актах международного характера и национальном законодательстве. Речь идет о таких понятиях, как "ядерный терроризм", "бомбовый терроризм", "биологический" и "химический терроризм".

6. Для Российской Федерации бомбовый терроризм (определение см. далее) представляет повышенную общественную опасность, поскольку процент совершения деяний подобного рода составляют большую часть среди всех совершаемых преступлений террористического характера в России. Так, к примеру, по результатам изучения следственной практики по делам о терроризме в городе Москве можно сделать вывод о том, что все террористические акции совершались путем применения взрывных устройств либо с угрозой их применения. Наблюдаются такие виды применения взрывных устройств, как самоподрыв смертника, закладка взрывного устройства в автомашину, минирование объекта недвижимости. Во всех исследованных случаях использовались самодельные взрывные устройства с электрическим способом взрывания, либо переделанные штатные боеприпасы. Замыкание электрической цепи производилось непосредственно исполнителем-смертником либо с помощью замедлителя - часового механизма. При применении самодельных взрывных устройств в местах массового скопления людей использовались устройства осколочно-фугасного типа с готовыми поражающими элементами, которыми служили шарики, ролики, а также крепежные изделия - болты, шурупы типа "саморез" с потайной головкой, строительные дюбели <1>.

<1> См. об этом подробно: Телегина Т.Д. Особенности способа совершения терроризма на территории города Москвы (результаты криминалистического исследования) // Организованная преступность и коррупция: результаты криминологического-социологического исследований. Выпуск 1 / Под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов, 2005. С. 103 - 108.

Преступлением по смыслу Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма (принятой Резолюцией N A/Res/59/290 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 апреля 2005 года) признается совершаемое любым лицом деяние, если это лицо:

1. Незаконно и умышленно:

a) владеет радиоактивным материалом либо изготавливает устройство или владеет им:

i) с намерением причинить смерть или серьезное увечье или

ii) с намерением нанести существенный ущерб собственности или окружающей среде;

b) использует радиоактивный материал или устройство любым образом либо использует или повреждает ядерный объект таким образом, что происходит высвобождение или создается опасность высвобождения радиоактивного материала:

i) с намерением причинить смерть или серьезное увечье, или

ii) с намерением нанести существенный ущерб собственности или окружающей среде, или

iii) с намерением вынудить физическое или юридическое лицо, международную организацию или государство совершить какое-либо действие или воздержаться от него.

2. Любое лицо также совершает преступление, если оно:

а) угрожает совершить преступление, указанное в пункте 1, "b", настоящей статьи, причем есть признаки, указывающие на реальность этой угрозы, или

б) незаконно и умышленно требует радиоактивный материал (ядерный материал и другие радиоактивные вещества, которые содержат нуклиды, распадающиеся самопроизвольно (процесс, сопровождающийся испусканием ионизирующего излучения одного или нескольких видов, например альфа-излучение, бета-излучение, нейтронное излучение и гамма-излучение), и которые могут в силу своих радиологических свойств или свойств своего деления причинить смерть, серьезное увечье либо существенный ущерб собственности или окружающей среде), устройство (любое ядерное взрывное устройство или любое рассеивающее радиоактивный материал или излучающее радиацию устройство, которое может в силу своих радиологических свойств причинить смерть, серьезное увечье либо существенный ущерб собственности или окружающей среде) или ядерный объект (любой ядерный реактор, включая реакторы, установленные на морских судах, транспортных средствах, летательных аппаратах или космических объектах для использования в качестве источника энергии, чтобы приводить в движение такие суда, транспортные средства, летательные аппараты или космические объекты или для любой другой цели; любое сооружение или средство передвижения, используемое для производства, хранения, переработки или транспортировки радиоактивного материала), прибегая при этом к угрозе при обстоятельствах, указывающих на реальность этой угрозы, либо к применению силы.

3. Любое лицо также совершает преступление, если оно пытается совершить какое-либо из преступлений, указанных в пункте 1 настоящей статьи.

4. Любое лицо также совершает преступление, если оно:

а) участвует в качестве соучастника в совершении какого-либо из преступлений, указанных в пунктах 1, 2 или 3 настоящей статьи, или

б) организует других лиц или руководит ими с целью совершения какого-либо из преступлений, указанных в пунктах 1, 2 или 3 настоящей статьи, или

с) любым другим образом способствует совершению одного или более преступлений, указанных в пунктах 1, 2 или 3 настоящей статьи, группой лиц, действующих с общей целью; такое содействие должно оказываться умышленно и либо в целях поддержки общего характера преступной деятельности или цели группы, или же с осознанием умысла группы совершить соответствующее преступление или преступления.

7. Любое лицо совершает преступление по смыслу Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом (Нью-Йорк, 15 декабря 1997 года):

1. Если оно незаконно и преднамеренно доставляет, помещает, приводит в действие или взрывает взрывное или иное смертоносное устройство (взрывное или зажигательное оружие или устройство, предназначенное или способное причинить смерть, серьезное увечье или существенный материальный ущерб, или оружие или устройство, предназначенное или способное причинить смерть, серьезное увечье или существенный материальный ущерб посредством высвобождения, рассеивания или воздействия токсических химических веществ, биологических агентов или токсинов или же аналогичных веществ, либо радиации или радиоактивного материала) в пределах мест общественного пользования (места общественного пользования означают те части любого здания, земельного участка, улицы, водного пути или других мест, которые доступны или открыты для населения, будь то постоянно, периодически или время от времени, и включают любой коммерческий, деловой, культурный, исторический, просветительский, культовый, государственный, развлекательный, рекреационный или аналогичный объект, который таким образом доступен или открыт для населения), государственного или правительственного объекта (государственный или правительственный объект означает любой постоянный или временный объект или транспортное средство, используемые или занимаемые представителями государства, членами правительства, представителями законодательного или судебного органа, либо должностными лицами или служащими органа государственной власти или иного государственного органа или учреждения, либо служащими или должностными лицами межправительственной организации в связи с выполнением своих служебных обязанностей), объекта системы общественного транспорта (система общественного транспорта означает все объекты, транспортные средства и вспомогательные элементы - будь то государственные или частные, которые используются в ходе или для целей оказания общедоступных услуг по перевозке людей или грузов) или объекта инфраструктуры (объект инфраструктуры означает любой находящийся в государственной или частной собственности объект, оказывающий или распределяющий услуги в интересах населения, такие как водоснабжение, канализация, энергоснабжение, снабжение топливом или связь) или таким образом, что это направлено против них:

а) с намерением причинить смерть или серьезное увечье или

б) с намерением произвести значительное разрушение таких мест, объекта или системы, когда такое разрушение влечет или может повлечь причинение крупного экономического ущерба.

2. Любое лицо также совершает преступление, если оно пытается совершить какое-либо из преступлений, указанных в пункте 1.

3. Любое лицо также совершает преступление, если оно:

а) участвует в качестве соучастника в совершении какого-либо из преступлений, указанных в пунктах 1 или 2, или

б) организует других лиц или руководит ими с целью совершения какого-либо из преступлений, указанных в пунктах 1 или 2, или

с) любым другим образом способствует совершению одного или более преступлений, указанных в пунктах 1 или 2, группой лиц, действующих с общей целью; такое содействие должно оказываться умышленно и либо в целях поддержки общего характера преступной деятельности или цели группы, или же с осознанием умысла группы совершить соответствующее преступление или преступления.

8. Среди национальных нормативных документов, в которых, прежде принятия комментируемого Закона, идет речь о таких разновидностях терроризма, как биологический и химический терроризм (которые, к сожалению, не были определены и даже упомянуты в комментируемом Законе), а также определены, собственно, терроризм, террористическая деятельность, международная террористическая деятельность, террористическая акция (террористический акт), террорист и др., можно назвать письмо Главного управления исполнения наказаний Минюста РФ от 8 ноября 2001 г. N 18/29-394 "О мерах по обеспечению противодействия биологическому и химическому терроризму", а также Методические рекомендации от 28 декабря 2001 г. N 2510/13132-01-34 "Организация медико-санитарного обеспечения при террористических актах с использованием опасных химических и отравляющих веществ" (утвержденные Минздравом РФ 28 декабря 2001 г.).

Рекомендации при работе с почтой, подозрительной на заражение биологической субстанцией или химическим веществом, утверждены указанным письмом Главного управления исполнения наказаний Минюста РФ от 8 ноября 2001 г. N 18/29-394 "О мерах по обеспечению противодействия биологическому и химическому терроризму".

9. Считаю возможным привести для сравнения с указанными в комментируемой статье определения Методических рекомендаций от 28 декабря 2001 г. N 2510/13132-01-34 "Организация медико-санитарного обеспечения при террористических актах с использованием опасных химических и отравляющих веществ" (утвержденных Минздравом РФ 28 декабря 2001 г.):

- терроризм - насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений;

- террористическая деятельность - деятельность, включающая в себя:

1) организацию, планирование, подготовку и реализацию террористической акции;

2) подстрекательство к террористической акции, насилию над физическими лицами или организациями, уничтожению материальных объектов в террористических целях;

3) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для совершения террористической акции, а равно участие в такой акции;

4) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;

5) финансирование заведомо террористической организации или террористической группы или иное содействие им;

- международная террористическая деятельность - террористическая деятельность, осуществляемая:

1) террористом или террористической организацией на территории более чем одного государства или наносящая ущерб интересам более чем одного государства;

2) гражданами одного государства в отношении граждан другого государства или на территории другого государства;

3) в случае, когда как террорист, так и жертва терроризма являются гражданами одного и того же государства или разных государств, но преступление совершено за пределами территорий этих государств;

- террористическая акция (террористический акт) - непосредственное совершение преступления террористического характера в форме взрыва, поджога, применения или угрозы применения ядерных взрывных устройств, радиоактивных, химических, биологических, взрывчатых, токсических, отравляющих, сильнодействующих, ядовитых веществ; уничтожения, повреждения или захвата транспортных средств или других объектов; посягательства на жизнь государственного или общественного деятеля, представителя национальных, этнических, религиозных или иных групп населения; захвата заложников, похищения человека; создания опасности причинения вреда жизни, здоровью или имуществу неопределенного круга лиц путем создания условий для аварий и катастроф техногенного характера либо реальной угрозы создания такой опасности; распространения угроз в любой форме и любыми средствами; иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий;

- террорист - лицо, участвующее в осуществлении террористической деятельности в любой форме;

- террористическая группа - группа лиц, объединившихся в целях осуществления террористической деятельности;

- террористическая организация - организация, созданная в целях осуществления террористической деятельности или признающая возможность использования в своей деятельности терроризма. Организация признается террористической, если хотя бы одно из ее структурных подразделений осуществляет террористическую деятельность с ведома хотя бы одного из руководящих органов данной организации;

- борьба с терроризмом - деятельность по предупреждению, выявлению, пресечению, минимизации последствий террористической деятельности;

- контртеррористическая операция - специальные мероприятия, направленные на пресечение террористической акции, обеспечение безопасности физических лиц, обезвреживание террористов, а также на минимизацию последствий террористической акции;

- зона проведения контртеррористической операции - отдельные участки местности или акватории, транспортное средство, здание, строение, сооружение, помещение и прилегающие к ним территории или акватории, в пределах которых проводится указанная операция.

10. Пункт 2 статьи 3 комментируемого Закона определяет террористическую деятельность как деятельность, которая включает в себя:

а) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;

б) подстрекательство к террористическому акту. Подстрекательством в соответствии со ст. 33 Уголовного кодекса Российской Федерации могут быть любые действия, направленные на склонение к совершению преступления обычно исполнителя, но могут склонять к совершению преступления и пособника. При этом способы подстрекательства различны - уговор, подкуп, угроза и т.д.;

в) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре. Вооруженным формированием признается объединение, отряд, дружина или иная группа, члены которой (все или значительное число) обладают любым видом оружия. Незаконным будет являться любое вооруженное формирование, образование которого не предусмотрено федеральными законами. Организация незаконного вооруженного формирования включает в себя его создание и руководство им. Создание вооруженного формирования означает совершение любых действий, результатом которых стало его образование, а под руководством понимается принятие решений, связанных с планированием, материальным обеспечением и организацией его деятельности. Участие в вооруженном формировании представляет собой выполнение лицом возложенных на него функций и поручений, участие в вооруженных акциях и т.д. За организацию незаконного вооруженного формирования, а также участие в нем ст. 208 Уголовного кодекса предусмотрена уголовная ответственность независимо от того, будет ли таким формированием террористический акт реализован.

Преступное сообщество - это сплоченная организованная группа (организация) либо объединение организаций, созданные для совершения тяжких или особо тяжких преступлений (ч. 4 ст. 35 Уголовного кодекса Российской Федерации). Признаками, отличающими преступное сообщество от иных видов преступных групп, являются сплоченность и организованность. Сплоченность означает наличие у всех членов преступного сообщества общей цели - реализации террористического акта. Об организованности преступного сообщества свидетельствует четкое разделение ролей, иерархическое строение внутри группы, тщательное планирование преступлений и т.д. Ответственность за организацию преступного сообщества (преступной организации) и участие в нем предусмотрены ст. 210 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Организованной группой является устойчивая группа лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений. Организованная группа обладает

устойчивостью и организованностью. Об устойчивости организованной группы могут свидетельствовать такие признаки, как стабильность ее состава, тесная взаимосвязь между ее членами, согласованность их действий, длительность ее существования и количество совершенных преступлений. Как правило, такая группа тщательно готовит и планирует преступление, распределяет роли между соучастниками, оснащается технически и т.д. (см.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 4 мая 1990 г. N 3 "О судебной практике по делам о вымогательстве");

г) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов. Вербовка представляет собой привлечение лица к участию в террористическом акте в качестве его исполнителя. Обучение - это подготовка завербованного террориста для участия в террористическом акте, а его использование - это привлечение террориста к непосредственному участию в террористическом акте. Вооружение лица предполагает передачу ему любых видов оружия (огнестрельного, холодного, газового и др.), боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (см. Федеральный закон от 13 декабря 1996 года N 150-ФЗ "Об оружии"). Сюда же относится и модификация или приспособление, ремонт имеющегося оружия, передача запасных частей к нему, оказание вовлекаемому лицу помощи в создании самодельных оружия, взрывных устройств. Под обучением понимается передача знаний, в том числе соответствующей технической документации, руководств по эксплуатации, умений, навыков соответствующему лицу;

д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта. Пособничество может быть двух видов:

- интеллектуальное, которое заключается в содействии совершению террористического акта советами, указаниями, предоставлением информации, заранее данным обещанием скрыть лицо, совершившее террористический акт, средства или орудия его совершения, следы преступления, и

- материальное (физическое), которое представляет собой содействие совершению террористического акта путем предоставления средств или орудий его совершения либо путем устранения препятствий;

е) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

Финансирование означает передачу (лично или через кредитно-финансовое учреждение, других посредников) отдельному лицу или террористической организации в целом денежных средств (в любой валюте) в целях осуществления акта терроризма или функционирования указанной организации (например, приобретение оружия, транспортных средств, помещений и т.д.).

11. Следует обратить внимание на близкий термину "терроризм" термин "экстремистская деятельность", толкование которому дано в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности". Согласно вышеназванному Закону под экстремистской деятельностью (экстремизмом) следует понимать:

1) деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;

- подрыв безопасности Российской Федерации;

- захват или присвоение властных полномочий;

- создание незаконных вооруженных формирований;

- осуществление террористической деятельности;

- возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию;

- унижение национального достоинства;

- осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы;

- пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;

2) пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;

3) публичные призывы к осуществлению указанной деятельности или совершению указанных действий;

4) финансирование указанной деятельности либо иное содействие ее осуществлению или совершению указанных действий, в том числе путем предоставления для осуществления

указанной деятельности финансовых средств, недвижимости, учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, иных материально-технических средств.

В Российской Федерации запрещаются создание и деятельность общественных и религиозных объединений, иных организаций, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. Статья 282.1 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за организацию экстремистского сообщества.

Создание экстремистского сообщества, то есть организованной группы лиц для подготовки или совершения по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы преступлений, предусмотренных статьями 148, 149, частями первой и второй статьи 213, статьями 214, 243, 244, 280 и 282 УК РФ (преступления экстремистской направленности), а равно руководство таким экстремистским сообществом, его частью или входящими в такое сообщество структурными подразделениями, а также создание объединения организаторов, руководителей или иных представителей частей или структурных подразделений такого сообщества в целях разработки планов и (или) условий для совершения преступлений экстремистской направленности подлежат предусмотренному Уголовным кодексом наказанию.

Законодательством Российской Федерации запрещено не только осуществление экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, но и распространение через средство массовой информации экстремистских материалов либо выявление фактов, свидетельствующих о наличии в его деятельности признаков экстремизма. При этом под средством массовой информации следует понимать периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмму, кинохроникальную программу, иную форму периодического распространения массовой информации.

На территории Российской Федерации запрещаются издание и распространение печатных, аудио-, аудиовизуальных и иных материалов, содержащих хотя бы один из признаков экстремизма. К таким материалам относятся:

- официальные материалы запрещенных экстремистских организаций;

- материалы, авторами которых являются лица, осужденные в соответствии с международно-правовыми актами за преступления против мира и человечества и содержащие признаки экстремизма;

- любые иные, в том числе анонимные, материалы, содержащие признаки экстремизма.

10. Существуют и иные понятия, исходящие из основных - указанных в комментируемой статье - или связанные с этими понятиями. Так, разновидностью терроризма является угроза совершения указанных действий. Предлагаемое рядом авторов толкование термина "угроза", однако, часто необоснованно суживает его содержание. Так, угрозу рассматривают в качестве разновидности психического воздействия на органы власти, объективно проявляющуюся вовне (устно, письменно, по телефону или иным способом). Указывается, что угроза конкретизируется в запугивании совершением указанных в соответствующей статье УК РФ действий. Иногда под угрозой понимают не просто высказывания о намерениях совершить акт терроризма, они должны быть подкреплены определенными действиями, свидетельствующими о серьезности намерения, такими как приобретение оружия, взрывчатых или отравляющих веществ, совершение предупреждающих поджогов, разрушение, подбор соучастников, разработка конкретных планов теракта и т.д. <1>. При понимании угрозы только как способа психического воздействия на органы власти высказывания о намерении совершить взрыв должны квалифицироваться как окончанный состав терроризма, а установка взрывного устройства на избранном виновным объекте, обнаруженного и обезвреженного органами милиции, - как покушение на терроризм. Такая ситуация приводит к выводу о несостоятельности подобных рекомендаций. С другой стороны, предложение расценивать угрозы актом терроризма в качестве таковой только после подкрепления ее реальными действиями по подготовке взрыва, поджога и других подобного рода действий лишает данный признак смысла. Такую угрозу может высказать существующая вооруженная организация, которой для реализации угрозы не требуется никаких особых приготовлений; для совершения террористического акта в виде поджога также может и не потребоваться специальной подготовки. Вряд ли, таким образом, правильно рассматривать подобную угрозу как не посягающую на общественную безопасность и потому не являющуюся окончанным терроризмом. Поэтому угрозу не следует ограничивать искусственно. Конечно, она должна восприниматься как реальная, даже в случае если виновный в действительности не собирался ее реализовывать. О серьезности и реальности угрозы может свидетельствовать прошлое угрожающего, значимость для него проблемы, которую он пытается решить таким

образом, обстановка, в которой она высказывается, и многие другие факторы. Однако, если даже только высказывания о намерении совершить теракт признаются законодателем окончанным составом преступления, тем более таковым должны быть признаны действия, непосредственно направленные на совершение взрыва, поджога, иных подобных актов: установка взрывного устройства, размещение горючих веществ, баллонов с ядовитыми газами и др. Поскольку самого взрыва или поджога еще не произошло, такие действия представляют собой угрозу совершения этих актов, причем даже более реальную, чем заявленные намерения. Следственная практика правомерно квалифицирует такие случаи как окончанный состав терроризма, то есть как угрозу совершения террористических действий. Так, к примеру, следователем следственного отделения РУ ФСБ России по Тюменской области 31 октября 1999 года было возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 205 УК РФ по факту обнаружения под стыком рельсы трех тротильных шашек общим весом 1 кг. В связи с этим может возникнуть вопрос: возможны ли приготовление или покушение на терроризм? Это - понятия, которые требуют отдельной оговорки. Приготовление к терроризму может быть выражено в поиске соучастников, приобретении средств и орудий для совершения теракта, поиске объекта, разработке плана и др. Если же взрывное устройство уже установлено, хотя бы виновные предполагали произвести взрыв в другом месте или в другое время, то, представляется, нет оснований рассматривать подобные действия как приготовление к акту терроризма, поскольку они представляют реальную угрозу совершения терроризма и должны квалифицироваться как окончанный состав терроризма. Пример: в связи с обнаружением 19 июля 2002 года в цистерне для перевозки сжиженного газа на базе автомобиля марки "ЗИЛ-130", находящегося в боксе гаража ООО "Энергетик" в г. Невинномысске Ставропольского края, самодельного взрывного устройства, состоящего из аммиачной селитры с алюминиевой пудрой, пластида с двумя электродетонаторами, предназначавшегося для совершения акта терроризма, было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 30 и ч. 1 ст. 205 УК РФ. Данный факт возбуждения уголовного дела представляется необоснованным. Как угрозу совершения террористического акта следует расценивать и случаи, когда лицо не имело намерения реализовать психическую угрозу в действительности, но объективно такая угроза воспринималась как реальная.

<1> См.: Беляева Н.В. Понятие угрозы при совершении терроризма // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: Сб. материалов третьей Международной научно-практической конференции. М., 2006. С. 233 - 235.

11. Федеральным законом от 27 июля 2006 г. N 153-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма" и Федерального закона "О противодействии терроризму" Уголовный кодекс РФ был дополнен статьей 205.2 "Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма", что также является смежным с терроризмом понятием. Общественная опасность преступления предопределена способностью названных действий существенно дестабилизировать социально-политическую обстановку в стране, нарушить общественное спокойствие, вызвать неуверенность граждан в возможности государства обеспечить безопасные условия их жизнедеятельности.

Между тем в процессе последней криминализации законодателем в очередной раз проигнорирован принцип системного выражения уголовно-правовых норм, предполагающий, что вносимые в процессе текущего уголовно-правового регулирования законодательные изменения не должны дублировать уже существующие нормативные положения или противоречить им. Современное же законодательство создает условия для конкуренции норм, что, в свою очередь, способно дезориентировать правоприменителя в выборе приоритетности уголовно-правовых средств. Приведем аргументы в пользу высказанных критических замечаний. Согласно действующему законодательству (см. ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности"), экстремистской деятельностью (экстремизмом), в числе других, признается деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на осуществление террористической деятельности. Ответственность за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности предусмотрена в ст. 280 УК. Возникает вопрос: зачем устанавливать ответственность за деяния, которые уже и так считаются преступными согласно действующему законодательству?

Сказанное позволяет прогнозировать проблемы, с которыми неизбежно столкнутся практические органы при применении соответствующих конкурирующих норм. В подтверждение этого приведем пример из судебной практики. Приговором суда виновным в публичных призывах к осуществлению экстремистской деятельности с использованием средств массовой информации (ч. 2 ст. 280 УК) был признан житель г. Кемерово Чупрунов. Через сеть Интернет с домашнего

компьютера с октября 1998 г. по ноябрь 2002 г. им распространялась виртуальная газета "Русское знамя" от имени межрегионального политического объединения "Союз Русского Народа", официально не зарегистрированного. На страницах газеты, а также на нескольких сайтах он размещал тексты, в которых содержались утверждения о необходимости всероссийского вооруженного восстания, выступления против существующего политического строя и т.п. Чупрунов призывал превратить всю страну в "зону беспощадного террора", для чего предлагал записываться в "бригады Народного правого штурма" (См.: http://genproc.gov.ru/ru/news/news_current.shtml?2005/06//1586.html).

Указанная выше правовая оценка была дана судом до включения в УК РФ статьи 205.2. А как должны квалифицироваться действия Чупрунова с позиции действующего уголовного законодательства? Ведь его публичные призывы направлены на осуществление как экстремистской, так и террористической деятельности. Квалификация содеянного по совокупности преступлений будет нарушать принцип справедливости: "Никто не может нести уголовную ответственность дважды за одно и то же преступление" (ч. 2 ст. 6 УК).

Объективную сторону анализируемого преступления образуют действия, направленные на:

- публичные призывы к осуществлению террористической деятельности;
- публичное оправдание терроризма.

Призывы могут заключаться в пропаганде идей терроризма, распространении материалов или информации, побуждающих к осуществлению террористической деятельности.

Понятию "публичное оправдание терроризма" в примечании к ст. 205.2 УК дано аутентическое толкование. Таковым признается публичное заявление о признании идеологии и практики терроризма правильными, нуждающимися в поддержке и подражании. Публичное оправдание терроризма может заключаться в одобрительных рассуждениях и выводах об идеологии насилия, в том числе на примере других государств (неправительственных организаций, повстанческих движений и т.п.), в поддержке практики воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанной с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

Особого внимания заслуживает такой признак объективной стороны преступления, как призыв. Этимологически призыв - это политический лозунг, обращение, в лаконичной форме выражающее руководящую политическую идею, требование. Данное определение едва ли можно взять за основу уголовно-правовой характеристики рассматриваемого признака. Во-первых, провозглашаемые обращения, направленные на пропаганду идей терроризма, далеко не всегда выражаются в лаконичной форме. Нередко в процессе призывов к осуществлению террористической деятельности объявляется целая программа действий оппозиционных к государственной власти сил (партий, движений и т.д.). Во-вторых, такие призывы могут выражать не только политические требования, но и иметь иную, например, религиозно-экстремистскую направленность.

Призывы, о которых говорится в анализируемой статье, должны носить не абстрактный, а абсолютно конкретный характер и побуждать именно к террористической деятельности (а не к иным формам экстремистской деятельности или массовым беспорядкам). Бланкетность нормы, предусмотренной ст. 205.2 УК, предполагает обращение к комментируемому Федеральному закону "О противодействии терроризму", где дается понятие террористической деятельности и терроризма. Таким образом, исходя из законодательных положений, преступными будут считаться публичные призывы к организации, планированию, подготовке, финансированию и реализации террористического акта; организации незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участию в такой структуре; вербовке, вооружению, обучению и использованию террористов; информационному или иному пособничеству в планировании, подготовке или реализации террористического акта. Лица, публично призывающие к осуществлению иных форм экстремистской деятельности, должны нести ответственность по ст. 280 УК. За призывы к активному неподчинению законным требованиям представителей власти к массовым беспорядкам и к насилию над гражданами наступает ответственность по ч. 3 ст. 212 УК.

Публичность как способ совершения рассматриваемого преступления предполагает, что адресатом указанных действий выступает определенный или неопределенный виновным круг лиц, до которого доводятся соответствующие идеи (материалы, информация). Ряд авторов отмечает направленность призывов к неограниченному, неопределенному кругу лиц и, соответственно, их исключительно "безличный характер" <1>. Но ведь призывать к осуществлению террористической деятельности можно и вполне определенный (ограниченный) круг лиц. Думается, что исключение возможности обращения с призывами к конкретной группе лиц (например, трудовому коллективу, членам съезда политической партии и т.п.) будет существенным ограничением сферы действия рассматриваемой нормы.

<1> См., например: Российское уголовное право: В 2 т. Т. 2. Особенная часть: Учебник / Под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай, В.С. Комиссарова, А.И. Рапога. М., 2006. С. 338; Кочои С.М. Терроризм и экстремизм: уголовно-правовая характеристика. М., 2005. С. 106.

Призывы и заявления могут осуществляться как устно (на демонстрациях, митингах и т.п.), так и посредством изготовления и распространения печатных материалов, в том числе через сеть Интернет. Спорным представляется мнение о возможности осуществления призывов в изобразительной форме <2>. На наш взгляд, само по себе изображение, без словесного или текстового комментария, не может призывать к осуществлению террористической деятельности или быть воспринято как заявление о признании правильными идеологии и практики терроризма.

<2> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. д.ю.н., Председателя Верховного Суда РФ В.М. Лебедева. М., 2004. С. 708.

Как уголовно-правовая категория призывы по своему содержанию во многом совпадают с подстрекательством, которым признается склонение лица к совершению преступления путем уговора, подкупа, угрозы или другим способом (ч. 4 ст. 33 УК). Таким образом, если и попытаться отграничить, например, подстрекательство к террористическому акту от публичных призывов к осуществлению террористической деятельности, то такая попытка вряд ли будет удачной. Конечно, можно утверждать, что подстрекательство предполагает уговор совершить конкретное уголовно наказуемое деяние (направленное на определенный объект, определенным способом, в соучастии с конкретными лицами и т.д.). Между тем очевидно, что, квалифицируя содеянное как публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, правоприменитель обязан руководствоваться принципом субъективного вменения и доказать, какие именно формы террористической деятельности пропагандировались в процессе соответствующих призывов, а также, что они оказали влияние на определенную категорию лиц, эффективным образом воздействовали на сознание и психику людей <1>.

<1> См.: Агапов П.В. Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма: анализ законодательной новации // <http://sartraccs.sgap.ru/>.

12. С понятием "терроризм" тесно связаны сепаратизм и экстремизм. Заметим, что существует документ, направленный на борьбу сразу с тремя указанными общественно опасными видами деятельности, - это Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, принятая 15 июня 2001 года. Сегодня терроризм, сепаратизм и экстремизм представляют угрозу международному миру и безопасности, развитию дружественных отношений между государствами, а также осуществлению основных прав и свобод человека. В связи с этим представляется необходимым раскрыть содержание указанных понятий.

Итак, согласно Шанхайской конвенции, сепаратизм - это какое-либо деяние, направленное на нарушение территориальной целостности государства, в том числе на отделение от него части его территории, или дезинтеграцию государства, совершаемое насильственным путем, а равно планирование и подготовка такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон. Экстремизм же представляет собой какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон.

Борьба с терроризмом не даст ощутимых результатов, если не будут выявлены и устранены причины, его порождающие. Именно это имел в виду, анализируя трагические события на Северном Кавказе в сентябре 2004 года, Президент РФ В.В. Путин: "Борясь с проявлениями террора, мы практически не достигли видимых результатов. Не достигли видимых результатов, прежде всего, в ликвидации его источников. Однако корни террора лежат и в сохраняющейся в регионе массовой безработице, и в недостатке эффективной социальной политики, и в низком уровне образования подрастающего поколения, а порой - в отсутствии самой возможности получить образование. Все это богатая питательная почва для экстремистской пропаганды, для роста очагов террора, для вербовки им новых сторонников" <2>.

<2> Российская газета. 14 сентября 2004 года.

Важно понять, что одной из главных целей самих террористов является провоцирование государства на нарушение прав и свобод человека, в частности на дискриминацию людей

(меньшинств) по национальному, религиозному или расовому признакам. Терроризм является наиболее опасной формой экстремизма (от латинского "exstremus"), означающего приверженность к крайним взглядам и мерам. В многонациональных и многоконфессиональных государствах, к которым относится Россия, особую опасность представляют такие его разновидности, как этнический и религиозный экстремизм.

К экстремистским обществам некоторые аналитики относят Русское национальное единство (и подобные ему движения), Национал-большевистскую партию и ваххабитов. Ряд исследователей полагает, что к таким организациям следует относить также ряд националистических организаций, действующих в отдельных республиках - субъектах РФ (в частности, на Северном Кавказе и в тюркоязычных регионах) <1>. Типичным примером экстремистского сообщества можно считать движение скинхедов. В России первые скинхеды появились около 10 лет назад. По данным МВД РФ, наиболее крупные группировки русских "бритоголовых" действуют в Москве и области - свыше 5 тыс., в Петербурге - до 3 тыс., до 1 тыс. - в Нижнем Новгороде, Ростове-на-Дону, Ярославле, Пскове и Калининграде <2>. По данным же правозащитных организаций, скинхедов на самом деле намного больше - 50 тыс. Если иметь в виду, что во всем мире по разным оценкам скинхедов не более 70 тыс. человек, то несложно понять, что именно в России они чувствуют себя наиболее комфортно. В отличие от своих зарубежных коллег, близких своими поступками к традиционным анархистам, русские скинхеды исповедуют расово-националистическую идеологию. Если зарубежные скинхеды разбивают витрины крупных западных компаний (символов ненавистного капитализма), то их русские "тезки" предпочитают убивать.

<1> См.: Кочои С.М. Экстремизм: проблемы противодействия // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия / Сборник научных трудов под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов, 2005. С. 289.

<2> См.: Ген имперского мышления // Экспресс. 2004. N 6. С. 76.

В антиэкстремистской деятельности не должно быть места либерализму. Однако факт расследования и поступления в российские суды крайне малого числа уголовных дел, связанных с экстремизмом <3>, символические наказания в отношении осужденных подтверждают существование снисходительного отношения к экстремизму и экстремистам. Так, больше года в городе Орел длился судебный процесс по делу двух активистов брянского отделения Русского национального единства (РНЕ), обвиненных по ч. 2 ст. 282 УК. Районный суд определил "воинствующим молодчикам" лишение свободы условно <4>. "И подобные приговоры, и распространение амнистии на сеятелей зла и ненависти, - как справедливо отмечает М. Краснов, - свидетельствуют о том, что либо такого рода идеи находят отклик в сердцах представителей государственной власти, либо не осознаются ими как реально опасные для государства" <5>.

<3> Во всей России, например, по ст. 282 УК РФ в 2003 году были осуждены всего 4 человека, а в 2002 году - 8 человек // Ратинов А.Р., Кроз М.В., Ратинова Н.А. Ответственность за разжигание вражды и ненависти. М., 2005. С. 16.

<4> См.: Российская газета. 28 июня 2005 г.

<5> См.: Противодействие политическому экстремизму: теория и судебно-следственная практика // Российская юстиция. 2000. N 1. С. 14.

Ситуацию в стране могла бы разрядить выработка норм толерантного поведения и навыков межкультурного взаимодействия, в соответствии с Декларацией принципов толерантности (ЮНЕСКО, 1995 г.), формирование в российском обществе установок толерантного сознания и поведения, веротерпимости и миролюбия. Однако реализация принятого 25 августа 2001 г. Правительством РФ Постановления N 629 "О Федеральной целевой программе "Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001 - 2005 годы)", по сути, провалилась (среди основных направлений реализации Программы была выделена "разработка законодательства, обеспечивающего условия для формирования толерантного поведения, борьба с проявлениями экстремизма, национальной и религиозной нетерпимости"). Никаких конкретных ощутимых результатов, по мнению большинства исследователей, Программа не дала <1>. Более того, государство само оказалось в плену идей, не способствующих национальному объединению россиян. Так, в ходе реформ федеральных органов исполнительной власти исчезло Министерство по делам национальностей, очевидно, не лишнее в управлении одним из самых пестрых в этническом отношении государств мира. На разных уровнях были провалены законопроекты о запрещении пропаганды фашизма, о противодействии политическому экстремизму. В 2002 г. из Кодекса РФ об административных правонарушениях (ст. 20.3) исключено упоминание о фашизме, а в 2003 г. в УК РФ (ст. 282) внесено положение, приравнявшее криминальную ксенофобию - возбуждение ненависти по

признакам расы, языка, отношения к религии к возбуждению ненависти по признаку... пола.

<1> См.: Кочои С.М. Экстремизм: проблемы противодействия // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия / Сборник научных трудов под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов, 2005. С. 290 - 291.

13. Понятие террористического акта, данное в комментируемой статье, по смыслу совпадает с аналогичным определением, содержащимся в ст. 205 Уголовного кодекса Российской Федерации. Террористическим актом считается совершение взрыва, поджога или иных действий, связанных с устрашением населения и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления экологической катастрофы или иных особо тяжких последствий, в целях противоправного воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

В Федеральном законе от 25 июля 1998 г. N 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом" использовалось понятие "террористическая акция", а не "террористический акт". При этом под террористической акцией признавалось непосредственное совершение преступления террористического характера в форме:

- взрыва, поджога, применения или угрозы применения ядерных взрывных устройств, радиоактивных, химических, биологических, взрывчатых, токсических, отравляющих, сильнодействующих, ядовитых веществ;

- уничтожения, повреждения или захвата транспортных средств или других объектов; посягательства на жизнь государственного или общественного деятеля, представителя национальных, этнических, религиозных или иных групп населения;

- захвата заложников, похищения человека;

- создания опасности причинения вреда жизни, здоровью или имуществу неопределенного круга лиц путем создания условий для аварий и катастроф техногенного характера либо реальной угрозы создания такой опасности; распространения угроз в любой форме и любыми средствами;

- иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий.

14. Деятельность по противодействию терроризму согласно комментируемой статье включает в себя профилактику терроризма, борьбу с терроризмом, а также минимизацию и (или) ликвидацию последствий проявлений терроризма. Федеральный закон от 25 июля 1998 г. N 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом" содержал только понятие "борьба с терроризмом", т.е. деятельность по предупреждению, выявлению, пресечению, минимизации последствий террористической деятельности.

Профилактика терроризма - это деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов.

Борьбой с терроризмом признается деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта.

15. Понятие контртеррористической операции, имеющееся в данном Федеральном законе, шире аналогичного понятия, данного в Федеральном законе "О борьбе с терроризмом". В комментируемом Законе установлены виды мероприятий, проводимых в целях борьбы с терроризмом - это специальные, оперативно-боевые, войсковые и иные мероприятия с применением боевой техники, оружия и специальных средств. При этом все названные мероприятия проводятся в комплексе и направлены на пресечение террористического акта, обезвреживание террористов, обеспечение безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта.

16. Не нашли своего закрепления в комментируемой статье следующие понятия, которые были в ранее действующем Федеральном законе от 25 июля 1998 г. N 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом":

- "международная террористическая деятельность", которой считалась террористическая деятельность, осуществляемая:

- 1) террористом или террористической организацией на территории более чем одного государства или наносящая ущерб интересам более чем одного государства;

- 2) гражданами одного государства в отношении граждан другого государства или на территории другого государства;

- 3) в случае, когда как террорист, так и жертва терроризма являются гражданами одного и того же государства или разных государств, но преступление совершено за пределами территорий

этих государств;

- "преступления террористического характера" - преступления, предусмотренные статьями 205 - 208, 277 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации. В настоящее время понятие преступлений террористического характера содержится в ст. 205.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, которая предусматривает ответственность за вовлечение в совершение преступлений террористического характера или иное содействие их совершению;

- "террорист" - лицо, участвующее в осуществлении террористической деятельности в любой форме;

- "террористическая группа" - группа лиц, объединившихся в целях осуществления террористической деятельности;

- "террористическая организация" - организация, созданная в целях осуществления террористической деятельности или признающая возможность использования в своей деятельности терроризма. Организация признается террористической, если хотя бы одно из ее структурных подразделений осуществляет террористическую деятельность с ведома хотя бы одного из руководящих органов данной организации. Хотя ее понятие существует в ст. 24 данного Федерального закона, организация признается террористической и подлежит ликвидации (ее деятельность - запрещению) в случае, если от имени или в интересах организации осуществляются организация, подготовка и совершение преступлений, предусмотренных статьями 205 - 206, 208, 211, 277 - 280, 282.1, 282.2 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также в случае, если указанные действия осуществляет лицо, которое контролирует реализацию организацией ее прав и обязанностей;

- "зона проведения контртеррористической операции" - отдельные участки местности или акватории, транспортное средство, здание, строение, сооружение, помещение и прилегающие к ним территории или акватории, в пределах которых проводится указанная операция;

- заложник - физическое лицо, захваченное и (или) удерживаемое в целях понуждения государства, организации или отдельных лиц совершить какое-либо действие или воздержаться от совершения какого-либо действия как условия освобождения удерживаемого лица.

Статья 4. Международное сотрудничество Российской Федерации в области борьбы с терроризмом

Комментарий к статье 4

1. Как указано в комментарии к статье 1 настоящего Закона, нормативную базу для противодействия терроризму на международном и межгосударственном уровнях составляют соответствующие документы различного характера. Отдельного внимания заслуживают, в связи с вопросом о международном сотрудничестве Российской Федерации в области борьбы с терроризмом, положения Международных конвенций о противодействии терроризму (разумеется, ратифицированных Россией). Так, в Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма (принятой Резолюцией N A/Res/59/290 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 апреля 2005 года) в статье 6 устанавливается, что каждое государство-участник принимает такие меры, какие могут оказаться необходимыми, в том числе в соответствующих случаях в области внутреннего законодательства, для обеспечения того, чтобы преступные деяния, подпадающие под действие настоящей Конвенции, в частности направленные или рассчитанные на создание обстановки террора среди населения, группы лиц или конкретных лиц, ни при каких обстоятельствах не подлежали оправданию по каким-либо соображениям политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или иного аналогичного характера и влекли наказание сообразно степени их тяжести. Каждое государство-участник принимает такие меры, какие могут оказаться необходимыми: для признания уголовными преступлениями согласно его национальному законодательству деяний, указанных в статье 2 Конвенции, а также для установления за эти преступления соответствующих наказаний с учетом тяжкого характера этих преступлений (статья 5 Конвенции).

Государства-участники указанной Конвенции сотрудничают путем:

- принятия всех возможных мер, включая, при необходимости, адаптацию своего национального законодательства в целях предотвращения подготовки в пределах их соответствующих территорий к совершению преступлений, указанных в статье 2, в пределах или за пределами их территорий и противодействия такой подготовке, в том числе мер по запрету на их территориях незаконной деятельности лиц, групп и организаций, которые поощряют, подстрекают, организуют, преднамеренно финансируют или преднамеренно оказывают техническую помощь или предоставляют информацию или участвуют в совершении этих преступлений;

- обмена точной и проверенной информацией в соответствии со своим национальным законодательством и в порядке и на условиях, предусмотренных в настоящей статье, и

координации административных и других мер, принимаемых, когда это необходимо, в целях выявления, предотвращения, пресечения и расследования преступлений, указанных в статье 2, а также в целях привлечения к уголовной ответственности лиц, обвиняемых в совершении таких преступлений. В частности, государство-участник принимает соответствующие меры к тому, чтобы незамедлительно информировать другие государства, указанные в статье 9, относительно совершения преступлений, указанных в статье 2, а также о ставших ему известными приготовлениях к совершению таких преступлений, равно как и информировать, когда это целесообразно, международные организации.

Государства-участники принимают соответствующие меры, совместимые со своим национальным законодательством, для охраны конфиденциальности любой информации, которую они получают от другого государства-участника конфиденциально в силу положений настоящей Конвенции или в результате участия в деятельности, проводимой в целях осуществления настоящей Конвенции. Если государства-участники предоставляют информацию международным организациям конфиденциально, то принимаются меры для обеспечения охраны конфиденциальности такой информации. От государств-участников не требуется предоставлять какую-либо информацию, которую они не имеют права распространять согласно национальному законодательству или которая может поставить под угрозу безопасность заинтересованного государства или физическую защиту ядерного материала. Государства-участники информируют Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о своих компетентных органах и контактных пунктах, ответственных за направление и получение информации, указанной в настоящей статье. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций сообщает такую информацию о компетентных органах и контактных пунктах всем государствам-участникам и Международному агентству по атомной энергии. К таким органам и контактным пунктам должен иметься доступ на постоянной основе.

Договаривающиеся государства оказывают друг другу самую широкую взаимную правовую помощь в связи с судебными разбирательствами по уголовным делам о преступлениях террористического характера. Во всех случаях применяется законодательство о взаимной правовой помощи по уголовным делам запрашиваемого государства.

Государства-участники проводят друг с другом непосредственно или через Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и с помощью международных организаций, где это необходимо, консультации для обеспечения эффективного осуществления Конвенций. Государства-участники выполняют свои обязательства по Конвенциям таким образом, чтобы это отвечало принципам суверенного равенства и территориальной целостности государств и принципу невмешательства во внутренние дела других государств.

Центральные компетентные органы сторон осуществляют сотрудничество и оказывают друг другу содействие путем:

- обмена информацией;
- выполнения запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий;
- разработки и принятия согласованных мер для предупреждения, выявления и пресечения терроризма (экстремизма, сепаратизма) и взаимоуведомления о результатах их осуществления;
- принятия мер по предупреждению, выявлению и пресечению на территории своего государства указанных деяний, направленных против других Сторон;
- принятия мер по предупреждению, выявлению и пресечению финансирования, поставок вооружения и боеприпасов, оказания иного содействия любым лицам и (или) организациям для совершения указанных деяний;
- принятия мер по предупреждению, выявлению, пресечению, запрещению и прекращению деятельности по подготовке лиц к совершению указанных деяний;
- обмена нормативными правовыми актами и материалами о практике их применения;
- обмена опытом работы по предупреждению, выявлению и пресечению указанных деяний;
- подготовки, переподготовки и повышения квалификации своих специалистов в различных формах;
- достижения по взаимному согласию Сторон договоренностей об иных формах сотрудничества, включая, в случае необходимости, оказание практической помощи по пресечению деяний, указанных в пункте 1 статьи 1 настоящей Конвенции, и ликвидации их последствий. Такие договоренности оформляются соответствующими протоколами, которые составляют неотъемлемую часть настоящей Конвенции.

Указанные положения об основах международного сотрудничества государств в борьбе с терроризмом типичны практически для всех международных документов подобного характера (см., к примеру, Международную конвенцию о борьбе с бомбовым терроризмом (Нью-Йорк, 15 декабря 1979 года), Европейскую конвенцию о пресечении терроризма ETS N 90 (Страсбург, 27 января 1977 года), Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.) и др.).

2. Согласно комментируемой статье, Российская Федерация в соответствии с

международными договорами Российской Федерации сотрудничает в области противодействия терроризму с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями. Сотрудничество осуществляется во всех возможных и необходимых сферах деятельности, в том числе и в борьбе с финансированием терроризма. Согласно Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма (принята Резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1999 года) средства означают активы любого рода, осязаемые или неосязаемые, движимые или недвижимые, независимо от способа их приобретения, а также юридические документы или акты в любой форме, в том числе в электронной или цифровой, удостоверяющие право на такие активы или участие в них, включая банковские кредиты, дорожные чеки, банковские чеки, почтовые переводы, акции, ценные бумаги, облигации, векселя, аккредитивы, но не ограничиваясь ими.

Любое лицо совершает преступление по смыслу указанной Конвенции, если оно любыми методами, прямо или косвенно, незаконно и умышленно предоставляет средства или осуществляет их сбор с намерением, чтобы они использовались, или при осознании того, что они будут использованы, полностью или частично, для совершения:

- a) какого-либо деяния, представляющего собой преступление согласно сфере применения одного из договоров и содержащемуся в нем определению;
- b) любого другого деяния, направленного на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения.

Для того чтобы какое-либо деяние составило указанное преступление, необязательно чтобы средства фактически использовались для совершения упомянутого преступления.

Любое лицо также совершает преступление, если оно:

- a) участвует в качестве соучастника в совершении какого-либо из преступлений, указанных в пунктах 1 или 4 статьи 2 указанной Конвенции;
- b) организует других лиц или руководит ими с целью совершения какого-либо из преступлений, указанных в пунктах 1 или 4 статьи 2 указанной Конвенции;
- c) способствует совершению одного или нескольких преступлений, указанных в пунктах 1 или 4 статьи 2 указанной Конвенции, группой лиц, действующих с общей целью. Такое содействие должно носить умышленный характер и должно оказываться:
 - i) либо в целях поддержки преступной деятельности или преступных целей группы, когда такая деятельность или цель предполагают совершение одного из преступлений, указанных в пункте 1 статьи 2 указанной Конвенции;
 - ii) либо при осознании умысла группы совершить одно из преступлений, указанных в пункте 1 статьи 2 указанной Конвенции.

Конвенция о борьбе с финансированием терроризма не применяется в случаях, когда преступление совершено в одном государстве, предполагаемый преступник является гражданином этого государства и находится на территории этого государства, и никакое другое государство не имеет оснований для осуществления своей юрисдикции, что не исключает применения к этим случаям при соответствующих обстоятельствах положений Конвенции.

Каждое государство-участник принимает такие меры, которые могут оказаться необходимыми для установления его юрисдикции в отношении преступлений, когда:

- a) преступление совершено на территории этого государства;
- b) преступление совершено на борту судна, плавающего под флагом этого государства, или летательного аппарата, имеющего регистрацию в соответствии с законами этого государства во время совершения преступления;
- c) преступление совершено гражданином этого государства. Государство-участник может также установить свою юрисдикцию в отношении любого такого преступления, когда:
 - a) преступление было направлено на совершение преступления на территории или в отношении одного из граждан этого государства либо такое преступление было его результатом;
 - b) преступление было направлено на совершение преступления против государственного или правительственного объекта указанного государства за границей, включая помещения дипломатического или консульского представительства этого государства, либо такое преступление было его результатом;
 - c) преступление было направлено на совершение преступления в попытке принудить это государство совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения или такое преступление привело к его совершению;
 - d) преступление совершено лицом без гражданства, которое обычно проживает на территории этого государства;
 - e) преступление совершено на борту воздушного судна, эксплуатируемого правительством

этого государства.

Каждое государство-участник принимает в соответствии с принципами своего внутреннего права необходимые меры для того, чтобы определить, обнаружить, заблокировать или арестовать любые средства, используемые или выделенные в целях совершения преступлений, а также поступления, полученные в результате таких преступлений, для целей возможной конфискации.

Каждое государство-участник принимает в соответствии с принципами своего внутреннего права надлежащие меры для конфискации средств, которые использовались или были выделены для целей совершения преступлений и поступлений, полученных в результате таких преступлений.

Получив информацию о том, что лицо, которое совершило или предположительно совершило преступление, может находиться на его территории, соответствующее государство-участник принимает такие меры, которые могут потребоваться в соответствии с его внутренним законодательством для расследования фактов, указанных в этой информации.

Убедившись, что обстоятельства дают основания для этого, государство-участник, на территории которого находится лицо, совершившее или предположительно совершившее преступление, принимает в соответствии с его внутренним законодательством надлежащие меры по обеспечению присутствия этого лица для целей уголовного преследования или выдачи.

Государства-участники оказывают друг другу максимальную помощь в связи с уголовными расследованиями, уголовным преследованием или процедурами выдачи в связи с указанными преступлениями, включая содействие в получении имеющихся у них доказательств, которые необходимы для разбирательства. Государства-участники не могут отклонять просьбы о взаимной правовой помощи, ссылаясь на банковскую тайну.

3. Среди региональных международных актов, заключенных Российской Федерацией, особое внимание следует обратить на Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.). Согласно указанной Конвенции стороны по взаимному согласию могут проводить консультации, обмениваться мнениями, согласовывать позиции по вопросам борьбы с деяниями, указанными в пункте 1 статьи 1 настоящей Конвенции, в том числе в международных организациях и на международных форумах (статья 5).

В соответствии со статьей 6 Конвенции центральные компетентные органы Сторон в соответствии с Конвенцией осуществляют сотрудничество и оказывают друг другу содействие путем:

- 1) обмена информацией;
- 2) выполнения запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий;
- 3) разработки и принятия согласованных мер для предупреждения, выявления и пресечения деяний, указанных в пункте 1 статьи 1 настоящей Конвенции, и взаимоуведомления о результатах их осуществления;
- 4) принятия мер по предупреждению, выявлению и пресечению на территории своего государства деяний, указанных в пункте 1 статьи 1 настоящей Конвенции, направленных против других Сторон;
- 5) принятия мер по предупреждению, выявлению и пресечению финансирования, поставок вооружения и боеприпасов, оказания иного содействия любым лицам и (или) организациям для совершения деяний, указанных в пункте 1 статьи 1 настоящей Конвенции;
- 6) принятия мер по предупреждению, выявлению, пресечению, запрещению и прекращению деятельности по подготовке лиц к совершению деяний, указанных в пункте 1 статьи 1 Конвенции;
- 7) обмена нормативными правовыми актами и материалами о практике их применения;
- 8) обмена опытом работы по предупреждению, выявлению и пресечению деяний, указанных в пункте 1 статьи 1 Конвенции;
- 9) подготовки, переподготовки и повышения квалификации своих специалистов в различных формах;
- 10) достижения по взаимному согласию Сторон договоренностей об иных формах сотрудничества, включая, в случае необходимости, оказание практической помощи по пресечению деяний, указанных в пункте 1 статьи 1 Конвенции, и ликвидации их последствий. Такие договоренности оформляются соответствующими протоколами, которые составляют неотъемлемую часть настоящей Конвенции. <1>

<1> Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (Рим, 10 марта 1988 г.)// Комментарий к Федеральному закону "О борьбе с терроризмом". СПб.: Питер, 2003. С. 384.

Сотрудничество на двухсторонней основе строится на базе соответствующих договоров. Обязательства о взаимодействии в борьбе с международным терроризмом содержатся в заключенных Россией в 1992 году межгосударственных договорах с Францией и Великобританией о принципах взаимоотношений, а также заключенных СССР в 1990 году Договоре о

добрососедстве, партнерстве и сотрудничестве с ФРГ, Договоре о дружбе и сотрудничестве с Италией. Россия исполняет заключенные Советским Союзом в 70-х годах двусторонние межправительственные Соглашения о сотрудничестве в предотвращении угона гражданских воздушных судов с Афганистаном, Ираном, Финляндией и Турцией (последнее в силу не вступило, поскольку не было ратифицировано турецкой стороной).

4. Сотрудничество по борьбе с терроризмом ведется и в рамках Содружества Независимых Государств. В частности, участниками СНГ был принят Модельный закон "О борьбе с терроризмом", который содержит в себе основные положения стратегии противодействия террористической деятельности. Кроме того, решением Совета глав государств СНГ от 1 декабря 2000 г. утверждено Положение об Антитеррористическом центре государств - участников Содружества Независимых Государств и многие другие документы, в соответствии с которыми компетентные органы государств СНГ взаимодействуют друг с другом.

Положение об Антитеррористическом центре государств - участников Содружества Независимых Государств определяет правовой статус, основные задачи, функции, состав и организационные основы деятельности Антитеррористического центра государств - участников Содружества Независимых Государств (Центр). Центр является постоянно действующим специализированным отраслевым органом Содружества Независимых Государств и предназначен для обеспечения координации взаимодействия компетентных органов государств - участников Содружества Независимых Государств в области борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма.

Решения о принципиальных вопросах деятельности Центра принимаются Советом глав государств Содружества Независимых Государств.

Общее руководство работой Центра осуществляет Совет руководителей органов безопасности и специальных служб государств - участников СНГ.

Предоставление информации на регулярной основе и по запросам компетентным органам государств - участников СНГ, участвующим в формировании специализированного банка данных.

Участие в подготовке и проведении антитеррористических командно-штабных и оперативно-тактических учений, организуемых по решению Совета глав государств Содружества Независимых Государств.

Центр возглавляет руководитель, который назначается (освобождается) решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств по представлению Председателя Совета руководителей органов безопасности и специальных служб государств - участников СНГ. Срок пребывания в должности - три года, с возможностью дальнейшего продления.

Статья 5. Организационные основы противодействия терроризму

Комментарий к статье 5

1. Комментируемая статья устанавливает полномочия Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. При этом если компетенция Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации раскрывается в самой статье, то полномочия государственных органов власти и органов местного самоуправления установлены в иных нормативных правовых актах. В Федеральном законе от 25 июля 1998 г. N 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом" существовала аналогичная статья, которая носила название "Субъекты, осуществляющие борьбу с терроризмом" (ст. 6 названного Закона), согласно которым основным субъектом руководства борьбой с терроризмом и обеспечения ее необходимыми силами, средствами и ресурсами являлось Правительство Российской Федерации, а субъектами, непосредственно осуществляющими борьбу с терроризмом в пределах своей компетенции:

- Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
- Министерство внутренних дел Российской Федерации;
- Служба внешней разведки Российской Федерации;
- Федеральная служба охраны Российской Федерации;
- Министерство обороны Российской Федерации.

2. Организационные основы противодействия терроризму указывают на существование определенного круга полномочий и пределов компетенции органов по противодействию терроризму. В комментируемой статье регламентированы лишь основные вопросы организации противодействия терроризму и не указаны полномочия ряда государственных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом в рамках своих функций. Так, Федеральная служба безопасности и ее территориальные органы осуществляют борьбу с терроризмом посредством предупреждения, выявления и пресечения преступлений террористического характера, в том числе преступлений, преследующих политические цели, а также посредством предупреждения,

выявления и пресечения международной террористической деятельности и, в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, проводят предварительное расследование по уголовным делам о таких преступлениях.

Пограничные органы и пограничные войска осуществляют борьбу с терроризмом посредством предупреждения, выявления и пресечения попыток пересечения террористами Государственной границы Российской Федерации, а также незаконного перемещения через Государственную границу Российской Федерации оружия, взрывчатых, отравляющих, радиоактивных веществ и иных предметов, которые могут быть использованы в качестве средств совершения преступлений террористического характера, участвуют в обеспечении безопасности национального морского судоходства в пределах территориальных вод, исключительной экономической зоны Российской Федерации и в проведении контртеррористических операций (Федеральная пограничная служба подведомственна Федеральной службе безопасности РФ).

Министерство внутренних дел Российской Федерации осуществляет борьбу с терроризмом посредством предупреждения, выявления и пресечения преступлений террористического характера, преследующих корыстные цели.

Служба внешней разведки Российской Федерации и другие органы внешней разведки Российской Федерации осуществляют борьбу с терроризмом посредством обеспечения безопасности учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, их сотрудников и членов семей указанных сотрудников, а также осуществляют сбор информации о деятельности иностранных и международных террористических организаций.

Федеральная служба охраны Российской Федерации осуществляет борьбу с терроризмом посредством обеспечения безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов.

Министерство обороны Российской Федерации обеспечивает защиту находящихся на вооружении оружия массового поражения, ракетного и стрелкового оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, защиту военных объектов, а также принимает участие в обеспечении безопасности национального морского судоходства, воздушного пространства Российской Федерации, в проведении контртеррористических операций.

К функциям Федеральной антитеррористической комиссии относятся следующие:

- разработка политики и рекомендаций по борьбе с терроризмом;
- сбор и анализ информации;
- координация действий федеральных органов исполнительной власти по борьбе с терроризмом;
- участие в подготовке международных договоров по борьбе с терроризмом;
- участие в совершенствовании законодательства по борьбе с терроризмом.

3. Помимо указанных органов, противодействие терроризму осуществляют специальные службы. Так, к примеру, группа "Вымпел" - одно из самых секретных и могущественных спецподразделений мира. Диверсанты, для которых не существует невыполнимых задач. Джеймсы бонды, не знающие слова "нет". Еще лет 10 назад о существовании "Вымпела" знали единицы. Но и сегодня, когда тайн у державы практически не осталось, мало кто может похвастаться особой осведомленностью о делах группы. А тридцать лет назад председатель КГБ СССР Юрий Андропов создал уникальное антитеррористическое подразделение - знаменитую группу "А" ("Альфой" его стали называть позднее журналисты). Сегодня это Управление "А" Центра специального назначения ФСБ России. За эти годы сотрудники "Альфы" провели свыше 30 боевых операций по освобождению заложников, более 1000 раз участвовали в спецмероприятиях, в том числе связанных с задержанием агентов иностранных разведок, охраной высших должностных лиц государства и зарубежных лидеров <1>.

<1> См. подробнее: <http://www.antiterror.ru/>.

4. Поскольку комментируемой статьей не оговорены полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих противодействие терроризму как раз в пределах своих полномочий, представляется логичным разработать и принять на указанных уровнях государственной власти и местного самоуправления соответствующие нормативные акты. В большинстве субъектов Федерации подобные документы принимались начиная с 90-х годов XX века и продолжают приниматься сегодня. Так, к примеру, в Саратовской области действуют такие нормативные акты, как:

- Постановление Губернатора Саратовской области от 4 октября 2006 г. N 165 "Об утверждении Положения об управлении регионального мониторинга, прогнозирования и организации противодействия терроризму Правительства Саратовской области";
- распоряжение Губернатора Саратовской области от 11 апреля 2002 г. N 250-р "О

межведомственном взаимодействии при возможных угрозах совершения актов терроризма с применением биологических и иных средств массового поражения";

- Постановление Правительства Саратовской области от 4 октября 2006 г. N 309-П "Об утверждении штатной численности управления регионального мониторинга, прогнозирования и организации противодействия терроризму Правительства Саратовской области";

- Постановление Главы Балаковского муниципального образования Саратовской области от 10 июля 2003 г. N 2065 "Об утверждении состава оперативного штаба по борьбе с терроризмом при администрации Балаковского муниципального образования" (на территории Балаковского муниципального образования находится потенциальный объект террористической угрозы - Балаковская атомная электростанция)

- и др.

5. 15 февраля 2006 года Президент РФ принял Указ N 116 "О мерах по противодействию терроризму", вступивший в силу со дня вступления в силу комментируемого Федерального закона. Именно в этом Указе конкретизированы (причем - заметим - ранее, чем был принят комментируемый Закон) организационные основы противодействия терроризму. Так, важным шагом, реализованным с принятием данного Указа, стало образование Национального антитеррористического комитета. Председателем Национального антитеррористического комитета по должности является директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений Указом предусмотрено образование антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации. Руководителями антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации по должности являются высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации. В соответствии с п. 12 Указа положение об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации и ее регламент утверждаются председателем Национального антитеррористического комитета; организационное и материально-техническое обеспечение деятельности антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации осуществляется высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

Для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями в составе Национального антитеррористического комитета образован Федеральный оперативный штаб, а в субъектах Российской Федерации - оперативные штабы. В состав Федерального оперативного штаба по должностям входят:

- руководитель штаба;

- Министр внутренних дел Российской Федерации (заместитель руководителя штаба);

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

- заместитель Председателя Правительства Российской Федерации - Министр обороны Российской Федерации;

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

- Министр иностранных дел Российской Федерации;

- директор СВР России;

- директор ФСО России;

- руководитель Росфинмониторинга;

- заместитель Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации.

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

- начальник территориального органа ФСБ России (руководитель штаба) (если председателем Национального антитеррористического комитета не принято иное решение);

- начальник территориального органа МВД России (заместитель руководителя штаба);

- начальник Главного управления МЧС России по субъекту Российской Федерации;

- представитель Вооруженных Сил Российской Федерации (по согласованию);

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

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

Помимо этого, отдельно регламентированы вопросы деятельности оперативного штаба в Чеченской Республике. Так, на данный орган дополнительно возложены функции по

непосредственному руководству специальными силами и средствами по обнаружению и пресечению деятельности террористических организаций и групп, их лидеров и лиц, участвующих в организации и осуществлении террористических актов на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, а также функции по организации планирования применения на территории Чеченской Республики выделенных сил и средств Объединенной группировки войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации (далее - Объединенная группировка). Командующему Объединенной группировкой предписано выполнять указания руководителя оперативного штаба в Чеченской Республике при решении возложенных на штаб задач и по заявке руководителя этого штаба выделять необходимые силы и средства, в том числе средства материально-технического обеспечения.

Структура аппаратов Комитета, Федерального оперативного штаба и оперативных штабов в субъектах Российской Федерации, штатная численность указанных аппаратов и порядок их комплектования определяются директором Федеральной службы безопасности Российской Федерации. Должности в аппаратах Комитета, Федерального оперативного штаба и оперативных штабов в субъектах Российской Федерации подлежат замещению федеральными государственными служащими, в том числе военнослужащими органов федеральной службы безопасности, а также прикомандированными к Федеральной службе безопасности Российской Федерации военнослужащими и сотрудниками федеральных органов исполнительной власти по согласованию с такими органами.

Решения Федерального оперативного штаба, принятые в соответствии с его компетенцией, обязательны для всех государственных органов, представители которых входят в его состав и в состав оперативных штабов в субъектах Российской Федерации, а решения оперативных штабов в субъектах Российской Федерации, принятые в соответствии с их компетенцией, обязательны для всех государственных органов, представители которых входят в их состав.

Руководителя Федерального оперативного штаба назначает председатель Комитета; руководителями же оперативных штабов в субъектах Российской Федерации, за исключением Чеченской Республики, по должности являются руководители территориальных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации в соответствующих субъектах Российской Федерации, если председателем Комитета не принято иное решение. Руководителем оперативного штаба в Чеченской Республике по должности является заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации, а общее руководство деятельностью оперативного штаба в Чеченской Республике и Объединенной группировки осуществляет Министр внутренних дел Российской Федерации.

Министерству внутренних дел Российской Федерации совместно с Министерством обороны Российской Федерации до 15 декабря 2006 г. упомянутым Указом Президента было поручено представить в установленном порядке предложения по реорганизации Объединенной группировки, предусмотрев возможность поэтапного вывода в 2007 - 2008 годах подразделений внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации и Вооруженных Сил Российской Федерации, дислоцированных в Чеченской Республике на временной основе.

Постоянно действующие группы оперативного управления при антитеррористических комиссиях в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, Указом N 116 были преобразованы в группы оперативного управления при оперативных штабах в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа.

Помимо названных установлений, рассматриваемый Указ утвердил следующие документы:

- Положение о Национальном антитеррористическом комитете;
- состав Национального антитеррористического комитета по должностям;
- состав антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации по должностям;
- состав Федерального оперативного штаба по должностям;
- состав оперативного штаба в субъекте Российской Федерации, за исключением Чеченской Республики, по должностям;

- состав оперативного штаба в Чеченской Республике по должностям.

5. Положение о Национальном антитеррористическом комитете регламентирует следующие вопросы:

1) Национальный антитеррористический комитет (далее - Комитет) является органом, обеспечивающим координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму, а также осуществляющим подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

2) Комитет в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства

Российской Федерации, а также Положением о Национальном антитеррористическом комитете;

3) Комитет осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, антитеррористическими комиссиями в субъектах Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также с общественными объединениями и организациями;

4) основными задачами Комитета являются:

- подготовка предложений Президенту Российской Федерации по формированию государственной политики в области противодействия терроризму, а также по совершенствованию законодательства Российской Федерации в этой области;

- координация деятельности по противодействию терроризму федеральных органов исполнительной власти, антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации, а также организация их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями;

- разработка мер по противодействию терроризму, устранению способствующих ему причин и условий, в том числе мер по обеспечению защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;

- участие в международном сотрудничестве в области противодействия терроризму, в том числе в подготовке проектов международных договоров Российской Федерации в этой области;

- подготовка предложений по обеспечению социальной защиты лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом и (или) привлекаемых к этой деятельности, а также по социальной реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов;

- решение иных задач, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по противодействию терроризму;

5) для осуществления своих задач Комитет имеет право:

- принимать решения, касающиеся организации, координации, совершенствования и оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти по противодействию терроризму, а также осуществлять контроль за их исполнением;

- запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы и информацию от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций и должностных лиц;

- создавать рабочие органы для изучения вопросов, касающихся противодействия терроризму, а также для подготовки проектов соответствующих решений Комитета;

- привлекать для участия в работе Комитета должностных лиц и специалистов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также представителей общественных объединений и организаций (с их согласия);

- вносить в установленном порядке предложения по вопросам, требующим решения Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

6) руководство деятельностью Комитета осуществляет председатель Национального антитеррористического комитета (далее - председатель Комитета). Комитет осуществляет свою деятельность на плановой основе в соответствии с регламентом, утверждаемым председателем Комитета. Заседания Комитета проводятся не реже одного раза в два месяца. В случае необходимости по решению председателя Комитета могут проводиться внеочередные заседания Комитета. Присутствие на заседании Комитета его членов обязательно. Члены Комитета обладают равными правами при обсуждении рассматриваемых на заседании вопросов. Члены Комитета не вправе делегировать свои полномочия иным лицам. В случае невозможности присутствия члена Комитета на заседании он обязан заблаговременно известить об этом председателя Комитета. В случае невозможности присутствия члена Комитета на заседании лицо, исполняющее его обязанности, после согласования с председателем Комитета может присутствовать на его заседании с правом совещательного голоса. Заседание Комитета считается правомочным, если на нем присутствует более половины его членов. В зависимости от вопросов, рассматриваемых на заседаниях Комитета, к участию в них могут привлекаться иные лица. Решение Комитета оформляется протоколом, который подписывается председателем Комитета;

7) для реализации решений Комитета могут подготавливаться проекты указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, а также проекты постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, которые представляются на рассмотрение в установленном порядке. В случае если указанные проекты были рассмотрены и одобрены на заседании Комитета, их согласование с органами государственной власти, представители которых присутствовали на заседании, при представлении проектов на рассмотрение в установленном порядке не требуется. Федеральные органы исполнительной власти, представители которых входят в состав Комитета, принимают акты (совместные акты) для реализации решений Комитета;

8) в состав Национального антитеррористического комитета по должностям входят:

- директор Федеральной службы безопасности России (председатель Комитета);
- заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации - помощник Президента Российской Федерации;
- Министр внутренних дел Российской Федерации (заместитель председателя Комитета);
- заместитель директора ФСБ России - руководитель аппарата Национального антитеррористического комитета (заместитель председателя Комитета);
- заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию);
- заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию);
- Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации - Министр Российской Федерации;
- Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Министр иностранных дел Российской Федерации;
- Министр здравоохранения и социального развития Российской Федерации;
- Министр информационных технологий и связи Российской Федерации;
- Министр промышленности и энергетики Российской Федерации;
- Министр транспорта Российской Федерации;
- Министр юстиции Российской Федерации;
- директор Службы внешней разведки России;
- директор Федеральной службы охраны России;
- руководитель Росфинмониторинга;
- начальник Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации - первый заместитель Министра обороны Российской Федерации;
- заместитель Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации.

6. В состав антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации по должностям входят:

- высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации (председатель комиссии);
- начальник территориального органа ФСБ России (заместитель председателя комиссии);
- представитель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (по согласованию);
- начальник территориального органа МВД России;
- начальник Главного управления МЧС России по субъекту Российской Федерации;
- начальник Центра специальной связи и информации Федеральной службы охраны России в субъекте Российской Федерации (по решению председателя антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации в состав комиссии могут включаться иные должностные лица федеральных органов исполнительной власти, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами).

7. По вопросу о составе и компетенции Федерального оперативного штаба, оперативных штабов в субъектах Российской Федерации (в том числе - отдельно - в Чеченской Республике) - см. комментарий к статье 14.

Статья 6. Применение Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом

Комментарий к статье 6

1. Понятие "вооруженные силы" (в смысле вооруженной организации государства) впервые было введено Ф. Энгельсом как общее для армии и флота <1>. В настоящее время понятие "Вооруженные Силы Российской Федерации" установлено в Федеральном законе "Об обороне", принятом 24 апреля 1996 года, - это государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации (ч. 1 ст. 10), предназначенная для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации (ч. 2 ст. 10). В международных документах, направленных на борьбу с терроризмом (в частности, в статье 1 Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, принятой Резолюцией N A/Res/59/290 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 апреля 2005 г., статье 1 Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом, принятой в Нью-Йорке 15 декабря 1997 г.), понятие "вооруженные силы государства" означает вооруженные силы государства, которые организованы,

обучены и оснащены в соответствии с его внутренним законодательством в первую очередь для выполнения задач национальной обороны или безопасности, и лиц, действующих в поддержку этих вооруженных сил, находясь под их официальным командованием, контролем и ответственностью.

<1> См.: Военный энциклопедический словарь / Пред. гл. ред. комиссии Н.В. Огарков. М.: Воениздат, 1984. С. 157.

Под обороной в указанном Законе понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории (ст. 1).

Вооруженные Силы Российской Федерации состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации, в Тыл Вооруженных Сил Российской Федерации и в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации (ст. 11 Федерального закона "Об обороне").

2. Назначение вооруженных сил, принципы их строительства, обучения и воспитания личного состава определяются общественным, государственным строем и политикой государства. Политика противодействия преступности (и, в частности, террористической деятельности) в современной России достигла верха противоречивости. С одной стороны, проявление гуманистических начал по отношению к лицам, совершающим преступления, а с другой - что наглядно проявилось в комментируемой статье в качестве общих начал, а затем конкретизировано в ст. ст. 7 и 8 - фактическое непринятие во внимание прав и свобод правопослушных граждан. Бесспорно, разрешение применять оружие и боевую технику в отношении объектов, используемых для совершения террористического акта либо захваченных террористами, - это довольно сильный и волевой акт со стороны государства. Отныне (с принятием комментируемого ФЗ) компромиссы с террористами невозможны, а у Вооруженных Сил РФ появилось легальное основание применения силовых разрушительных методов.

3. Для уяснения содержания п. 1 комментируемой статьи требуется обращение к следующей статье - 7, которая детально регламентирует, в каких ситуациях и какими методами руководствуются Вооруженные Силы РФ, наделенные правом пресечения актов в воздушной среде. Аналогичным же образом расшифровывается и п. 2 комментируемой статьи (это сделано законодателем в статье 8 "Пресечение террористических актов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского судоходства"), а также п. 3 (обращаться нужно к статье 9) и п. 4 (по содержанию статьи 10).

Комментируемый Закон определяет лишь случаи, в которых возможно использование Вооруженных Сил, порядок же их применения, а также условия и пределы применения ими оружия и боевой техники в Законе не указано, а имеются ссылки на постановления Правительства Российской Федерации, которые должны определить этот порядок. Такой порядок был предусмотрен в проекте Федерального закона N 115259-4 "О противодействии терроризму" (внесен депутатами ГД Б.В. Грызловым, В.А. Васильевым, А.С. Куликовым, А.Г. Баскаевым, В.В. Дятленко, И.В. Бариновым, М.И. Гришанковым и членами СФ В.А. Озеровым, В.Д. Ключенком, В.И. Мельниковым, А.Г. Лысковым, В.И. Федоровым), предусматривал порядок применения оружия и боевой техники.

4. Родовым понятием для п. п. 1, 2 и 4 является понятие "пресечение - воспрепятствование незаконной террористической деятельности путем ее нейтрализации любыми способами, вплоть до применения оружия и боевой техники".

5. Водное пространство Российской Федерации образуют реки, озера, водохранилища и пр. Понятие внутренних морских и территориальных вод определено ст. 5 Закона РФ "О Государственной границе Российской Федерации" и ст. ст. 14, 15 Водного кодекса РФ. Внутренние морские воды - это воды, глубоко вдающиеся в сушу, сообщающиеся с океаном и проливами (Черное, Балтийское, Белое моря); границы территориального моря представляют собой мысленную линию, соединяющую наиболее выступающие точки суши; за пределами территориального моря начинается район исключительной экономической зоны и затем - открытое морское пространство. Национальное морское судоходство осуществляется в пределах внутренних морских вод, территориального моря и исключительной экономической зоны РФ (суда при этом находятся под российским флагом).

Континентальный шельф РФ включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Подводной окраиной материка является продолжение континентального массива РФ, включающего в себя поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема.

Внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря. Внешняя граница континентального шельфа находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, при условии, что внешняя граница подводной окраины материка не простирается на расстояние более чем 200 морских миль. Если подводная окраина материка простирается на расстояние более 200 морских миль от указанных исходных линий, внешняя граница континентального шельфа совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права (ст. 1 Федерального закона от 30.11.1995 N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации").

Объектами морской производственной деятельности являются предприятия, совершающие на промышленной основе либо в целях промысла исследование, разведку, разработку естественных богатств континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ.

6. Понятие контртеррористической операции приведено в статье 3 настоящего Закона "Основные понятия". Это - "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". Порядок проведения контртеррористической операции изложен в ст. ст. 9, 11 - 17 комментируемого Закона.

7. Состав преступления "международный терроризм" был сформулирован Комиссией международного права ООН в статье 24 Кодекса преступлений против мира и безопасности как "совершение, организация, содействие осуществлению, финансирование или поощрение актов против другого государства или попустительство совершению таких актов, которые направлены против лиц или собственности и которые по своему характеру имеют целью вызвать страх у государственных деятелей, групп лиц или населения в целом". Однако (несмотря на ряд ратифицированных Российской Федерацией международных правовых актов в сфере противодействия терроризму, в том числе международному) в комментируемом Законе (а впервые - именно в п. 4 комментируемой статьи) вместо понятия "международный терроризм" используется понятие "международная террористическая деятельность". Мотивы законодателя несколько неясны, однако заметим, что Федеральным законом от 27 июля 2006 г. N 153-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма" и Федерального закона "О противодействии терроризму" таким же образом были заменены (введены) понятия и в Уголовном кодексе РФ (см., к примеру, ст. ст. 205.1, 205.2).

Статья 7. Пресечение террористических актов в воздушной среде

Комментарий к статье 7

1. Комментируемая статья допускает возможность использования Вооруженных Сил РФ для пресечения полета воздушного судна (равно как и статья 8 - движения плавательного средства) путем его уничтожения в случаях, когда такое судно не подчиняется требованиям о посадке и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы. Иными словами, допускается причинение смерти пассажирам судна (заложникам) для предотвращения гибели большего числа людей. Нужно отметить, что данное положение комментируемой статьи сформулировано не совсем корректно. Не ясно, угроза гибели каких именно людей должна наличествовать. Логично следует, что не тех, которые находятся на борту судна. Возникает вопрос о соответствии подобных жестких мер, прежде всего, конституционным правам человека и гражданина. Глава 2 Конституции РФ закрепляет и гарантирует охрану основных прав и свобод человека и гражданина, среди которых наиболее важное - право на жизнь. Часть 3 ст. 55 Конституции предусматривает ограничение указанных прав федеральным законом 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. Терроризм, бесспорно, угрожает всем перечисленным ценностям. Однако часть 3 ст. 56 Конституции не допускает ограничения, даже в условиях чрезвычайного положения, прав и свобод, предусмотренных статьями 20, 21, 23 (ч. 1) и др. Другими словами, ни при каких обстоятельствах не допускается ограничение права на жизнь. В комментируемом же Законе принцип приоритета защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности, стоит на третьем месте, а принцип недопустимости политических уступок террористам - только на одиннадцатом (см. ст. 2 комментируемого Закона). Однако государство поставлено в чрезвычайно жесткие условия. И борьба с терроризмом путем применения самых серьезных мер является вынужденной необходимостью обеспечения безопасности населения всей страны. Положения же статей нормативных актов, предусматривающих возможность применения

наиболее жестких мер (в том числе комментируемой статьи), должны быть тщательно продуманы, исключать противоречия, поливариантность толкования, предусматривать четко прописанную процедуру применения. Терроризм - одно из наиболее опасных уголовно-правовых и социальных явлений, борьба с которым необходима серьезная, последовательная и, в определенной степени, беспощадная. Но при этом она должна строиться на строгом соблюдении закона и гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина.

2. Представляется, что при принятии нормы о применении вооруженных сил в борьбе с терроризмом, законодатель руководствовался в том числе международными документами, в числе которых, в частности: Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 23 сентября 1971 г.), и Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (г. Гаага, 16 декабря 1970 г.).

Так, государства - участники Монреальской конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, приняли этот документ, считая, что незаконные акты, направленные против безопасности гражданской авиации, угрожают безопасности лиц и имущества, серьезно нарушают воздушное сообщение и подрывают веру народов мира в безопасность гражданской авиации, считая, что наличие таких актов вызывает серьезную озабоченность, считая, что в целях предотвращения таких актов имеется настоятельная необходимость обеспечить принятие соответствующих мер для наказания преступников.

Преступлением согласно статье 1 указанной Конвенции будет признаваться незаконное и преднамеренное совершение со стороны любого лица следующих действий:

акт насилия в отношении лица, находящегося на борту воздушного судна в полете, если такой акт может угрожать безопасности этого воздушного судна, или если это лицо:

- разрушает воздушное судно, находящееся в эксплуатации, или причиняет этому воздушному судну повреждение, которое выводит его из строя или может угрожать его безопасности в полете, или

- помещает или совершает действия, приводящие к помещению на воздушное судно, находящееся в эксплуатации, каким бы то ни было способом устройство или вещество, которое может разрушить такое воздушное судно или причинить ему повреждение, которое выводит его из строя, или причинить ему повреждение, которое может угрожать его безопасности в полете, или

- разрушает или повреждает аэронавигационное оборудование или вмешивается в его эксплуатацию, если любой такой акт может угрожать безопасности воздушных судов в полете, или

- сообщает заведомо ложные сведения, создавая тем самым угрозу безопасности воздушного судна в полете;

- пытается совершить какое-либо из преступлений, упомянутых в пункте 1 настоящей статьи, или

- является соучастником лица, которое совершает или пытается совершить любое такое преступление.

Важные положения закреплены в статье 2 рассматриваемой Конвенции. Так, для целей этой Конвенции:

- воздушное судно считается находящимся в полете в любое время с момента закрытия всех его внешних дверей после погрузки до момента открытия любой из таких дверей для выгрузки; в случае вынужденной посадки считается, что полет происходит до тех пор, пока компетентные власти не примут на себя ответственность за воздушное судно и за лиц и имущество, находящиеся на борту;

- воздушное судно считается находящимся в эксплуатации с начала предполетной подготовки воздушного судна наземным персоналом или экипажем для конкретного полета до истечения двадцати четырех часов после любой посадки; период эксплуатации в любом случае продолжается в течение всего периода нахождения воздушного судна в полете, как он определен в пункте "а" настоящей статьи.

Указанная Конвенция не применяется к воздушным судам, занятым на военной, таможенной и полицейской службах.

В соответствии со статьей 9 Конвенции Договаривающиеся государства, которые создают совместные воздушно-транспортные эксплуатационные организации или международные эксплуатационные агентства, эксплуатирующие воздушные суда, которые подлежат совместной или международной регистрации, надлежащим образом указывают в отношении каждого воздушного судна государство из своего числа, которое осуществляет юрисдикцию и выступает в качестве государства регистрации в целях настоящей Конвенции, и уведомляют об этом Международную организацию гражданской авиации, которая рассылает такое уведомление всем государствам - участникам настоящей Конвенции.

3. Согласно Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (г. Гаага, 16 декабря 1970 г.), любое лицо на борту воздушного судна, находящегося в полете, которое:

- незаконно, путем насилия или угрозы применения насилия, или путем любой другой формы

запугивания захватывает это воздушное судно, или осуществляет над ним контроль, либо пытается совершить любое такое действие, или

- является соучастником лица, которое совершает или пытается совершить любое такое действие, совершает преступление (в дальнейшем именуемое "преступление").

Воздушное судно считается находящимся в полете в любое время с момента закрытия всех его внешних дверей после погрузки до момента открытия любой из таких дверей для выгрузки. В случае вынужденной посадки считается, что полет происходит до тех пор, пока компетентные власти не примут на себя ответственность за воздушное судно и за лиц и имущество, находящиеся на борту.

Указанная Конвенция, как и Монреальская конвенция, речь о которой шла выше, не применяется к воздушным судам, занятым на военной, таможенной и полицейской службах.

Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов применяется только в том случае, если место взлета или место фактической посадки воздушного судна, на борту которого совершено преступление, находится вне пределов территории государства регистрации такого воздушного судна; при этом не имеет значения, совершало ли воздушное судно международный полет или полет на внутренних авиалиниях.

Каждое Договаривающееся государство принимает такие меры, какие могут оказаться необходимыми, чтобы установить свою юрисдикцию над таким преступлением и любыми другими актами насилия в отношении пассажиров или экипажа, совершенными предполагаемым преступником в связи с таким преступлением, в следующих случаях:

- когда преступление совершено на борту воздушного судна, зарегистрированного в данном государстве;

- когда воздушное судно, на борту которого совершено преступление, совершает посадку на его территории и предполагаемый преступник еще находится на борту;

- когда преступление совершено на борту воздушного судна, сданного в аренду без экипажа арендатору, основное место деятельности которого или, если он не имеет места деятельности, постоянное местопребывание которого находится в этом государстве.

Каждое Договаривающееся государство принимает также такие меры, какие могут оказаться необходимыми, чтобы установить свою юрисдикцию над преступлением в случае, когда предполагаемый преступник находится на его территории и оно не выдает его одному из государств.

Указанная Конвенция не исключает осуществление любой уголовной юрисдикции в соответствии с национальным законодательством.

Договаривающиеся государства, которые создают совместные воздушно-транспортные эксплуатационные организации или международные эксплуатационные агентства, эксплуатирующие воздушные суда, которые подлежат совместной или международной регистрации, надлежащим образом указывают в отношении каждого воздушного судна государство из своего числа, которое осуществляет юрисдикцию и выступает в качестве государства регистрации и уведомляют об этом Международную организацию гражданской авиации, которая рассылает такое уведомление всем государствам - участникам Конвенции. Убедившись, что обстоятельства того требуют, любое Договаривающееся государство, на территории которого находится преступник или предполагаемый преступник, заключает его под стражу или принимает другие меры, обеспечивающие его присутствие.

Государству, чьим гражданином является задержанное лицо, если оно сочтет это целесообразным, любым другим заинтересованным государствам сообщают о факте нахождения этого лица под стражей и об обстоятельствах, послуживших основанием для его задержания. Государство, которое производит предварительное расследование, незамедлительно сообщает о полученных им данных вышеупомянутым государствам и указывает, намерено ли оно осуществить юрисдикцию.

Договаривающееся государство, на территории которого оказывается предполагаемый преступник, если оно не выдает его, обязано без каких-либо исключений и независимо от того, совершено ли преступление на его территории, передать дело своим компетентным органам для целей уголовного преследования. Эти органы принимают решение таким же образом, как и в случае любого обычного преступления серьезного характера, в соответствии с законодательством этого государства.

Каждое Договаривающееся государство в соответствии со своим национальным законодательством сообщает Совету Международной организации гражданской авиации так скоро, как это возможно, любую имеющуюся у него соответствующую информацию относительно:

- обстоятельств преступления;

- действий, предпринятых в соответствии со ст. 9 Конвенции;

- мер, принятых в отношении преступника или предполагаемого преступника, и в частности результатов любых действий по выдаче или других правовых действий.

В целом содержание указанных документов во многом схоже, и, поскольку данные

Конвенции ратифицированы Россией (СССР), их положения должны соблюдаться и при применении Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом.

4. Порядок применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве, в т.ч. и от совершения террористических актов, определяется статьей 35 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации", Постановлением Правительства РФ от 8 января 1998 г. N 20 "Об утверждении Порядка применения оружия и боевой техники при защите Государственной границы Российской Федерации", Постановлением Правительства РФ от 19 августа 1994 г. N 977 "О порядке применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве". Согласно ст. 35 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации" пограничные органы, Войска противовоздушной обороны и силы Военно-Морского Флота, осуществляя защиту Государственной границы в пределах приграничной территории, применяют оружие и боевую технику для отражения вооруженного вторжения на территорию Российской Федерации, предотвращения попыток угона за границу воздушных, морских, речных судов и других транспортных средств без пассажиров.

Оружие и боевая техника могут применяться также:

- против лиц, воздушных, морских и речных судов и других транспортных средств, пересекших (пересекающих) Государственную границу в нарушение установленных правил, в ответ на применение ими силы или в случаях, когда прекращение нарушения или задержание нарушителей не может быть осуществлено другими средствами;

- для защиты граждан от нападения, угрожающего их жизни и здоровью, для освобождения заложников;

- для отражения нападения на военнослужащих, лиц, выполняющих служебные обязанности или общественный долг по защите Государственной границы, членов их семей, когда их жизнь подвергается непосредственной опасности;

- для отражения нападения на подразделения и объекты пограничных органов, Вооруженных Сил Российской Федерации, иных войск и воинских формирований Российской Федерации, принимающих участие в защите Государственной границы, в том числе для оказания помощи кораблям (катерам), самолетам и вертолетам при отражении вооруженного нападения на них.

Применению оружия и боевой техники должно предшествовать ясно выраженное предупреждение о намерении их применить и предупредительные выстрелы. Без предупреждения оружие и боевая техника могут применяться при отражении вооруженного вторжения, внезапном или вооруженном нападении на военнослужащих и других граждан, нападении с использованием боевой техники, воздушных, морских, речных судов и других транспортных средств, вооруженном сопротивлении, побеге с оружием задержанных лиц, для освобождения заложников.

Военнослужащие имеют право использовать оружие для обезвреживания животных, угрожающих жизни и здоровью военнослужащих и других граждан, а также для подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Запрещается применять оружие и боевую технику в отношении женщин и несовершеннолетних, за исключением случаев вооруженного нападения с их стороны или оказания ими вооруженного сопротивления либо угрожающего жизни группового нападения; по воздушным, морским, речным судам и другим транспортным средствам с пассажирами; в отношении лиц, которые незаконно пересекли или покушаются на пересечение Государственной границы, если это происходит явно случайно или в связи с несчастным случаем, воздействием неодолимых сил природы.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19 августа 1994 г. N 977 "О порядке применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве" воздушные суда, пересекшие (пересекающие) Государственную границу Российской Федерации с нарушением установленных правил, признаются нарушителями Государственной границы, и в отношении этих воздушных судов Войска противовоздушной обороны и другие привлекаемые для охраны Государственной границы в воздушном пространстве виды Вооруженных Сил принимают меры по опознаванию и установлению связи с экипажами воздушных судов-нарушителей для передачи им указаний на дальнейшие действия.

При отсутствии радиосвязи с воздушным судном-нарушителем экипажи поднятых истребителей, других самолетов и вертолетов принимают меры по установлению с ним визуальной связи. В этих целях экипажу судна-нарушителя истребителями подаются соответствующие сигналы с дистанции, позволяющей их увидеть.

В случае, когда пересечение Государственной границы Российской Федерации воздушным судном-нарушителем произошло в силу непреднамеренных действий его экипажа или в силу чрезвычайных обстоятельств (несчастного случая, аварии, стихийного бедствия, метеорологических условий, угрожающих безопасности воздушного судна, доставки спасенных людей, оказания срочной медицинской помощи членам экипажа или пассажирам), наземные

пункты управления и экипажи истребителей подачей принятых в международной практике радиокоманд или визуальных сигналов оказывают судну-нарушителю помощь в восстановлении ориентировки и выходе за пределы территории Российской Федерации либо указывают аэродром на территории Российской Федерации для посадки.

Оружие и боевая техника Войск противовоздушной обороны, других видов Вооруженных Сил, привлекаемых для охраны Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве, и Пограничных войск применяется после ясно выраженного предупреждения о намерении их применить в отношении судна-нарушителя, экипаж которого по получении радиокоманд или визуальных сигналов отказывается им подчиниться.

Экипажи истребителей перед применением оружия на поражение предупреждают об этом экипаж судна-нарушителя подачей радио- и визуальных сигналов, а имеющие стрелково-пушечное вооружение - путем ведения предупредительного огня.

По применяющим оружие воздушным судам-нарушителям, а также осуществляющим вооруженное нападение на объекты Российской Федерации, Войска противовоздушной обороны, другие виды Вооруженных Сил, привлекаемые для охраны Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве, и Пограничные войска оружие и боевую технику применяют на поражение без предупреждения, как над территорией Российской Федерации, так и при преследовании над открытым морем до вхождения судна-нарушителя в воздушное пространство другого государства.

Применение оружия прекращается при выполнении экипажем судна-нарушителя команд наземных пунктов управления и экипажей истребителей.

Применение оружия и боевой техники распространяется также в отношении нарушивших Государственную границу Российской Федерации дистанционно (автоматически) управляемых и неуправляемых самолетов, ракет, аэростатов, воздушных шаров и других беспилотных аппаратов, если международными договорами Российской Федерации не предусмотрены иные меры пресечения нарушений Государственной границы Российской Федерации.

Оружие и боевая техника для пресечения нарушения Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве применяется в отношении военных, в том числе оснащенных вооружением военно-транспортных, воздушных судов-нарушителей.

Против гражданских воздушных судов и не оснащенных вооружением военно-транспортных воздушных судов, нарушивших Государственную границу Российской Федерации и не реагирующих на радиокоманды или визуальные сигналы либо отказывающихся им подчиниться без объяснения причин такого отказа, оружие и боевая техника применяются в установленном порядке при наличии сведений об отсутствии на борту воздушного судна-нарушителя пассажиров.

В случае, когда из-за неблагоприятных условий установить государственную принадлежность и тип воздушного судна-нарушителя Государственной границы Российской Федерации не представляется возможным, оружие и боевая техника на поражение не применяются, а принимаются меры для его опознавания экипажами истребителей и путем сопровождения радиоэлектронными средствами в пределах территории Российской Федерации, а также над открытым морем до вхождения судна-нарушителя в воздушное пространство другого государства.

При угрозе нарушения или нарушении Государственной границы Российской Федерации российскими воздушными судами, подвергшимися угону, наземные пункты управления и истребители подачей радиокоманд и визуальных сигналов требуют от этих судов совершения посадки на указываемые им аэродромы или принуждают их к посадке. При действиях экипажа угнанного воздушного судна, свидетельствующих о неподчинении командам или сигналам, оружие и боевая техника Войск противовоздушной обороны, других видов Вооруженных Сил, привлекаемых для охраны Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве, и Пограничных войск применяются в установленном настоящим Постановлением порядке при наличии сведений об отсутствии на борту воздушного судна заложников.

Статья 8. Пресечение террористических актов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского судоходства

Комментарий к статье 8

1. Комментируемая статья допускает возможность использования Вооруженных Сил РФ для пресечения движения плавательного средства путем его уничтожения в случаях, когда такое судно не подчиняется требованиям об остановке и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы. Проблемы правового характера, созданные в связи с принятием этого положения, указаны в комментарии к статье 7.

Согласно Положению о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания (утв. Постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2000 года N 324), была разработана федеральная система защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, которая представляет собой комплекс правовых, организационных, административных, оперативных, режимных, военных, технических и иных мер, направленных на предупреждение, выявление, пресечение противоправных действий, создающих опасность гибели людей, причинения имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий в отношении морского судоходства, минимизацию их последствий, выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению противоправной деятельности в сфере морского судоходства.

Основной целью федеральной системы защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, является защита судов, их экипажей и пассажиров, перевозимого груза, объектов управления движением судов, средств связи и объектов навигации, портовых сооружений и обслуживающего персонала от незаконных актов путем их предупреждения, выявления и пресечения, минимизация последствий этих актов, выявление и устранение условий, способствующих их осуществлению.

2. Защита морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, обеспечивается комплексом мер правового, организационного, оперативного, административного, режимного, военного и технического характера, предусматривающих создание и функционирование координационных органов и оперативных штабов различного уровня, подразделений морской безопасности, охрану судов и портовых сооружений, досмотр членов экипажей, обслуживающего персонала, пассажиров, ручной клади, багажа, грузов, средств технического обеспечения и продовольственного запаса.

Мероприятия по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, проводятся Министерством транспорта Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной пограничной службой Российской Федерации, Министерством обороны Российской Федерации, Государственным таможенным комитетом Российской Федерации, Министерством иностранных дел Российской Федерации, Службой внешней разведки Российской Федерации, Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, которые осуществляют указанные мероприятия в пределах своей компетенции как самостоятельно, так и во взаимодействии друг с другом, с другими федеральными органами исполнительной власти, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

3. Выполнение задач по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, в части государственного регулирования, управления и контроля осуществляет Служба морского флота Министерства транспорта Российской Федерации во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и координационным советом по морской безопасности, который состоит из представителей этих федеральных органов исполнительной власти и возглавляется руководителем Службы морского флота Министерства транспорта Российской Федерации.

Защита морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, осуществляется Службой морского флота Министерства транспорта Российской Федерации через подразделения морской безопасности Министерства транспорта Российской Федерации и морских администраций портов.

В пределах территорий и акваторий морских торговых портов и акваторий морских специализированных портов защита морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, возлагается на морские администрации портов, которые в пределах своей компетенции осуществляют разработку, контроль и выполнение мероприятий, направленных на защиту судов, персонала морских торговых портов и судовладельцев.

Защиту морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, морские администрации портов осуществляют через свои подразделения морской безопасности. На эти подразделения возлагаются задачи организации контроля за поддержанием порядка в морском торговом порту, осуществления режимных, противопожарных и иных мероприятий в соответствии с планом обеспечения морской безопасности морского торгового порта, утвержденным руководителем морской администрации порта по согласованию с заинтересованными организациями.

4. Согласно Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (Рим, 10 марта 1988 года), судно означает любое судно, не закрепленное постоянно на морском дне, включая суда с динамическим принципом поддержания, подводные аппараты или любые другие плавучие средства.

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского

судоходства, не применяется к:

а) военному кораблю;

б) судну, принадлежащему государству или эксплуатируемому им, когда оно используется в качестве военно-вспомогательного либо для таможенных или полицейских целей;

с) судну, выведенному из эксплуатации или поставленному на прикол.

Ничто в указанной Конвенции не затрагивает иммунитета военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях.

Согласно названной Конвенции любое лицо совершает преступление, если оно незаконно и преднамеренно:

а) захватывает судно или осуществляет контроль над ним силой или угрозой силы или путем любой другой формы запугивания;

б) совершает акт насилия против лица на борту судна, если этот акт может угрожать безопасному плаванию данного судна;

с) разрушает судно или наносит судну или его грузу повреждение, которое может угрожать безопасному плаванию данного судна;

д) помещает, или совершает действия в целях помещения, на борт судна каким бы то ни было способом устройство или вещество, которое может разрушить это судно, нанести этому судну или его грузу повреждение, которое угрожает или может угрожать безопасному плаванию данного судна;

е) разрушает морское навигационное оборудование, или наносит ему серьезное повреждение, или создает серьезные помехи его эксплуатации, если любой такой акт может угрожать безопасному плаванию судна, или

ф) сообщает заведомо ложные сведения, создавая тем самым угрозу безопасному плаванию судна;

г) наносит ранения любому лицу или убивает его в связи с совершением или попыткой совершения какого-либо из преступлений, указанных в подпунктах "а" - "ф".

Любое лицо также совершает преступление, если оно:

а) пытается совершить какое-либо из преступлений, указанных в пункте 1;

б) подстрекает к совершению какого-либо из преступлений, указанных в пункте 1, совершаемого любым лицом, или является иным образом соучастником лица, которое совершает такое преступление;

с) угрожает с условием или без такового, как это предусмотрено национальным законодательством, с целью принудить физическое или юридическое лицо совершить какое-либо действие или воздержаться от него, совершить какое-либо из преступлений, указанных в подпунктах "b", "c" и "e" пункта 1, если эта угроза может угрожать безопасному плаванию судна, о котором идет речь.

6. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, применяется, если судно совершает плавание или его маршрут включает плавание в воды, через воды или из вод, расположенных за внешней границей территориального моря какого-либо одного государства или за боковыми границами его территориального моря с сопредельными государствами.

Каждое государство-участник предусматривает соответствующие наказания за преступления с учетом тяжкого характера этих преступлений.

Каждое государство-участник принимает такие меры, которые могут оказаться необходимыми для установления его юрисдикции в отношении преступлений, когда преступление совершено:

а) против или на борту судна, плававшего под флагом данного государства во время совершения этого преступления;

б) на территории данного государства, включая его территориальное море;

с) гражданином данного государства.

Государство-участник может также установить свою юрисдикцию в отношении любого такого преступления, когда:

а) оно совершено лицом без гражданства, которое обычно проживает в данном государстве;

б) во время его совершения гражданин данного государства захвачен, подвергался угрозам, ранен или убит;

с) оно совершено в попытке вынудить данное государство совершить какое-либо действие или воздержаться от него.

Любое государство-участник, которое установило юрисдикцию, уведомляет об этом Генерального секретаря Международной морской организации (именуемого ниже "Генеральный секретарь"). Если такое государство-участник впоследствии отказывается от такой юрисдикции, оно уведомляет об этом Генерального секретаря.

Каждое государство-участник принимает такие меры, которые могут оказаться необходимыми для установления его юрисдикции в отношении преступлений, в случаях, когда

предполагаемый преступник находится на его территории, и оно не выдает его какому-либо из государств-участников, которые установили свою юрисдикцию.

Убедившись, что обстоятельства того требуют, любое государство-участник, на территории которого находится преступник или предполагаемый преступник, в соответствии со своим законодательством заключает его под стражу или принимает другие меры, обеспечивающие его присутствие в течение такого времени, которое необходимо для того, чтобы возбудить уголовное преследование или предпринять действия по выдаче.

Такое государство немедленно проводит предварительное расследование фактов в соответствии со своим законодательством.

7. Порядок применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации в водном пространстве, в т.ч. и от совершения террористических актов, определяется статьей 35 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации", Постановлением Правительства РФ от 8 января 1998 г. N 20 "Об утверждении Порядка применения оружия и боевой техники при защите Государственной границы Российской Федерации", Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 1999 г. N 1310 "Об утверждении Порядка применения оружия и боевой техники при защите Государственной границы Российской Федерации в подводной среде".

Порядок применения оружия и боевой техники при защите Государственной границы Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 8 января 1998 г. N 20, регулирует применение оружия и боевой техники (оружие военных кораблей, летательных аппаратов, автобронетанковой техники) военнослужащими органов и войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации, выполняющими задачи по защите Государственной границы Российской Федерации на суше, море, реках, озерах, иных водоемах и в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации в пределах приграничной территории.

Военнослужащие применяют оружие и боевую технику по решению соответствующих командиров (начальников) или старших, а также самостоятельно при выполнении задач по защите Государственной границы Российской Федерации при нахождении в составе пограничных нарядов, осмотровых групп, расчетов, экипажей, подразделений, воинских частей и соединений.

Командир военного корабля или летательного аппарата перед применением оружия на поражение обязан:

- подать судну, нарушившему общепризнанные принципы и нормы международного права или правила плавания (пребывания) в водах Российской Федерации, принятые в международной практике сигналы с требованием остановиться (с дистанции, позволяющей экипажу этого судна увидеть или услышать эти сигналы);

- предупредить в процессе преследования судно-нарушитель путем подачи принятых в международной практике сигналов (с дистанции, позволяющей экипажу этого судна увидеть или услышать эти сигналы) о применении оружия против судна в случае, если оно не выполнит требование остановиться;

- произвести в случае неподчинения предупредительные выстрелы. При этом должны быть приняты меры по недопущению попадания в судно-нарушитель и находящиеся в этом районе другие суда и летательные аппараты. Решение о производстве предупредительных выстрелов принимает командир военного корабля или летательного аппарата;

- убедиться в том, что, несмотря на поданные сигналы и предупредительные выстрелы, судно-нарушитель не выполняет требования остановиться и пытается скрыться.

О производстве предупредительных выстрелов и действиях судна-нарушителя командир военного корабля или летательного аппарата незамедлительно докладывает непосредственному начальнику.

Решение о применении оружия на поражение против судна-нарушителя принимает командир военного корабля, летательного аппарата или его непосредственный (прямой) начальник.

Применение оружия на поражение базирующимися на военном корабле вертолетами производится по решению командира военного корабля.

За пределами территориального моря Российской Федерации оружие военных кораблей и летательных аппаратов может применяться против судна-нарушителя до захода этого судна в территориальное море своего или третьего государства, если преследование было начато в водах Российской Федерации после подачи принятых в международной практике сигналов с требованием остановиться (с дистанции, позволяющей экипажу этого судна увидеть или услышать эти сигналы), велось непрерывно и исчерпаны другие меры, необходимые для прекращения нарушения и задержания судна.

При применении оружия и боевой техники должны приниматься меры по недопущению попадания пуль (снарядов) на территорию сопредельного государства, за исключением случаев отражения вооруженного вторжения или нападения с территории этого государства на территорию Российской Федерации и пресечения вооруженных провокаций на Государственной границе. Оружие и боевая техника не применяются, если не обеспечиваются меры по недопущению

попадания в находящиеся в этом районе суда и летательные аппараты или если в результате их применения могут пострадать посторонние лица.

Уполномоченные должностные лица Федеральной пограничной службы Российской Федерации незамедлительно (но не позднее одних суток) сообщают:

- в Министерство иностранных дел Российской Федерации о каждом случае производства предупредительных выстрелов и применения оружия и боевой техники против иностранных судов-нарушителей;

- в соответствующий орган прокуратуры о каждом случае применения оружия и боевой техники, повлекшем ранение или гибель людей.

Порядок применения оружия и боевой техники при защите Государственной границы Российской Федерации в подводной среде, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 1999 г. N 1310, регулирует применение оружия и боевой техники (оружие военных кораблей (летательных аппаратов), специальные средства обнаружения и поражения подводно-диверсионных сил) военнослужащими Военно-Морского Флота, других видов Вооруженных Сил Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, выполняющими в пределах внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации задачи по защите Государственной границы Российской Федерации в подводной среде. Согласно этому Постановлению военнослужащие применяют оружие и боевую технику по решению соответствующих командиров (начальников) или старших, а также самостоятельно при выполнении задач по защите Государственной границы в подводной среде в составе нарядов, патрулей, расчетов, экипажей, подразделений, специальных групп, воинских частей и соединений. Военнослужащий перед применением оружия на поражение обязан предупредить об этом лицо (лиц, экипаж подводной лодки или подводного транспортного средства), нарушающее режим Государственной границы в подводной среде (далее именуется "нарушитель"): подать установленный звуковой сигнал и произвести предупредительные выстрелы. В случае невыполнения нарушителем предъявляемых требований применить оружие на поражение, о чем незамедлительно доложить на управляющий командный пункт.

Оружие военных кораблей (летательных аппаратов) применяется по решению:

- командира военного корабля (летательного аппарата) - для подачи установленного звукового сигнала;

- командующего флотом - для осуществления предупредительного бомбометания;

- главнокомандующего Военно-Морским Флотом - на поражение нарушителя Государственной границы, находящегося в подводном положении.

Применение оружия на поражение нарушителя командир военного корабля (летательного аппарата) осуществляет только по решению главнокомандующего Военно-Морским Флотом, а об окончании применения оружия на поражение незамедлительно докладывает командующему флотом.

С момента обнаружения нарушителя командир военного корабля (летательного аппарата) о всех своих действиях и действиях нарушителя докладывает на управляющий командный пункт флота.

Оружие не применяется при условиях, не позволяющих обеспечить гарантированное непопадание в другие суда и летательные аппараты, и при скоплении людей, когда могут пострадать посторонние лица.

Оружие и боевая техника могут применяться без предупреждения при отражении вооруженного вторжения, внезапном или вооруженном нападении на военнослужащих и граждан, корабли, суда и летательные аппараты, а также при вооруженном сопротивлении или побеге с оружием задержанных нарушителей.

Если нарушитель выпустил аварийно-сигнальное устройство, обозначающее его место, или если он всплыл в надводное положение и не имеет хода либо передает сигналы о том, что нуждается в помощи, командир военного корабля (летательного аппарата) обязан запросить его государственную принадлежность, доложить командующему флотом и действовать в соответствии с его решением.

Уполномоченные должностные лица Министерства обороны Российской Федерации незамедлительно (но не позднее одних суток) сообщают:

- в Министерство иностранных дел Российской Федерации о каждом случае производства предупредительных выстрелов и применения оружия и боевой техники на поражение иностранных нарушителей;

- в соответствующий орган прокуратуры о каждом случае применения оружия и боевой техники, повлекшем ранение или гибель людей.

Статья 9. Участие Вооруженных Сил Российской Федерации в проведении контртеррористической операции

Комментарий к статье 9

1. Вооруженные Силы Российской Федерации - это государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации (ч. 1 ст. 10 Федерального закона "Об обороне" от 24 апреля 1996 года), предназначенная для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации (ч. 2 ст. 10). Понятие контртеррористической операции приведено в статье 3 настоящего Закона "Основные понятия". Это - "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".

2. В первую очередь контртеррористические операции проводятся силами Федеральной службы безопасности РФ. Однако, в соответствии со статьей 15 комментируемого Закона, 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. Соединения Вооруженных Сил Российской Федерации привлекаются для участия в проведении контртеррористической операции по решению Президента Российской Федерации. Подразделения, воинские части и соединения Вооруженных Сил Российской Федерации, привлеченные для участия в проведении контртеррористической операции, применяют боевую технику, оружие и специальные средства.

3. Порядок применения боевой техники, оружия и специальных средств устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации. Такой порядок содержится в Федеральном законе от 6 февраля 1997 г. N 27-ФЗ "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации", Законе РФ от 18 апреля 1991 года N 1026-1 "О милиции", Законе РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации", Федеральном законе от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности" и т.д. Порядок применения боевой техники, оружия и специальных средств, названный в указанных нормативных правовых актах, в целом одинаков. Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия возможно при соблюдении определенных условий и пределов их применения. Под условиями применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия понимаются законодательно установленные основания, при которых сотрудник, привлекаемый к участию в контртеррористической операции, может их применить, а также порядок их применения. Пределы применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия - это законодательно установленные границы их применения, выход за которые влечет какую-либо ответственность лиц, их применивших. Так, например, сотрудник милиции, внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности имеет право применить:

1) физическую силу:

- для пресечения преступлений и административных правонарушений;
- для задержания лиц, их совершивших;
- для преодоления противодействия законным требованиям.

Кроме того, применение физической силы возможно только в случае, если ненасильственные способы не обеспечивают выполнения возложенных на милицию обязанностей;

2) специальные средства:

- для отражения нападения на граждан и сотрудников милиции;
- для пресечения оказываемого сотруднику милиции сопротивления;
- для задержания лица, застигнутого при совершении преступления против жизни, здоровья или собственности и пытающегося скрыться;
- для задержания лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление;
- для доставления задерживаемых лиц в милицию, конвоирования и охраны задержанных, а также лиц, подвергнутых административному аресту и заключенных под стражу, когда они своим поведением дают основание полагать, что могут совершить побег либо причинить вред окружающим или себе или оказывают противодействие сотруднику милиции;
- для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений,

сооружений, транспортных средств и земельных участков;

- для пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи и организаций;

- для остановки транспортного средства, водитель которого не выполнил требование сотрудника милиции остановиться;

- для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления;

3) огнестрельное оружие:

- для защиты граждан от нападения, опасного для их жизни или здоровья;

- для отражения нападения на сотрудника милиции, когда его жизнь или здоровье подвергаются опасности, а также для пресечения попытки завладения его оружием;

- для освобождения заложников;

- для задержания лица, застигнутого при совершении тяжкого преступления против жизни, здоровья и собственности и пытающегося скрыться, а также лица, оказывающего вооруженное сопротивление;

- для отражения группового или вооруженного нападения на жилища граждан, помещения государственных органов, организаций и общественных объединений;

- для пресечения побега из-под стражи: лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления; лиц, в отношении которых мерой пресечения избрано заключение под стражу; лиц, осужденных к лишению свободы, а также для пресечения попыток насильственного освобождения этих лиц.

Кроме того, сотрудники милиции имеют право использовать огнестрельное оружие в следующих случаях:

- для остановки транспортного средства путем его повреждения, когда водитель создает реальную опасность жизни и здоровью людей и не подчиняется неоднократным законным требованиям сотрудника милиции остановиться;

- для обезвреживания животного, непосредственно угрожающего жизни и здоровью людей;

- для производства предупредительного выстрела, подачи сигналов тревоги или для вызова помощи.

При применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия для лиц, их применяющих, установлены определенные обязанности. Первая обязанность заключается в том, что они должны предупредить о намерении их использовать, предоставив при этом достаточно времени для выполнения своих требований. При этом предупреждение может быть сделано устно, каким-либо жестом, свидетельствующим о применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, через посредника (как правило, при захвате заложников), через громкоговоритель (если предупреждение делается группе людей или с большого расстояния) и т.п.

Можно не предупреждать о применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия в случаях, когда на такое предупреждение нет времени и промедление в применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия может:

- создать непосредственную опасность жизни и здоровью граждан и сотрудников милиции;

- повлечь иные тяжкие последствия.

Кроме того, предупреждение не делается, если оно в создавшейся обстановке является неуместным или невозможным. Предупреждение может быть неуместным, например, в случае использования "химических ловушек", т.е. снаряженных (обработанных) специальными химическими веществами (красящими или запаховыми) приспособлений или устройств, закамуфлированных под различные предметы, с помощью которых такие вещества переносятся на тело и одежду человека, применение которых является одним из методов, способствующих предотвращению и быстрому раскрытию имущественных преступлений.

Вторая обязанность выражается в необходимости стремиться в зависимости от характера и степени опасности правонарушения и лиц, его совершивших, и силы оказываемого противодействия к тому, чтобы любой ущерб, причиняемый при этом, был минимальным. Закрепление в Законе этой обязанности означает, что целью применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия не может являться причинение телесных повреждений или смерти человеку. Поэтому, например, при применении огнестрельного оружия, если имеется такая возможность, необходимо стрелять не на поражение, а стараться стрелять так, чтобы сохранить жизнь лицу, в отношении которого применяется оружие (по рукам, ногам и т.п.).

Третья обязанность состоит в том, что лицо, применявшее физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие, в случае причинения телесных повреждений должно оказать потерпевшему доврачебную помощь и в возможно короткий срок уведомить родственников лица, получившего телесные повреждения. В данном случае доврачебная помощь может состоять в остановке кровотечения, перенесении пострадавшего в безопасное место, вызове скорой медицинской помощи и т.п.

После применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия необходимо уведомить прокурора о всех случаях смерти или ранения.

Специальные средства применяются в следующих случаях:

1) резиновые палки (ПР-90, ПР-89, ПР-73М):

- для отражения нападения на граждан и лиц, привлекаемых к участию в контртеррористической операции;
- пресечения оказываемого лицам, привлекаемым к участию в контртеррористической операции, сопротивления;
- пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций.

При применении резиновой палки запрещается нанесение ударов по голове, шее, ключичной области, животу и половым органам;

2) слезоточивый газ ("Сирень-10", "Сирень-12", "Резеда-10", "Резеда-10М" "Черемуха-10М", "Черемуха-12"):

- для отражения нападения на граждан и лиц, привлекаемых к участию в контртеррористической операции;
- пресечения оказываемого лицам, привлекаемым к участию в контртеррористической операции, сопротивления;
- задержания лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление;
- освобождения захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;
- пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций;

3) наручники (БР, БР-С):

- для пресечения оказываемого лицам, привлекаемым к участию в контртеррористической операции, сопротивления;
- задержания лица, застигнутого при совершении преступления против жизни, здоровья или собственности и пытающегося скрыться;
- доставления задерживаемых лиц в милицию, конвоирования и охраны задержанных, а также лиц, подвергнутых административному аресту и заключенных под стражу, когда они своим поведением дают основание полагать, что могут совершить побег либо причинить вред окружающим или себе или оказывают противодействие сотруднику милиции;

4) светозвуковые средства отвлекающего воздействия (светозвуковые гранаты "Заря", "Факел", изделие "Гном", светозвуковое устройство "Пламя" и др.):

- для отражения нападения на граждан и лиц, привлекаемых к участию в контртеррористической операции;
- задержания лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление;
- освобождения захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;
- пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций;

5) средства разрушения преград (малогабаритные взрывные устройства "Ключ", "Импульс" и др.):

- для задержания лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление;
- освобождения захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;

6) средства принудительной остановки транспорта ("Еж", "Диана", "Гарпун" и др.) - для остановки транспортного средства, водитель которого не выполнил требование остановиться;

7) водометы ("Лавина", автоцистерна пожарная АЦ-40), бронемшины (боевая машина десанта (БМД-1)):

- для задержания лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление;
- освобождения захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;
- пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций, и только по указанию начальника органа или его заместителя с последующим уведомлением прокурора в течение 24 часов с момента применения;

8) специальные окрашивающие средства - для выявления лиц, совершивших преступления.

На объектах собственности специальные окрашивающие средства устанавливаются с согласия собственника или уполномоченного им лица;

9) служебные собаки:

- для отражения нападения на граждан и лиц, привлекаемых к участию в контртеррористической операции;
- для пресечения оказываемого лицам, привлекаемым к участию в контртеррористической операции, сопротивления;
- для задержания лица, застигнутого при совершении преступления против жизни, здоровья или собственности и пытающегося скрыться;
- для задержания лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление;
- для доставления задерживаемых лиц в милицию, конвоирования и охраны задержанных, а также лиц, подвергнутых административному аресту и заключенных под стражу, когда они своим поведением дают основание полагать, что могут совершить побег либо причинить вред окружающим или себе или оказывают противодействие сотруднику милиции;
- для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;
- для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления;

10) электрошоковые устройства:

- для отражения нападения на граждан и лиц, привлекаемых к участию в контртеррористической операции;
- для пресечения оказываемого лицам, привлекаемым к участию в контртеррористической операции, сопротивления;
- для задержания лица, застигнутого при совершении преступления против жизни, здоровья или собственности и пытающегося скрыться;
- для задержания лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление.

При этом необходимо отметить, что согласно ст. 3 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. N 150-ФЗ "Об оружии" электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства, имеющие выходные параметры, соответствующие требованиям государственных стандартов Российской Федерации и нормам Министерства здравоохранения Российской Федерации, относятся к гражданскому оружию самообороны, а не к специальным средствам.

Кроме того, все из названных видов специальных средств могут применяться:

- 1) для защиты граждан от нападения, опасного для их жизни или здоровья;
- 2) для отражения нападения на лиц, привлекаемых к участию в контртеррористической операции, когда их жизнь или здоровье подвергаются опасности, а также для пресечения попытки завладения их оружием;
- 3) для освобождения заложников;
- 4) для задержания лица, застигнутого при совершении тяжкого преступления против жизни, здоровья и собственности и пытающегося скрыться, а также лица, оказывающего вооруженное сопротивление;
- 5) для отражения группового или вооруженного нападения на жилища граждан, помещения государственных органов, организаций и общественных объединений;
- 6) для пресечения побега из-под стражи:
 - лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления;
 - лиц, в отношении которых мерой пресечения избрано заключение под стражу;
 - лиц, осужденных к лишению свободы;
 - для пресечения попыток насильственного освобождения этих лиц.

Основания и порядок применения специальных средств (наручников или подручных средств для связывания, резиновых палок, слезоточивых веществ, светозвуковых устройств отвлекающего воздействия, устройств для принудительной остановки транспорта) военнослужащими органов и войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации при выполнении обязанностей по защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории (пограничной зоны, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, территориального моря и внутренних вод Российской Федерации, где установлен пограничный режим, пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также территорий административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря или пунктам пропуска) к обеспечению собственной безопасности системы Федеральной пограничной службы Российской Федерации установлен Правилами применения специальных средств при защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории и обеспечении собственной безопасности системы Федеральной пограничной службы Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 24 июня 1998 г. N 634. В соответствии с Правилами военнослужащие имеют право применять специальные средства для

преодоления противодействия законным требованиям о соблюдении установленных правил режима Государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации и обеспечения собственной безопасности, а также для задержания лиц, их нарушивших, когда применение иных способов пресечения правонарушений, исключая применение оружия и боевой техники, не обеспечивает выполнения возложенных на военнослужащих обязанностей.

В этих целях военнослужащие применяют специальные средства при:

- задержании лиц, нарушивших правила режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, и доставлении таких лиц в расположение подразделений и частей органов и войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации или иные места для выяснения обстоятельств нарушения;

- воспрепятствовании проверке документов у лиц и документов на транспортные средства и перевозимые на них грузы;

- отражении нападения на военнослужащих и граждан Российской Федерации, участвующих на добровольных началах в защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории;

- отражении нападения на военные городки, охраняемые объекты, сооружения, воинские эшелоны, колонны, воинские команды и грузы органов и войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации;

- задержании лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они намерены либо готовятся оказать вооруженное сопротивление;

- освобождении заложников, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и участков местности;

- конвоировании и охране задержанных, а также лиц, заключенных под стражу, когда они своим поведением дают основания полагать, что могут совершить побег либо причинить вред окружающим или себе;

- невыполнении законных требований об остановке транспортных средств;

- пресечении иных противоправных действий, нарушающих деятельность системы Федеральной пограничной службы Российской Федерации в соответствии с ее полномочиями.

В состоянии необходимой обороны или крайней необходимости военнослужащие при отсутствии специальных средств вправе использовать в указанных целях любые подручные средства.

Физическая сила, в том числе боевые приемы борьбы, применяется для преодоления противодействия законным требованиям, если ненасильственные способы не обеспечивают выполнения возложенных на военнослужащих обязанностей.

В вышеуказанных случаях могут применяться также служебные собаки.

Специальные средства применяются военнослужащими по решению командиров (начальников) или старших, а также самостоятельно при выполнении задач по защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории и обеспечению собственной безопасности системы Федеральной пограничной службы Российской Федерации.

При применении специальных средств военнослужащие обязаны:

- предупредить о намерении использовать их, предоставив при этом достаточно времени для выполнения требований военнослужащего, за исключением тех случаев, когда промедление в применении специальных средств создает непосредственную опасность жизни и здоровью военнослужащих и граждан, может повлечь иные тяжкие последствия или когда такое предупреждение в создавшейся обстановке является неуместным или невозможным;

- стремиться, чтобы любой ущерб, причиненный при этом, был минимальным;

- обеспечить лицам, получившим телесные повреждения, предоставление доврачебной помощи;

- доложить по команде о применении специальных средств;

- соблюдать установленные меры безопасности при обращении со специальными средствами.

Запрещается применение специальных средств в отношении лиц, которые нарушили режим Государственной границы, пограничный режим или режим в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, если эти действия совершены явно случайно или в связи с несчастным случаем, воздействием неодолимых сил природы, а равно в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, кроме случаев совершения ими нападения либо оказания сопротивления, угрожающего жизни и здоровью военнослужащих и граждан Российской Федерации, участвующих на добровольных началах в защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории.

Специальные средства по общему правилу не могут быть применены:

- в отношении женщин с видимыми признаками беременности;
- лиц с явными признаками инвалидности;

- малолетних, которыми являются согласно ст. 28 Гражданского кодекса Российской Федерации лица, не достигшие 14 лет.

Исключения из названного правила составляют случаи:

- указанные лица оказывают вооруженное сопротивление;

- указанные лица совершают групповое либо иное нападение, угрожающее жизни и здоровью людей;

- пресечения незаконных собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций ненасильственного характера, которые не нарушают работу транспорта, связи, организаций.

Согласно Федеральному закону от 13 декабря 1996 г. N 150-ФЗ "Об оружии" оружие - это устройства и предметы, конструктивно предназначенные для поражения живой или иной цели, подачи сигналов, а огнестрельное оружие - оружие, предназначенное для механического поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда.

Например, в соответствии с Законом РФ от 18 апреля 1991 года N 1026-1 "О милиции", применение огнестрельного оружия лично или в составе подразделения возможно в следующих случаях:

- для защиты граждан от нападения, опасного для их жизни или здоровья;

- для отражения нападения на лиц, привлекаемых к участию в контртеррористической операции, когда их жизнь или здоровье подвергаются опасности, а также для пресечения попытки завладения их оружием.

Оба этих основания имеют место при необходимой обороне, а также при задержании лица, совершившего преступление. Так, в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 16 августа 1984 г. N 14 "О применении судами законодательства, обеспечивающего право на необходимую оборону от общественно опасных посягательств" состояние необходимой обороны возникает не только в самый момент общественно опасного посягательства, но и при наличии реальной угрозы нападения. Состояние необходимой обороны может иметь место и тогда, когда защита последовала непосредственно за актом хотя бы и оконченного посягательства, но по обстоятельствам дела для оборонявшегося не был ясен момент его окончания. Переход оружия или других предметов, использованных при нападении, от посягавшего к оборонявшемуся сам по себе не может свидетельствовать об окончании посягательства. Действия оборонявшегося, причинившего вред посягавшему, не могут считаться совершенными в состоянии необходимой обороны, если вред причинен после того, как посягательство было предотвращено или окончено и в применении средств защиты явно отпала необходимость. В этих случаях ответственность наступает на общих основаниях. В целях правильной юридической оценки таких действий подсудимого суды с учетом всей обстановки происшествия должны выяснить, не совершены ли им эти действия в состоянии внезапно возникшего сильного душевного волнения, вызванного общественно опасным посягательством;

- для освобождения заложников. Применение оружия в данном случае также связано с пресечением преступления, т.к. за захват и удержание заложников установлена ответственность статьей 206 Уголовного кодекса Российской Федерации. При этом захват заложника - это открытое либо тайное, с применением насилия или угрозы его применения либо без такового ограничение свободы его передвижения, которое сопровождается в последующем открытым сообщением об этом и выдвигаемых условиях его освобождения. Удержание заложника - это насильственное осуществление контроля над его действиями и воспрепятствование выходу удерживаемого на свободу. Все эти действия сопровождаются реализацией специальной цели - понуждение государства, организации или гражданина совершить какое-либо действие или воздержаться от совершения какого-либо действия как условия освобождения заложника;

- для задержания лица, застигнутого при совершении тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья и собственности и пытающегося скрыться, а также лица, оказывающего вооруженное сопротивление. Понятие тяжкого преступления, а также виды преступлений против жизни, здоровья и собственности даны в Уголовном кодексе Российской Федерации. Тяжкими преступлениями признаются умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное Уголовным кодексом, не превышает десяти лет лишения свободы (ст. 15 УК РФ). Особо тяжкими признаются умышленные деяния, за совершение которых Уголовным кодексом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше десяти лет или более строгое наказание. К преступлениям против жизни относятся преступления, предусмотренные главой 16 УК РФ, ряд преступлений главы 31 УК РФ (ст. ст. 295, 296), главы 32 УК РФ (ст. 317). Преступления против здоровья - это преступления, ответственность за которые установлена в главах 16, 25, 31, 32, 33 УК РФ. Преступления против собственности - это все преступления, установленные главой 21 УК РФ;

- для отражения группового или вооруженного нападения на жилища граждан, помещения государственных органов, организаций и общественных объединений;

- для пресечения побега из-под стражи: лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления; лиц, в отношении которых мерой пресечения избрано заключение под стражу; лиц, осужденных к лишению свободы, а также для пресечения попыток насильственного освобождения этих лиц.

Под задержанием подозреваемого понимается мера процессуального принуждения, применяемая органом дознания, дознавателем, следователем или прокурором на срок не более 48 часов с момента фактического задержания лица по подозрению в совершении преступления. Основания задержания установлены в ст. 91 УПК РФ.

Заключение под стражу в качестве меры пресечения применяется по судебному решению в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступлений, за которые уголовным законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше двух лет при невозможности применения иной, более мягкой меры пресечения. При избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в постановлении судьи должны быть указаны конкретные, фактические обстоятельства, на основании которых судья принял такое решение. В исключительных случаях эта мера пресечения может быть избрана в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, за которое предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет, при наличии одного из следующих обстоятельств:

- подозреваемый или обвиняемый не имеет постоянного места жительства на территории Российской Федерации;

- его личность не установлена;

- им нарушена ранее избранная мера пресечения;

- он скрылся от органов предварительного расследования или от суда.

Лицами, осужденными к лишению свободы, являются лица, которые приговором суда признаны виновными в совершении преступления и которым назначено наказание в виде лишения свободы на определенный срок или пожизненное лишение свободы.

Под побегом понимается самовольное оставление учреждения, где лицо отбывает наказание в виде лишения свободы, либо находится под арестом, либо содержится под стражей, а также из-под конвоя. Побег является длящимся преступлением и считается оконченным только после задержания лица, совершившего побег, или его добровольного возвращения в места лишения свободы, следственный изолятор, или обращения в правоохранительные органы. При этом места лишения свободы - колонии-поселения, исправительные колонии общего, строгого и особого режимов, воспитательные колонии для несовершеннолетних, тюрьмы, лечебные исправительные учреждения. Следственные изоляторы выполняют функции исправительных учреждений в отношении осужденных, оставленных для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию. Места нахождения под арестом - следственные изоляторы, изоляторы временного содержания, арестные дома, гауптвахты. К местам содержания под стражей относятся следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел.

Согласно Федеральному закону от 6 февраля 1997 г. N 27-ФЗ "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" военнослужащие внутренних войск имеют право применять оружие для:

а) защиты граждан от нападения, угрожающего их жизни и здоровью;

б) отражения нападения на военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, угрожающего их жизни и здоровью, а также пресечения попытки завладеть их оружием и военной техникой;

в) освобождения заложников, захваченных охраняемых объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях и военной техники;

г) задержания лиц, застигнутых при совершении тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни и здоровья граждан либо собственности, пытающихся скрыться, а также оказывающих вооруженное сопротивление;

д) пресечения побега из-под стражи лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, осужденных к лишению свободы, а также пресечения попыток насильственного освобождения лиц, указанных в настоящем пункте;

е) остановки транспортного средства в условиях режима чрезвычайного положения путем повреждения транспортного средства, если водитель отказывается остановиться, несмотря на законные требования сотрудников милиции или военнослужащих внутренних войск;

ж) отражения группового или вооруженного нападения (в том числе с использованием транспортных средств) на военные городки, воинские эшелоны (транспорты), транспортные колонны, охраняемые объекты, специальные грузы, сооружения на коммуникациях, жилые помещения граждан, помещения, занимаемые органами государственной власти, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности, общественными

объединениями;

з) подавления сопротивления вооруженных лиц, отказывающихся выполнить законные требования военнослужащих внутренних войск о прекращении противоправных действий и сдаче имеющихся у этих лиц оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и военной техники;

и) предупреждения граждан о намерении применить оружие, подачи сигнала тревоги или вызова помощи;

к) пресечения попыток лиц противоправным способом проникнуть на территории охраняемых объектов, постов и других мест несения боевой службы или покинуть их, когда пресечь эти попытки иными способами не представляется возможным.

Огнестрельное оружие по общему правилу не может быть применено в отношении:

- женщин;

- лиц с явными признаками инвалидности;

- несовершеннолетних, когда возраст очевиден или известен сотруднику милиции.

Исключения из указанного правила составляют следующие случаи:

- если они оказывают вооруженное сопротивление сотрудникам милиции;

- совершают вооруженное или групповое нападение, угрожающее жизни людей, а также при значительном скоплении людей, когда от этого могут пострадать посторонние лица.

Статья 10. Выполнение Вооруженными Силами Российской Федерации задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации

Комментарий к статье 10

1. Террористическая деятельность представляет собой организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта; либо подстрекательство к террористическому акту; либо организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре; либо вербовку, вооружение, обучение и использование террористов; либо информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта, а также пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности. Если подобная деятельность осуществляется за пределами Российской Федерации, то в комментируемой статье предусмотрена возможность Вооруженных Сил РФ содействовать ее пресечению посредством применения вооружения с территории нашего государства либо с помощью дислоцированных за пределы России своих формирований.

2. Решение об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за ее пределами, об их численности, а также об отзыве формирований принимается Президентом РФ. Комментируемая статья устанавливает условия для принятия подобного рода решений. Так, решение об использовании за пределами территории Российской Федерации формирований Вооруженных Сил Российской Федерации, применяемых для выполнения задач по пресечению международной террористической деятельности, принимается Президентом на основании постановления Совета Федерации Федерального Собрания РФ (пункт 3), а об отзыве формирований Вооруженных Сил РФ - в случае выполнения ими поставленных задач по пресечению международной террористической деятельности либо ввиду нецелесообразности их дальнейшего пребывания за пределами территории Российской Федерации (пункт 6). Формирования Вооруженных Сил Российской Федерации, направляемые за пределы территории Российской Федерации, комплектуются исключительно на добровольной основе только военнослужащими, проходящими военную службу по контракту. Кроме того, указанные военнослужащие обязаны пройти предварительную специальную подготовку.

3. Пунктами 9 - 11 комментируемой статьи регламентирован порядок обеспечения формирований Вооруженных Сил РФ, дислоцированных для выполнения задач по пресечению террористической деятельности за пределы нашего государства, материально-техническими средствами, предоставления медицинского и иных видов обеспечения, а также о направлении и отзыве для указанных целей гражданского персонала. Такое обеспечение проводится по решению Правительства Российской Федерации и в порядке, определяемом им в каждом конкретном случае.

Статья 11. Правовой режим контртеррористической операции

Комментарий к статье 11

1. Комментируемая статья определяет правовой режим контртеррористической операции, который представляет собой систему согласованных правовых норм, определяющих:

- основания проведения операции;
- государственный орган, уполномоченный принимать решение о проведении контртеррористической операции;
- порядок проведения контртеррористической операции;
- временные и пространственные границы контртеррористической операции;
- особый правовой режим деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, допускающий ограничения прав и свобод граждан, организаций, их должностных лиц, общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей;
- регулирующих иные изменения в системе общественных отношений в период проведения контртеррористической операции.

Понятие контртеррористической операции дано в пункте 5 статьи 3 комментируемого Закона - это 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.

Правовой режим контртеррористической операции вводится в целях:

- пресечения и раскрытия террористического акта;
- минимизации его последствий;
- защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства. При этом под жизненно важными интересами согласно Закону РФ от 5 марта 1992 г. N 2446-1 "О безопасности" понимается совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

Правовой режим контртеррористической операции вводится на период ее проведения. Решения о проведении контртеррористической операции и о ее прекращении принимает:

- руководитель Федеральной службы безопасности Российской Федерации, либо
- по его указанию иное должностное лицо Федеральной службы безопасности Российской Федерации, либо
- руководитель территориального органа Федеральной службы безопасности Российской Федерации, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иное решение.

В зоне проведения контртеррористической операции лица, проводящие указанную операцию, 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 том числе 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 том числе 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;

- иные меры и временные ограничения могут устанавливаться в пределах, установленных комментируемой статьей.

2. В зоне проведения контртеррористической операции деятельность работников средств массовой информации регулируется руководителем оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией, если иное не предусмотрено федеральным законом (это положение прямо не установлено в комментируемой статье, однако является неотъемлемой частью правового режима контртеррористической операции). При проведении контртеррористической операции информирование общественности о террористической акции осуществляется в формах и объеме, определяемых руководителем оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией или представителем указанного штаба, ответственным за поддержание связи с общественностью. Не допускается распространение информации:

- раскрывающей специальные технические приемы и тактику проведения контртеррористической операции;

- способной затруднить проведение контртеррористической операции и создать угрозу жизни и здоровью людей, оказавшихся в зоне проведения контртеррористической операции или находящихся за пределами указанной зоны;

- служащей пропаганде или оправданию терроризма и экстремизма;

- о сотрудниках специальных подразделений, членах оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией при ее проведении, а также о лицах, оказывающих содействие в проведении указанной операции.

3. Несмотря на принятие норм, регламентирующих проведение контртеррористической операции, на сегодняшний день мы видим, что наше государство не может произвести ответный удар террористам, и меры защиты населения до конца не разработаны. Это приводит к большому числу жертв. Так, возможно, п. 13 ч. 3 комментируемой статьи предусматривает 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 в качестве мер, необходимых для проведения контртеррористической организации. Примером служит теракт в здании дворца культуры Подшипникового завода в г. Москве 26 октября 2002 года, когда в результате захвата заложников в театральном центре "Норд-Ост" на Дубровке погибли 129 и пострадали более 700 человек. В Тверской суд г. Москвы потерпевшими гражданами России был подан 61 иск на общую сумму 60 млн. долларов. В удовлетворении этих исков было отказано, и по многим делам этот отказ был подтвержден Мосгорсудом. Вследствие отказа в удовлетворении исков пострадавшие в результате теракта на Дубровке подали в Европейский суд жалобу. Потерпевшие обжалуют нарушение властью их права на жизнь при проведении контртеррористической операции, и в жалобе ставится вопрос о нарушении российскими властями статьи 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод - нарушение права на жизнь при проведении контртеррористической операции. При проведении операции по освобождению заложников власти применили неизвестное средство (газ), однако после его применения и уничтожения террористов не было принято надлежащих мер для спасения заложников.

Таким образом, несмотря на неоднозначность оценок и мнений по поводу произошедшего 26 октября 2002 года, все еще существуют вопросы, на которые необходимо ответить. Возможно, имела место ситуация крайней необходимости, однако подробности и детали операции по освобождению заложников огласке не предаются, поэтому, не имея возможности узнать правду в своей стране, граждане ищут защиты в Европейском суде по правам человека.

Статья 12. Условия проведения контртеррористической операции

Комментарий к статье 12

1. Основным субъектом, осуществляющим борьбу с терроризмом, выступает Федеральная служба безопасности. Координация действий органов и служб, противодействующих терроризму, реализуется Президентом РФ и Правительством РФ. Однако контртеррористическая операция проводится под руководством именно ФСБ. Напомним, что до принятия комментируемого Закона, а также Указа Президента от 15 февраля 2006 года N 116 "О мерах по противодействию терроризму" работу субъектов антитеррористической деятельности координировала Федеральная антитеррористическая комиссия (см.: Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2002 г. N 880 "Об утверждении Положения о Федеральной антитеррористической комиссии"). Ранее принятый Федеральный закон "О борьбе с терроризмом" в статье 6 устанавливал шесть субъектов данной деятельности: Федеральная служба

безопасности РФ, Министерство внутренних дел РФ, Служба внешней разведки РФ, Федеральная служба охраны РФ, Министерство обороны РФ и Федеральная пограничная служба Российской Федерации. Кроме того, Правительство РФ определяло перечень других федеральных органов исполнительной власти, участвующих в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности в рамках своей компетенции (см.: Постановление Правительства РФ от 22.06.1999 N 660 "Об утверждении Перечня федеральных органов исполнительной власти, участвующих в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности"). ФЗ "О борьбе с терроризмом" 1998 года не отдавал предпочтение в этой борьбе ни ФСБ, ни МВД, ограничивая антитеррористические полномочия обоих ведомств пределами их компетенции. Непосредственное управление контртеррористической операцией по Закону 1998 года могло быть поручено как МВД, так и госбезопасности "в зависимости от того, компетенция какого федерального органа исполнительной власти будет преобладающей". Однако как в Беслане, так и ранее в театральном центре "Норд-Ост" в Москве силовые структуры при проведении контртеррористической операции действовали разобщенно, давая противоречивую информацию, которая вводила в заблуждение не только граждан, но и самих силовиков. В связи с этим комментируемая статья, в продолжение Указа Президента от 15.02.2006, предусмотрела введение принципа единоначалия в случае совершения теракта. Поэтому статья прямо предусматривает, что решения о проведении контртеррористической операции и о ее прекращении принимает по общему правилу руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности (ФСБ).

2. Все военнослужащие, сотрудники и специалисты, привлекаемые к проведению контртеррористической операции, с момента начала указанной операции подчиняются руководителю оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией. В зависимости от масштаба и степени общественной опасности, от ожидаемых негативных последствий террористической акции руководителем контртеррористической операции может быть назначен представитель Федеральной антитеррористической комиссии. В соответствии с решением Президента Российской Федерации руководителем оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией может быть назначен руководитель федерального органа исполнительной власти (статья 14 комментируемого Закона прямо указывает на то, что руководитель оперативного штаба и его состав определяются в порядке, установленном Президентом Российской Федерации).

3. Контртеррористическая операция считается оконченной, когда террористическая акция пресечена (прекращена) и ликвидирована угроза жизни и здоровью людей, находящихся в зоне проведения контртеррористической операции. Решение об объявлении контртеррористической операции оконченной принимает руководитель оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией.

Статья 13. Руководство контртеррористической операцией

Комментарий к статье 13

1. Все военнослужащие, сотрудники и специалисты, привлекаемые к проведению контртеррористической операции, с момента начала указанной операции подчиняются руководителю оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией. В зависимости от масштаба и степени общественной опасности, от ожидаемых негативных последствий террористической акции руководителем контртеррористической операции может быть назначен представитель Федеральной антитеррористической комиссии. В соответствии с решением Президента Российской Федерации руководителем оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией может быть назначен руководитель федерального органа исполнительной власти (статья 14 комментируемого Закона прямо указывает на то, что руководитель оперативного штаба и его состав определяются в порядке, установленном Президентом Российской Федерации. Данный порядок определен Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 года N 116 "О мерах по противодействию терроризму").

2. Руководителю контртеррористической операции предоставляются следующие полномочия - он:

1) определяет структуру и порядок работы оперативного штаба, а также задачи и функции должностных лиц, включенных в состав оперативного штаба. Оперативный штаб по управлению контртеррористическими операциями в регионе возглавляет руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности (территориальные органы ФСБ). Порядок деятельности оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией определяется положением, утверждаемым председателем соответствующей межведомственной антитеррористической комиссии. Положение об оперативном штабе по управлению контртеррористической операцией разрабатывается на

основании типового положения, утвержденного Федеральной антитеррористической комиссией. При этом в состав Федерального оперативного штаба по должностям должны входить:

- руководитель штаба;
- Министр внутренних дел Российской Федерации (заместитель руководителя штаба);
- заместитель директора ФСБ России, заместитель председателя Национального антитеррористического комитета - руководитель аппарата Комитета (заместитель руководителя штаба);
- заместитель Председателя Правительства Российской Федерации - Министр обороны Российской Федерации;
- Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Министр иностранных дел Российской Федерации;
- директор СВР России;
- директор ФСО России;
- руководитель Росфинмониторинга;
- заместитель Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации;

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. Для проведения контртеррористической операции оперативный штаб по управлению контртеррористической операцией имеет право привлекать необходимые силы и средства тех федеральных органов исполнительной власти, которые принимают участие в борьбе с терроризмом. Эти органы выделяют необходимые для проведения контртеррористической операции оружие и специальные средства, транспортные средства и средства связи, иные материально-технические средства;

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

4) в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Федеральной службы безопасности Российской Федерации, согласованными с Министерством обороны Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации, Министерством иностранных дел Российской Федерации, Министерством чрезвычайных ситуаций Российской Федерации, привлекает силы и средства этих органов, а также иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 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, - т.е. отдельные участки местности или акватории, транспортное средство, здание, строение, сооружение, помещение и прилегающие к ним территории или акватории, в пределах которых проводится указанная операция;

7) устанавливает комплекс мер и временных ограничений, о чем незамедлительно уведомляет должностное лицо, принявшее решение о проведении контртеррористической операции. К таким мерам и ограничениям относятся следующие:

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

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

- усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность;

- 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;

- 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 доставки лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для преследования лиц, подозреваемых в совершении террористического акта, если промедление

может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей. Порядок возмещения расходов, связанных с таким использованием транспортных средств, определяется Правительством Российской Федерации;

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

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

- 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;

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

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

- 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;

- 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;

- 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;

8) реализует иные полномочия по руководству контртеррористической операцией.

Вмешательство любого другого лица независимо от занимаемой должности в оперативное руководство контртеррористической операцией не допускается.

Статья 14. Компетенция оперативного штаба

Комментарий к статье 14

1. Для непосредственного управления контртеррористической операцией в соответствии с решением Правительства РФ создается оперативный штаб, возглавляемый представителем ФСБ (этот вывод можно сделать исходя из толкования части 2 статьи 12, а также статьи 13 комментируемого Закона. Помимо этого, Указом Президента от 15 февраля 2006 года N 116 "О мерах по противодействию терроризму" были установлены составы Федерального оперативного штаба по должностям, а также состав оперативного штаба в субъектах Российской Федерации, также по должностям). В субъектах Российской Федерации и регионах Российской Федерации могут создаваться оперативные штабы, количество и состав которых зависят от специфики местных условий и характера возможных террористических акций на территориях субъектов (регионов) Российской Федерации.

Оперативный штаб по управлению контртеррористическими операциями в регионе возглавляет руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности (территориальные органы ФСБ). Порядок деятельности оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией определяется положением, утверждаемым председателем соответствующей межведомственной антитеррористической комиссии. Положение об оперативном штабе по управлению контртеррористической операцией разрабатывается на основании типового положения, утвержденного Федеральной антитеррористической комиссией.

Для проведения контртеррористической операции оперативный штаб по управлению контртеррористической операцией имеет право привлекать необходимые силы и средства тех федеральных органов исполнительной власти, которые принимают участие в борьбе с терроризмом. Эти органы выделяют необходимые для проведения контртеррористической операции оружие и специальные средства, транспортные средства и средства связи, иные материально-технические средства.

2. В состав Федерального оперативного штаба по должностям, в соответствии с Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 года N 116 "О мерах по противодействию терроризму", входят:

- руководитель штаба;

- Министр внутренних дел Российской Федерации (заместитель руководителя штаба);

- заместитель директора ФСБ России - руководитель аппарата Национального

антитеррористического комитета (заместитель руководителя штаба);

- заместитель Председателя Правительства Российской Федерации - Министр обороны Российской Федерации;

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

- Министр иностранных дел Российской Федерации;

- директор Службы внешней разведки России;

- директор Федеральной службы охраны России;

- руководитель Росфинмониторинга;

- заместитель Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации;

- главнокомандующий внутренними войсками МВД России.

Руководителя Федерального оперативного штаба назначает председатель Национального антитеррористического Комитета.

Решения Федерального оперативного штаба, принятые в соответствии с его компетенцией, обязательны для всех государственных органов, представители которых входят в его состав и в состав оперативных штабов в субъектах Российской Федерации.

3. В состав оперативного штаба в субъекте Российской Федерации, за исключением Чеченской Республики, по должностям, в соответствии с Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 года N 116 "О мерах по противодействию терроризму", входят:

- начальник территориального органа ФСБ России (руководитель штаба) (если председателем Национального антитеррористического комитета не принято иное решение);

- начальник территориального органа МВД России (заместитель руководителя штаба);

- начальник Главного управления МЧС России по субъекту Российской Федерации;

- представитель Вооруженных Сил Российской Федерации (по согласованию);

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

- заместитель высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации (по решению руководителя оперативного штаба в субъекте Российской Федерации, за исключением Чеченской Республики, в состав штаба могут включаться иные должностные лица федеральных органов исполнительной власти, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами).

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

Решения оперативных штабов в субъектах Российской Федерации, принятые в соответствии с их компетенцией, обязательны для всех государственных органов, представители которых входят в их состав.

4. В состав оперативного штаба в Чеченской Республике по должностям в соответствии с Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 года N 116 "О мерах по противодействию терроризму" входят:

- заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации (руководитель штаба);

- Президент Чеченской Республики;

- начальник Управления ФСБ России по Чеченской Республике (первый заместитель руководителя штаба);

- командующий Объединенной группировкой войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации (заместитель руководителя штаба);

- командующий войсками Северо-Кавказского военного округа;

- командующий войсками Северо-Кавказского округа внутренних войск МВД России;

- первый заместитель командующего Объединенной группировкой войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, назначаемый от МВД России;

- первый заместитель командующего Объединенной группировкой войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, назначаемый от Вооруженных Сил Российской Федерации;

- заместитель руководителя Службы по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом - начальник Оперативно-координационного управления по Северному Кавказу ФСБ России;

- заместитель руководителя Департамента - начальник временной оперативной группы в Северо-Кавказском регионе Департамента военной контрразведки ФСБ России;

- начальник Северо-Кавказского пограничного управления ФСБ России;
- начальник Южного регионального центра МЧС России;
- начальник Управления специальной связи и информации ФСО России в Южном федеральном округе;
- начальник Федерального управления Минюста России по Южному федеральному округу;
- военный комендант Чеченской Республики;
- начальник Пограничного управления ФСБ России по Чеченской Республике;
- начальник Главного управления МЧС России по Чеченской Республике;
- начальник Центра специальной связи и информации ФСО России в Чеченской Республике;
- начальник Управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Чеченской Республике;
- Министр внутренних дел Чеченской Республики;
- командир войсковой части 22536.

По решению руководителя оперативного штаба в Чеченской Республике в состав штаба могут включаться иные должностные лица федеральных органов исполнительной власти, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти Чеченской Республики по согласованию с соответствующими органами.

Руководителем оперативного штаба в Чеченской Республике по должности является заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации; общее руководство деятельностью оперативного штаба в Чеченской Республике и Объединенной группировки осуществляет Министр внутренних дел Российской Федерации.

На оперативный штаб в Чеченской Республике дополнительно возлагаются функции по непосредственному руководству специальными силами и средствами по обнаружению и пресечению деятельности террористических организаций и групп, их лидеров и лиц, участвующих в организации и осуществлении террористических актов на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, а также функции по организации планирования применения на территории Чеченской Республики выделенных сил и средств Объединенной группировки войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации. Командующий Объединенной группировкой обязан выполнять указания руководителя оперативного штаба в Чеченской Республике при решении возложенных на штаб задач и по заявке руководителя этого штаба выделять необходимые силы и средства, в том числе средства материально-технического обеспечения.

5. В случае совершения террористического акта на территории муниципального образования первоочередные меры по пресечению данного террористического акта до начала работы Федерального оперативного штаба и оперативных штабов в субъектах Российской Федерации осуществляет начальник соответствующего подразделения органа федеральной службы безопасности, дислоцированного на данной территории, а при отсутствии такого подразделения - начальник соответствующего органа внутренних дел Российской Федерации (пункт 9 Указа Президента РФ от 15 февраля 2006 года N 116 "О мерах по противодействию терроризму").

Статья 15. Силы и средства, привлекаемые для проведения контртеррористической операции

Комментарий к статье 15

1. В первую очередь контртеррористические операции проводятся силами Федеральной службы безопасности РФ.

Сотрудником органов федеральной службы безопасности может быть гражданин Российской Федерации, способный по своим личным и деловым качествам, возрасту, образованию и состоянию здоровья выполнять возложенные на него обязанности, готовый работать в любом регионе России. К кандидатам на службу (работу) в ФСБ России предъявляются достаточно жесткие требования, что обусловлено спецификой работы, наличием доступа к сведениям, составляющим государственную и служебную тайну. Поэтому в число сотрудников ФСБ России отбираются люди, которым можно доверять и быть уверенными в их безусловной преданности Отечеству и своей профессии. Гражданин, поступающий на военную службу по контракту, должен соответствовать медицинским и профессионально-психологическим требованиям военной службы.

2. Отдельное внимание для привлечения сил и средств уделяется не только для пресечения контртеррористических операций, но и для непосредственного обнаружения и пресечения деятельности террористов. Так, в соответствии с п. 7 Указа Президента от 22 января 2001 года N 61 "О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации" Генеральному штабу Вооруженных Сил Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации,

Федеральному агентству правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Федеральной пограничной службе Российской Федерации были выделены необходимые специальные силы и средства для непосредственного обнаружения и пресечения деятельности террористических организаций и групп, их лидеров и лиц, участвующих в организации и осуществлении террористических акций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации (далее именуются "специальные силы и средства"). Поскольку в Указе предусмотрено собственно наименование "специальные силы и средства", то логичным является предположить, что законодатель имеет в виду такие силы и средства в принципе, а не придерживается мнения о существовании специальных сил и средств для проведения контртеррористической операции, а иных сил и средств - для пресечения терроризма, реализации превентивных мер по противодействию ему. Тем самым косвенно соблюдается принцип приоритета мер предупреждения терроризма, указанный в статье 2 комментируемого Закона.

Статья 16. Ведение переговоров в ходе контртеррористической операции

Комментарий к статье 16

1. При проведении контртеррористической операции в целях сохранения жизни и здоровья людей, материальных ценностей, а также изучения возможности пресечения террористической акции без применения силы допускается ведение переговоров с террористами. К ведению переговоров с террористами допускаются только лица, специально уполномоченные на то руководителем оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией.

При ведении переговоров с террористами в качестве условия прекращения ими террористической акции не должны рассматриваться вопросы о выдаче террористам каких бы то ни было лиц, передаче им оружия и иных средств и предметов, применение которых может создать угрозу жизни и здоровью людей, а также вопрос о выполнении политических требований террористов. При принятии комментируемой статьи учитывался ранее обозначенный в Законе принцип недопустимости политических уступок террористам (п. 11 статьи 2 комментируемого Закона), поэтому настоящей статьёй и запрещается рассматривать при ведении переговоров выдвигаемые террористами политические требования.

Ведение переговоров с террористами не может служить основанием или условием их освобождения от ответственности за совершенные деяния.

2. В юридической литературе довольно часто встречается понятие "компромисс в борьбе с преступностью", которое ввел в научный оборот профессор Х.Д. Аликперов. Он указывает, что "под нормами уголовного законодательства, допускающими компромисс, следует понимать нормы, в которых лицу, совершившему преступление, гарантируется освобождение от уголовной ответственности или смягчение наказания в обмен на совершение таким лицом поступков, определенных в законе" <1>. Очевидно, что такими поступками могут быть: деятельное раскаяние, примирение с потерпевшим и т.п., то есть элементы положительного постпреступного поведения. Поэтому можно сказать, что институт компромисса в борьбе с преступностью закладывает у лиц, совершивших преступление, основы нравственного перелома. В этих случаях уголовный закон действует не через следствие и суд, как это традиционно сложилось, а напрямую, меняя психологию личности через информационно-воспитательный аспект уголовно-правового регулирования <2>. Но преступление преступлению рознь. Можно говорить спокойно о компромиссе в борьбе с кражами, грабежами, неосторожными преступлениями и т.п. Но возможен ли компромисс в борьбе с таким преступлением, как терроризм? На пресс-конференции в пресс-центре МИДа России 17 марта 2004 года Министр иностранных дел С.В. Лавров заявил, что "позиция российского руководства заключается в том, что никаких компромиссов в борьбе с терроризмом быть не может" <3>. Подобные утверждения можно услышать в последнее время от многих политиков, в том числе и от Президента России В.В. Путина. Однако в примечании к статье 205 УК РФ предусмотрено освобождение от уголовной ответственности лица, которое участвовало в подготовке акта терроризма, а затем активно способствовало в его предупреждении. В данном случае компромисс вполне допустим.

<1> Аликперов Х.Д. Проблемы допустимости компромисса в борьбе с преступностью: Дис. на соиск. уч. ст. д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 80.

<2> См.: Аликперов Х.Д., Зейналов М.А., Курбанова К.Ш. Допустим ли компромисс в борьбе с преступностью? // Уголовное право. 2001. N 3. С. 91.

<3> См.: <http://www.russia.org.cn/rus/?ID=4278>.

Казалось бы, этого вполне достаточно. Однако в комментируемой статье законодатель косвенно закрепляет еще одну потенциальную возможность уступок террористам. И хотя часть 2

закрепляет, что при ведении переговоров с террористами не должны рассматриваться выдвигаемые ими политические требования, саму норму можно расценивать как потенциальную возможность и политических уступок. Многие авторы пишут о том, что никаких переговоров с террористами быть не должно и сотрудничество с ними, пусть даже вызванное крайней необходимостью, свидетельствует о слабости государственной власти и роняет ее авторитет в глазах населения (см., например: Агапов П.В. Уголовная ответственность за вовлечение в совершение преступлений террористического характера или иное содействие их совершению // [http://sartraccs.sgar.ru/Pub/agarov\(25-05-04\).htm](http://sartraccs.sgar.ru/Pub/agarov(25-05-04).htm)). На наш взгляд, во всех возможных видах компромиссов/уступок/переговоров может идти речь только о добровольном предупреждении акта терроризма. Необходимо добиться того, чтобы в психике субъектов произошли такие изменения, которые позволили бы им встать на сторону государственной власти, по другую сторону баррикад. Представляется, что такое возможно для рядовых членов террористических организаций. Лидеры же террористов на такое никогда не пойдут, и в отношении их компромисс недопустим. Тем более если ставится вопрос о выполнении государством их требований. Для лидеров террористических организаций и лиц, уже совершивших преступления террористического характера, несомненно, необходимы жесткие меры.

Статья 17. Окончание контртеррористической операции

Комментарий к статье 17

Контртеррористическая операция считается оконченной, когда:

- 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.

Решение об объявлении контртеррористической операции оконченной принимает руководитель оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией.

Решения о прекращении контртеррористической операции принимает:

- руководитель Федеральной службы безопасности Российской Федерации, либо
- по его указанию иное должностное лицо Федеральной службы безопасности Российской Федерации, либо
- руководитель территориального органа Федеральной службы безопасности Российской Федерации, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иное решение.

Статья 18. Возмещение вреда, причиненного в результате террористического акта

Комментарий к статье 18

1. Статья 18 комментируемого Закона, предусматривающая возмещение вреда, причиненного в результате террористического акта, вступила в силу с 1 января 2007 года (см. пункт 2 статьи 27 комментируемого Закона). Человеческая жизнь - наивысшая ценность в любом цивилизованном государстве. И вполне понятно, что одним из наиболее существенных вопросов является вопрос о возмещении вреда, причиненного террористическим актом. Оказание помощи пострадавшим, попавшим в беду, относится к одной из вековых традиций. Издавна во всем мире принято помогать, к примеру, погорельцам, людям, пострадавшим от наводнения, землетрясения и т.д. И сущность цивилизованного правового государства подразумевает, что многие риски бытия человека должны разделяться всем обществом, а не выпадать на долю отдельного гражданина. Именно компенсация морального вреда способствует возникновению у пострадавшего чувства восстановленной справедливости, позволяя смягчить тяжесть причиненного вреда и нравственных страданий. Конечно, денежная компенсация не возместит утраты человеческой жизни, не снимет нравственные страдания от пережитого страха, стыда, унижения и иных переживаний, но позволит хоть как-то смягчить, сгладить, облегчить материальное положение.

Естественно, что главную роль в защите неприкосновенности жизни человека должно играть государство. Уполномоченный по правам человека в России условно делит всех жертв терроризма на группы (см.: Защита прав жертв террористических актов и иных преступлений: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. М., 2003), выделяя следующие:

- первая группа - это жители городов и поселков, пострадавшие в результате террористических акций;
- вторая группа - это мирные жители, пострадавшие в результате борьбы с терроризмом. К ним относится население Чечни, Ингушетии, Дагестана, понесшее людские, материальные потери

от проведения спецоперации по уничтожению банд террористов, так называемых зачисток, а иногда - ошибок в результате несогласованности действий военнослужащих и правоохранительных органов;

- третья группа состоит из военнослужащих, принимающих и принимавших участие в ликвидации бандформирований и иных террористических проявлений на территории России. Сюда следует, в первую очередь, отнести военнослужащих, участвовавших в контртеррористической операции в Чечне.

Кроме того, жертвами терроризма являются и те военнослужащие, которые из боевых действий вернулись без ранений. Они получили громадное морально-психологическое потрясение, в результате чего значительной части из них необходимы особые условия для длительного приспособления к мирной жизни (вопросы социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, регламентированы в статье 19 комментируемого Закона).

2. Несомненно, наиболее оптимально разработанные меры борьбы с терроризмом позволят сохранить большое количество жизней и материальных ценностей нашей страны. Особое внимание должно быть направлено на пресечение незаконного финансирования терроризма, с последующим направлением конфискованных средств жертвам террористических актов. Подобная работа уже ведется в мире; к примеру, в Великобритании заморозили средства 100 организаций и 200 лиц, подозреваемых в финансировании терроризма.

Если все же действия террористов нанесли физический, материальный ущерб, причинили моральный вред, то в комментируемой статье устанавливается возможность взыскания выплат по компенсации морального вреда в пользу лиц, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, собственно, с лиц, совершивших этот террористический акт. Вред, причиненный участнику террористического акта или его близким, возмещению не подлежит.

3. Если при пресечении террористического акта вред лицу (как физическому, так и юридическому - в ч. 2 комментируемой статьи это не оговаривается, однако выводится посредством расширительного толкования части 1) был причинен в результате правомерных действий, он возмещается государством. Понятие "правомерное причинение вреда" установлено в ст. 22 настоящего Закона и звучит как "лишение жизни лица, совершающего террористический акт, а также причинение вреда здоровью или имуществу такого лица либо иным охраняемым законом интересам личности, общества или государства при пресечении террористического акта либо осуществлении иных мероприятий по борьбе с терроризмом действиями, предписываемыми или разрешенными законодательством Российской Федерации".

4. Комментируемая статья в частях 1 и 2 закрепила довольно важные законодательные установления - о том, из каких средств будут выплачиваться компенсации по возмещению вреда, причиненного в результате террористического акта. Так, моральный вред компенсируется за счет лиц, его совершивших, а вред, причиненный правомерными действиями, возмещается за счет средств федерального бюджета.

Это положение разрешает сразу несколько вопросов. Так, к примеру, пострадавшие или родственники погибших в результате теракта лиц могут требовать в судебном порядке достаточно внушительные суммы компенсации морального вреда. Однако может создаться ситуация, когда у лица, совершившего теракт, не окажется достаточно средств (имущества) для удовлетворения всех этих требований. В таком случае будет необходимо учитывать интересы всех пострадавших, и размеры и порядок выплат будут устанавливаться судом, в зависимости от имеющихся у виновного средств (а не в зависимости от запрашиваемых пострадавшими сумм).

В ранее действовавшем Законе "О борьбе с терроризмом" рассматриваемый вопрос урегулирован не был, в связи с этим у судов возникала масса проблем по искам граждан о возмещении вреда. Решались вопросы и о конституционности отдельных положений указанного Закона. Так, в Определении Конституционного Суда четко регламентированы вопросы денежных выплат (в том числе иностранным гражданам) по возмещению морального вреда, причиненного в результате террористической акции 23 - 26 октября 2002 года в Доме культуры 1-го ГПЗ (город Москва).

5. Порядок возмещения морального вреда определен Гражданским кодексом Российской Федерации, согласно ст. 1099 которого компенсация морального вреда осуществляется независимо от подлежащего возмещению имущественного вреда. Компенсация морального вреда осуществляется в денежной форме. Размер компенсации определяется судом в зависимости от характера причиненных потерпевшему физических и нравственных страданий, а также степени вины причинителя вреда в случаях, когда вина является основанием возмещения вреда. При определении размера компенсации вреда должны учитываться требования разумности и справедливости. Характер физических и нравственных страданий оценивается судом с учетом фактических обстоятельств, при которых был причинен моральный вред, и индивидуальных особенностей потерпевшего.

6. Следует указать, что ранее, в условиях отсутствия единого порядка исчисления и порядка

выплат пострадавшим от терактов, имелась практика принятия нормативных документов по каждому отдельному случаю. Так, к примеру, в целях оказания помощи гражданам, пострадавшим вследствие террористической акции, совершенной в г. Москве 23 - 26 октября 2002 года, были приняты такие документы, как: распоряжение Правительства РФ от 31 октября 2002 года N 1521-р, а также распоряжение Правительства РФ от 10 сентября 2003 года N 1313-р. В первом из них указывался следующий порядок оказания помощи названным лицам:

1. Минфину России выделить в 2002 году из резервного фонда Правительства Российской Федерации:

Правительству Москвы и органам исполнительной власти других субъектов Российской Федерации денежные средства для компенсации 50 процентов расходов, связанных с оказанием семьям граждан Российской Федерации, погибших (умерших) в результате указанной террористической акции, единовременной материальной помощи в размере 100 тыс. рублей на каждого погибшего (умершего), с оплатой захоронения в размере 14,2 тыс. рублей на каждого погибшего (умершего), а также с выплатой другим гражданам Российской Федерации из числа заложников единовременной материальной помощи в размере 50 тыс. рублей на каждого пострадавшего;

Минтруду России - денежные средства для выплаты семьям иностранных граждан, погибших (умерших) в результате указанной террористической акции, единовременной материальной помощи в размере 100 тыс. рублей на каждого погибшего (умершего), оплаты захоронения в размере 14,2 тыс. рублей на каждого погибшего (умершего), а также выплаты другим иностранным гражданам из числа заложников единовременной материальной помощи в размере 50 тыс. рублей на каждого пострадавшего.

2. Минтруду России, Минздраву России, Минобразованию России, Правительству Москвы и органам исполнительной власти других субъектов Российской Федерации осуществить социальную реабилитацию пострадавших граждан в Порядке, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2001 г. N 90 "О порядке осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористической акции" (Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. N 7. Ст. 658).

3. Минтруду России и Фонду социального страхования Российской Федерации совместно с Правительством Москвы и органами исполнительной власти других субъектов Российской Федерации осуществить в ноябре - декабре 2002 г. оздоровление детей, пострадавших в результате террористической акции, и детей граждан, погибших в результате указанной акции, без взимания платы.

Распоряжение Правительства РФ от 10 сентября 2003 г. N 1313-р "О выделении в 2003 г. из резервного фонда Правительства РФ средств для оказания единовременной материальной помощи гражданам, пострадавшим вследствие террористической акции, совершенной в г. Москве 23 - 26 октября 2002 г." устанавливало следующие дополнительные выплаты:

Минфину России выделить в 2003 году из резервного фонда Правительства Российской Федерации Минтруду России 750 тыс. рублей и Правительству Москвы 225 тыс. рублей для оказания единовременной материальной помощи гражданам, пострадавшим вследствие террористической акции, совершенной в г. Москве 23 - 26 октября 2002 г., а также семьям граждан, погибших (умерших) в результате указанной террористической акции, в порядке и размерах, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2002 г. N 1521-р.

Таким образом, в приведенных актах прослеживается порядок единичного урегулирования вопросов оказания помощи гражданам, пострадавшим вследствие террористических акций. Комментируемая же статья устанавливает более упорядоченную схему оказания помощи названным лицам.

Меры социальной поддержки родителей, супругов и детей граждан, смерть которых явилась последствием террористического акта, совершенного 24 августа 2004 года на борту самолета ТУ-134, следовавшего рейсом N 1303 "Москва - Волгоград", установлены Законом Волгоградской области от 18 мая 2005 г. N 1062-Од "О мерах социальной поддержки семей граждан, смерть которых явилась последствием террористического акта, совершенного 24 августа 2004 года на борту самолета ТУ-134, следовавшего рейсом N 1303 "Москва - Волгоград", согласно которому меры социальной поддержки предоставляются гражданам Российской Федерации, постоянно проживающим на территории Волгоградской области, признанным потерпевшими в установленном действующим законодательством порядке или являющимся нетрудоспособными иждивенцами граждан, смерть которых явилась последствием террористического акта. Этим Законом установлено:

- ежемесячное пособие в размере 900 рублей родителям граждан, смерть которых явилась последствием террористического акта, совершенного 24 августа 2004 года на борту самолета ТУ-134, следовавшего рейсом N 1303 "Москва - Волгоград";

- ежемесячное пособие в размере 450 рублей супругам граждан, смерть которых явилась

последствием террористического акта, совершенного 24 августа 2004 года на борту самолета ТУ-134, следовавшего рейсом N 1303 "Москва - Волгоград". Выплата пособия производится до момента вступления в новый брак;

- ежемесячное пособие в размере 450 рублей детям граждан, смерть которых явилась последствием террористического акта, совершенного 24 августа 2004 года на борту самолета ТУ-134, следовавшего рейсом N 1303 "Москва - Волгоград".

Порядок назначения и выплаты ежемесячных пособий родителям, супругам и детям граждан, смерть которых явилась следствием террористического акта, совершенного 24 августа 2004 г. на борту самолета ТУ-134, следовавшего рейсом N 1303 "Москва - Волгоград", утвержден Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 5 июля 2005 г. N 645. В соответствии с ним назначение пособия носит заявительный характер и выплачивается родителям погибших пожизненно, супругам погибших - по месяц вступления в новый брак включительно, детям погибших - по месяц достижения 18 лет включительно, а в случае обучения по очной форме в образовательных учреждениях - по месяц окончания учебы включительно, но не дольше чем по месяц исполнения 23 лет включительно.

Заявителями выступают родители, супруги либо совершеннолетние дети погибших. Заявителем у несовершеннолетних детей выступает родитель или законный представитель.

Для назначения пособий в территориальные органы социальной защиты населения по месту жительства лиц, имеющих право на получение пособий (далее именуются "территориальные органы СЗН") представляются следующие документы:

1) родителями погибших:

- заявление о назначении пособия;

- копия паспорта либо заменяющего его документа;

- копия свидетельства о рождении (усыновлении, удочерении) погибшего(шей) сына (дочери);

- справка с места жительства;

- копия свидетельства о смерти сына (дочери);

- реквизиты лицевого счета и банка;

2) супругами погибших:

- заявление о назначении пособия;

- копия паспорта либо заменяющего его документа;

- копия свидетельства о заключении брака;

- справка с места жительства;

- копия свидетельства о смерти супруга (супруги);

- реквизиты лицевого счета и банка;

3) детьми погибших (их родителем или законным представителем):

- заявление о назначении пособия;

- копия свидетельства о рождении (усыновлении, удочерении);

- для детей старше 14 лет - копия паспорта или заменяющего его документа;

- справку с места жительства;

- для детей старше 18 лет, обучающихся в образовательных учреждениях по очной форме обучения, - документы из образовательного учреждения, подтверждающие факт учебы;

- копия свидетельства о смерти родителя;

- реквизиты лицевого счета и банка совершеннолетних детей, родителя или законного представителя.

Копии документов представляются вместе с подлинниками, заверяются подписями руководителя территориального органа СЗН и печатью.

Решение о назначении либо об отказе в назначении пособий принимается Управлением социальной защиты населения Администрации Волгоградской области в течение 10 дней после поступления документов, сформированных в личное дело на каждого получателя пособия и представленных территориальными органами СЗН.

Пособия не назначаются:

- пасынкам и падчерицам;

- в случаях представления заявителем неполного пакета документов.

7. В комментируемом Законе не указан порядок погребения лиц, смерть которых наступила в результате пресечения их террористической акции, как это было предусмотрено в ст. 16.1 Федерального закона от 25 июля 1998 г. N 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом", согласно которой погребение террористов, умерших в результате пресечения террористической акции, осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. При этом их тела для захоронения не выдаются и о месте их захоронения не сообщается. В настоящее время вопросы погребения таких лиц регламентируется Федеральным законом от 12 января 1996 г. N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле", а также Положением о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенной ими террористической акции

(утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 марта 2003 г. N 164). Указанное Положение распространяется на лиц, уголовное преследование в отношении которых в связи с участием в террористической деятельности прекращено из-за их смерти, наступившей в результате пресечения совершенной ими террористической акции. Погребение этих лиц осуществляется по месту наступления смерти специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления.

Услуги, оказываемые специализированной службой по вопросам похоронного дела при погребении названных лиц, включают:

- оформление документов, необходимых для погребения;
- облачение тела;
- предоставление гроба;
- перевозку тела (останков) к месту погребения (кремации);
- погребение.

Перевозка тела (останков) к месту погребения (кремации) железнодорожным или авиационным транспортом осуществляется при наличии разрешения на перевозку, выдаваемого в установленном порядке.

Для осуществления погребения должностное лицо, проводящее предварительное следствие, направляет в соответствующую специализированную службу по вопросам похоронного дела необходимые сопроводительные документы, в том числе копию постановления о прекращении уголовного дела и уголовного преследования в отношении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенной ими террористической акции, а в орган загса по последнему месту постоянного жительства лица - заявление о смерти.

Заявление о смерти лица, не имевшего до смерти постоянного места жительства, направляется в орган загса по месту наступления смерти.

О смерти иностранных граждан должностное лицо, проводящее предварительное следствие, извещает посольства соответствующих государств через Департамент консульской службы Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Родственникам лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенной ими террористической акции, должностным лицом, проводящим предварительное следствие, направляется уведомление о том, в какой орган загса им надлежит обратиться за получением свидетельства о смерти. По решению должностного лица, проводящего предварительное следствие, родственникам могут предоставляться копии документа о смерти, выданного медицинской организацией, и акта патолого-анатомического вскрытия (если оно производилось), а также передаваться личные вещи лица, не подлежащие изъятию.

Специализированная служба по вопросам похоронного дела составляет акт о произведенном погребении, который направляется должностному лицу, проводящему предварительное следствие, и подлежит приобщению к уголовному делу.

Статья 19. Социальная реабилитация лиц, пострадавших в результате террористического акта

Комментарий к статье 19

1. Комментируемая статья вступает в силу с 1 января 2007 года. По сравнению со ст. 18 Федерального закона от 25 июля 1998 г. N 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом", утратившей силу согласно Федеральному закону от 06.03.2006 N 35-ФЗ, предусматривающей порядок социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, новой стала в основном лишь терминология - "террористический акт" вместо "террористическая акция", "социальная адаптация лиц, пострадавших в результате террористического акта, и их интеграция в общество" вместо "их возвращение к нормальной жизни". Кроме того, новым стало закрепление возможности финансирования мероприятий по социальной адаптации лиц, пострадавших в результате террористического акта, из иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации, помимо федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации, на территории которого совершен террористический акт.

2. Социальная реабилитация проводится в целях социальной адаптации и интеграции в общество следующих лиц:

- лиц, пострадавших в результате террористического акта;
- военнослужащих, сотрудников и специалистов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с терроризмом;
- лиц, содействующих на постоянной или временной основе федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом, в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористических актов и минимизации их последствий;

- членов семей вышеуказанных лиц, если необходимость в обеспечении их защиты вызвана участием указанных лиц в борьбе с терроризмом.

3. Комментируемой статьей установлено, что социальная реабилитация пострадавших включает в себя психологическую, медицинскую и профессиональную реабилитацию, правовую помощь, содействие в трудоустройстве, предоставление жилья и проводится в целях социальной адаптации лиц, пострадавших в результате террористического акта, и их интеграции в общество. Это положение дублируется в пункте 2 утвержденных Правительством Российской Федерации в Постановлении N 6 от 12 января 2007 года Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом. Данные Правила сменили утратившее силу Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2001 года N 90 "О порядке осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористической акции".

2. В соответствии с комментируемым Законом (это указано в пункте 1 названного документа) эти Правила определяют порядок осуществления за счет средств федерального бюджета социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, то есть преступления, квалифицированного статьями 205 - 208, 277 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также других преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, если они совершены в террористических целях (данная категория лиц именуется в Правилах "пострадавшие"). Правилами установлены следующие виды мероприятий, объединенных в комментируемой статье общим понятием "социальная реабилитация", и порядок их осуществления:

1) психологическая реабилитация пострадавших осуществляется путем предоставления психологической помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации на основании обращения пострадавшего или его законного представителя, органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения в учреждения здравоохранения, соответствующие службы и организации федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с терроризмом, а также по инициативе этих учреждений, служб и организаций;

2) медицинская реабилитация пострадавших осуществляется в медицинских учреждениях в соответствии с программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, утверждаемой Правительством Российской Федерации;

3) профессиональная реабилитация пострадавших в части предоставления услуг по профессиональной ориентации, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации, а также в части оказания содействия в трудоустройстве осуществляется государственными учреждениями службы занятости населения в соответствии с законодательством Российской Федерации о занятости населения за счет средств, предусматриваемых в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации.

Профессиональная ориентация осуществляется в целях:

- обеспечения социальных гарантий в сфере свободного выбора профессии, формы занятости и путей самореализации личности в условиях рыночных отношений;

- достижения сбалансированности между профессиональными интересами человека, его психофизиологическими особенностями и возможностями рынка труда;

- прогнозирования профессиональной успешности в какой-либо сфере трудовой деятельности;

- содействия непрерывному росту профессионализма личности как важнейшего условия ее удовлетворенности трудом и собственным социальным статусом, реализации индивидуального потенциала, формирования здорового образа жизни и достойного благосостояния.

Основными методами профессиональной ориентации являются:

- информирование - индивидуальное, групповое, массовое, непосредственное (лекция, беседа), опосредованное (средствами массовой информации);

- психологическое и медицинское консультирование;

- психологическая, психофизиологическая, медицинская диагностика;

- различные педагогические методы;

4) правовая помощь предоставляется пострадавшим при их обращении в соответствующие службы и учреждения органов государственной власти, на которые возложены полномочия по оказанию содействия гражданам в осуществлении их прав, а также в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные давать разъяснения по вопросам, связанным с социальной реабилитацией;

5) предоставление жилья пострадавшим, лишившимся его в результате террористического акта, осуществляется в порядке, установленном для граждан Российской Федерации, лишившихся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. Обеспечение жильем граждан, лишившихся его в результате террористической акции, осуществляется путем:

- выдачи им в установленном порядке государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;

- предоставления им безвозмездной субсидии на строительство или приобретение жилья;

- в соответствии с порядком, установленным законодательством субъектов Российской Федерации.

3. Социальная реабилитация лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, осуществляется соответствующими федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими борьбу с терроризмом, с учетом правового статуса таких лиц, устанавливаемого федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (пункт 8 Правил). Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие борьбу с терроризмом, совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления с учетом характера и последствий террористического акта, а также других обстоятельств в первоочередном порядке принимают меры, направленные на выявление и учет пострадавших, определение видов необходимой помощи в целях социальной реабилитации пострадавших. А для координации действий органов исполнительной власти по организации и осуществлению социальной реабилитации пострадавших и лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, могут создаваться соответствующие органы (комиссии, комитеты).

4. Разъяснения по применению указанных Правил в отношении лиц, пострадавших в результате террористического акта, дает Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Статья 20. Категории лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, подлежащих правовой и социальной защите

Комментарий к статье 20

1. Социальная защита указанных в комментируемой статье категорий лиц включает в себя социальную реабилитацию. Правилами осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, утвержденными Правительством Российской Федерации в Постановлении N 6 от 12 января 2007 года, в пункте 1 дублируются категории лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, указанные в комментируемой статье. Социальная реабилитация лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, включает в себя психологическую, медицинскую и профессиональную реабилитацию, правовую помощь, содействие в трудоустройстве, предоставление жилья и проводится в целях социальной адаптации лиц, пострадавших в результате террористического акта, и их интеграции в общество. Составляющие социальной реабилитации для лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, аналогичны таковым для пострадавших в результате террористического акта (см. комментарий к статье 19 настоящего Закона).

2. Указанными Правилами, как и статьей 19 комментируемого Закона, в понятие социальной защиты включается правовая помощь. Таким образом, можно сказать, что заглавное понятие комментируемой статьи "правовая защита" частично охватывается понятием "социальная защита". Разумеется, лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, должна оказываться всемерная помощь (в том числе правовая поддержка) со стороны государства, так как их правовые интересы, связанные, к примеру, с правильным исчислением выслуги лет (льготного), выплатой соответствующей компенсации и реализацией прочих гарантий (см. статью 23 комментируемого Закона), могут оказаться вполне уязвимыми и, при условии недостаточной правовой защиты, нарушенными.

3. На наш взгляд, отдельного внимания при рассмотрении вопроса о правовой защите лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, заслуживает вопрос о рассмотрении амнистии данных лиц в качестве правовой помощи. Данное мнение может быть интересным. Так, Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "Об объявлении амнистии в отношении лиц, совершивших преступления в период проведения контртеррористических операций на территориях субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа", установлено, что в отношении военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, совершивших преступления в период проведения указанных контртеррористических операций, уголовные дела не возбуждаются, а находящиеся в производстве органов дознания, органов предварительного следствия и судов уголовные дела в отношении этих лиц прекращаются, а сами эти лица освобождаются от отбывания наказания, и с них снимается судимость. Амнистия, однако, не распространяется на военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудников учреждений и органов

уголовно-исполнительной системы, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, совершивших хищение огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ или взрывных устройств и их сбыт участникам незаконных вооруженных формирований либо устойчивых вооруженных групп (банд) или иным лицам, противодействовавшим проведению контртеррористических операций на территориях субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа; лиц, совершивших преступления при особо опасном рецидиве, а также иностранных граждан и лиц без гражданства.

Статья 21. Возмещение вреда лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, и меры их социальной защиты

Комментарий к статье 21

1. К лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, в соответствии со статьей 20 комментируемого Закона, относятся:

- военнослужащие, сотрудники и специалисты федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с терроризмом;
- лица, содействующие на постоянной или временной основе федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом, в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористических актов и минимизации их последствий;
- члены семей лиц, указанных в пунктах 1 и 2 настоящей части, если необходимость в обеспечении их защиты вызвана участием указанных лиц в борьбе с терроризмом.

Социальная защита указанных в комментируемой статье категорий лиц включает в себя их социальную реабилитацию. Правилами осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, утвержденными Правительством Российской Федерации в Постановлении N 6 от 12 января 2007 года, в пункте 1 дублируются категории лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, указанные в комментируемой статье. Социальная реабилитация лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, включает в себя психологическую, медицинскую и профессиональную реабилитацию, правовую помощь, содействие в трудоустройстве, предоставление жилья и проводится в целях социальной адаптации лиц, пострадавших в результате террористического акта, и их интеграции в общество. Составляющие социальной реабилитации для лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, аналогичны таковым для пострадавших в результате террористического акта (см. комментарий к статье 19 настоящего Закона).

Указанными Правилами, как и статьей 19 комментируемого Закона, в понятие социальной защиты включается правовая помощь. Таким образом, можно сказать, что заглавное понятие комментируемой статьи "правовая защита" частично охватывается понятием "социальная защита". Разумеется, лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, должна оказываться всемерная помощь (в том числе правовая поддержка) со стороны государства, так как их правовые интересы, связанные, к примеру, с правильным исчислением выслуги лет (льготного), выплатой соответствующей компенсации и реализацией прочих гарантий (см. статью 23 комментируемого Закона), могут оказаться вполне уязвимыми и, при условии недостаточной правовой защиты, нарушенными.

2. Во исполнение Указа Президента РФ от 7 марта 1996 года N 338 "О мерах по усилению борьбы с терроризмом" и в целях обеспечения социальной защиты лиц, привлекаемых к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом, Правительство РФ приняло Постановление от 22 января 1997 года N 58 "О мерах социальной защиты лиц, привлекаемых к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом". Это Постановление применяется и в настоящее время, в части, не противоречащей Федеральному закону от 25 июля 1998 года N 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом", а также комментируемому Закону. Постановлением установлены следующие меры социальной защиты:

- лицам, привлекаемым с их согласия к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом и не входящих в круг их служебных обязанностей (далее именуется "выполнение специальных задач"), выплачивается единовременное денежное вознаграждение в 5-кратном минимальном размере оплаты труда, а также сохраняется заработная плата в размере не ниже среднего заработка по месту работы в случае выполнения ими специальных задач в рабочее время;

- лицам, привлекавшимся к выполнению специальных задач, выплачивается единовременное денежное пособие в следующих размерах:

- а) в случае установления до истечения одного года со дня окончания их участия в выполнении специальных задач инвалидности вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или

заболевания, полученных ими в период и в связи с выполнением специальных задач:

- инвалиду I группы - 75 минимальных размеров оплаты труда;
- инвалиду II группы - 50 минимальных размеров оплаты труда;
- инвалиду III группы - 25 минимальных размеров оплаты труда;

б) в случае получения тяжелого ранения (контузии, травмы, увечья) - 10 минимальных размеров оплаты труда, легкого ранения (контузии, травмы, увечья) - 5 минимальных размеров оплаты труда.

(Согласно Федеральному закону от 25 июля 1998 года N 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом", в случае, если лицо, принимавшее участие в борьбе с терроризмом, при проведении контртеррористической операции получило увечье, повлекшее за собой наступление инвалидности, ему выплачивается единовременное пособие в размере пятисот МРОТ; ранение, не повлекшее инвалидности, - 100 МРОТ.)

Федеральным законом от 19 июня 2000 года N 82-ФЗ "О минимальном размере оплаты труда" (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2004 года N 198-ФЗ) базовая сумма, применяемая при исчислении пособий и других обязательных социальных выплат, размер которых в соответствии с законодательством РФ определяется в зависимости от МРОТ, с 1 января 2001 года составляет 100 рублей в месяц, а с 1 мая 2006 года действует также минимальный размер оплаты труда, применяемый исключительно для регулирования оплаты труда, а также для определения размеров пособий по временной нетрудоспособности, который составляет 1100 рублей в месяц;

в) в случае гибели лиц, привлекавшихся к выполнению специальных задач, либо в случае смерти, наступившей до истечения одного года со дня окончания их участия в выполнении специальных задач вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных ими в период и в связи с выполнением указанных задач, членам их семей - жене (мужу), детям, не достигшим возраста 18 лет (учащимся в возрасте до 23 лет), либо детям старше этого возраста, если они стали инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, отцу и матери выплачивается единовременное денежное пособие в 25-кратном минимальном размере оплаты труда на каждого члена семьи. Размер подлежащих выплате единовременного денежного вознаграждения и единовременного денежного пособия определяется исходя из установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда на день наступления соответствующего события. Единовременное денежное вознаграждение и единовременное денежное пособие не выплачиваются лицам, подлежащим обязательному государственному личному страхованию в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

3. Вред, причиненный имуществу лиц, привлеченных к выполнению специальных задач, подлежит возмещению в полном объеме. Выплата единовременных денежных вознаграждений и единовременных денежных пособий, а также возмещение вреда производятся за счет организаций, привлекавших лиц к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом. Пенсионное обеспечение лиц, привлекаемых с их согласия к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом, ставших инвалидами в связи с выполнением ими специальных задач, а также членов их семей по случаю потери кормильца осуществляется в соответствии с пенсионным законодательством Российской Федерации.

4. В случае гибели лиц, привлекавшихся к выполнению специальных задач, или смерти, наступившей до истечения одного года со дня окончания их участия в выполнении специальных задач в результате увечья (ранения, травмы, контузии), заболевания, полученных ими в период и в связи с выполнением указанных задач, их погребение осуществляется за счет организаций, привлекавших их к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом.

Оплате за счет указанных организаций подлежат следующие виды ритуальных услуг:

- оформление документов, необходимых для погребения;
- доставка погибшего (умершего) в морг и услуги морга;
- предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;
- перевозка тела (останков) к месту погребения (кремации);
- погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

Оплата ритуальных услуг, за исключением подготовки к перевозке и перевозки тела (останков) погибшего с места гибели к месту погребения (кремации), производится по фактическим затратам, подтвержденным соответствующими документами, но не более суммы, равной 20 минимальным размерам оплаты труда. Подготовка к перевозке и перевозка тела (останков) погибшего с места гибели к месту погребения (кремации) производятся по фактическим затратам, подтвержденным соответствующими документами. В случае если погребение лиц осуществляется за счет организаций, привлекавших их к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом, социальное пособие на погребение, установленное Федеральным законом "О погребении и похоронном деле", не выплачивается.

5. Дополнительные меры социальной защиты для членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести) при выполнении служебных обязанностей, установлены Постановлением Правительства РФ от 25 августа 1999 года N 936 "О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести) при выполнении служебных обязанностей" (с изменениями, последние из которых были внесены 4 октября 2006 года). Постановление действует на членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести) при выполнении служебных обязанностей после 1 августа 1999 года. Так, Министерству обороны Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, другим федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручено Правительством:

- обеспечить своевременную выплату предусмотренных законодательством Российской Федерации страховых сумм, социальных пособий, компенсаций и реализацию социальных гарантий и прав членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести) при выполнении служебных обязанностей (далее именуются "погибшие (пропавшие без вести) военнослужащие и сотрудники органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы");

- предоставлять во внеочередном порядке семьям погибших (пропавших без вести) военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, нуждающимся в улучшении жилищных условий, жилые помещения по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- ежемесячно выплачивать детям погибших (пропавших без вести) военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы до достижения ими возраста 18 лет (если они стали инвалидами до достижения возраста 18 лет - независимо от возраста), а детям, обучающимся в образовательных учреждениях по очной форме обучения, - до окончания обучения, но не более чем до достижения ими возраста 23 лет, пособие в размере 650 рублей. Размер пособия подлежит пересмотру (повышению, индексации) одновременно с централизованным повышением (индексацией) размеров окладов по воинским должностям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, учитываемых в составе денежного довольствия при назначении пенсии по случаю потери кормильца, путем умножения размера пособия на индекс роста этих окладов;

- ежегодно предоставлять детям погибших (пропавших без вести) военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы бесплатные путевки в детские оздоровительные учреждения, а также обеспечивать им внеочередное предоставление мест в детские дошкольные учреждения. В случае непредоставления указанных путевок выплачивается денежная компенсация в размере их стоимости;

- ежегодно предоставлять нуждающимся супругам и родителям погибших (пропавших без вести) военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы бесплатные путевки в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба (см.: Положение о предоставлении путевок в лечебно-оздоровительные учреждения военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы и сотрудникам уголовно-исполнительной системы, выполняющим (выполнявшим) задачи по обеспечению правопорядка и общественной безопасности на территории Северо-Кавказского региона, и членам их семей, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 25 февраля 2000 г. N 160);

- оплачивать проезд членов семей погибших военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы (не более 3 человек) к месту погребения и обратно. Одному из членов семьи погибшего и захороненного на территории Российской Федерации военнослужащего или сотрудника органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы предоставлять один раз в год бесплатный проезд к месту захоронения и обратно.

6. Пенсия по инвалидности военнослужащим (за исключением граждан, проходивших

военную службу по призыву в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин) и пенсия по случаю потери кормильца членам их семей назначаются в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. N 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей". В соответствии со ст. 19 названного Закона право на пенсию по инвалидности имеют лица, ставшие инвалидами, если инвалидность наступила в период прохождения ими службы или не позднее трех месяцев после увольнения со службы либо если инвалидность наступила позднее этого срока, но вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в период прохождения службы.

Группа и причины инвалидности, а также время, когда она наступила, устанавливаются военно-врачебными экспертными комиссиями (ВТЭК), действующими на основании положения, утверждаемого в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Инвалиды в зависимости от причины инвалидности подразделяются на следующие категории:

- инвалиды вследствие военной травмы - лица, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при защите Родины, в том числе полученных в связи с пребыванием на фронте, прохождением службы за границей в государствах, где велись боевые действия, или при исполнении иных обязанностей военной службы (служебных обязанностей). К инвалидам вследствие военной травмы относятся также бывшие военнослужащие, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных во время их пребывания в плену либо во время пребывания в действующей армии в качестве воспитанников и юнг;

- инвалиды вследствие заболевания, полученного в период военной службы, - лица, ставшие инвалидами вследствие увечья, полученного в результате несчастного случая, не связанного с исполнением обязанностей военной службы (служебных обязанностей), либо заболевания, не связанного с исполнением обязанностей военной службы (служебных обязанностей). Обязанность выявлять и аргументировать факт отсутствия связи увечья или заболевания с исполнением обязанностей военной службы (служебных обязанностей) лежит на военно-врачебных комиссиях, заключения которых могут быть обжалованы в суд.

Пенсия по инвалидности устанавливается в следующих размерах:

- инвалидам вследствие военной травмы I и II групп - 85 процентов, III группы - 50 процентов соответствующих сумм денежного довольствия;

- инвалидам вследствие заболевания, полученного в период военной службы, I и II групп - 75 процентов, III группы - 30 процентов соответствующих сумм денежного довольствия.

При этом в состав денежного довольствия входит оклад по должности, воинскому или специальному званию (без учета повышения окладов за службу в отдаленных, высокогорных местностях и в других особых условиях) и процентная надбавка за выслугу лет, включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия. Для исчисления им пенсии в денежное довольствие включается также месячная стоимость соответствующего продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим, ежемесячной денежной продовольственной компенсации, выплачиваемой лицам рядового и начальствующего состава.

Пенсия по инвалидности не может быть ниже:

- для инвалидов вследствие военной травмы I и II групп - 300 процентов, III группы - 150 процентов установленного законодательством Российской Федерации минимального размера пенсии по старости;

- для инвалидов вследствие заболевания, полученного в период военной службы, I и II групп - 130 процентов, III группы - 100 процентов установленного законодательством Российской Федерации минимального размера пенсии по старости.

Пенсия по инвалидности назначается на время инвалидности, установленной ВТЭК, а инвалидам-мужчинам старше 60 лет и инвалидам-женщинам старше 55 лет - пожизненно с переосвидетельствованием этих инвалидов только по их заявлению.

Пенсия по случаю потери кормильца назначается, если кормилец умер (погиб) во время прохождения службы или не позднее трех месяцев со дня увольнения со службы либо позднее этого срока, но вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в период прохождения службы, а семьям пенсионеров из числа этих лиц - если кормилец умер в период получения пенсии или не позднее пяти лет после прекращения выплаты ему пенсии.

Право на пенсию по случаю потери кормильца имеют нетрудоспособные члены семьи умерших (погибших), состоявшие на их иждивении.

Независимо от нахождения на иждивении кормильца пенсия назначается:

- нетрудоспособным детям;

- нетрудоспособным родителям и супругу, если они после смерти кормильца утратили источник средств к существованию;

- нетрудоспособным родителям и супругам лиц, умерших вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при защите Родины, в том числе полученных в связи с пребыванием на фронте, прохождением службы за границей в государствах, где велись боевые действия, или при исполнении иных обязанностей военной службы (служебных обязанностей);

- супругу, одному из родителей либо деду, бабушке, брату или сестре независимо от возраста и трудоспособности, если они заняты уходом за детьми, братьями, сестрами или внуками умершего кормильца, не достигшими 14-летнего возраста, и не работают.

Нетрудоспособными членами семьи считаются:

- дети, братья, сестры и внуки, не достигшие 18 лет или старше этого возраста, если они стали инвалидами до достижения 18 лет, а проходящие обучение в образовательных учреждениях с отрывом от производства (кроме учебных заведений, обучающиеся в которых считаются состоящими на военной службе или на службе в органах внутренних дел), - до окончания обучения, но не более чем до достижения ими 23-летнего возраста. Братья, сестры и внуки имеют право на пенсию, если у них нет трудоспособных родителей;

- отец, мать и супруг, если они достигли возраста: мужчины - 60 лет, женщины - 55 лет, либо являются инвалидами;

- супруг или один из родителей либо дед, бабушка, брат или сестра независимо от возраста и трудоспособности, если он (она) занят уходом за детьми, братьями, сестрами или внуками умершего кормильца, не достигшими 14-летнего возраста, и не работает;

- дед и бабушка - при отсутствии лиц, которые по закону обязаны их содержать.

Члены семьи умершего считаются состоявшими на его иждивении, если они находились на его полном содержании или получали от него помощь, которая была для них постоянным и основным источником средств к существованию.

Членам семьи умершего, для которых его помощь была постоянным и основным источником средств к существованию, но которые сами получали какую-либо пенсию, может быть назначена пенсия по случаю потери кормильца.

Пенсия по случаю потери кормильца назначается на весь период, в течение которого член семьи умершего считается нетрудоспособным, а членам семьи, достигшим возраста: мужчины - 60 лет, женщины - 55 лет, - пожизненно.

Статья 22. Правомерное причинение вреда

Комментарий к статье 22

1. При проведении контртеррористической операции на основании и в пределах, которые установлены законом, допускается вынужденное причинение вреда жизни, здоровью и имуществу террористов, а также иным правоохраняемым интересам. При этом военнослужащие, специалисты и другие лица, участвующие в борьбе с терроризмом, освобождаются от ответственности за вред, причиненный при проведении контртеррористической операции, в соответствии с законодательством Российской Федерации. Комментируемой статьей такой вред именуется как "лишение жизни лица, совершающего террористический акт, а также причинение вреда здоровью или имуществу такого лица либо иным охраняемым законом интересам личности, общества или государства", а его причинение является правомерным.

2. Пониманию правомерного причинения вреда может способствовать уяснение установленных Уголовным кодексом РФ обстоятельств, исключающих преступность деяния. Так, закон предусматривает шесть вариантов правомерного причинения вреда, которое не может рассматриваться как совершение общественно опасных деяний. Это:

- необходимая оборона (статья 37);
- причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление (статья 38);
- крайняя необходимость (статья 39);
- физическое или психическое принуждение (статья 40);
- обоснованный риск (статья 41);
- исполнение приказа или распоряжения (статья 42).

Представляется, что при пресечении террористического акта либо осуществлении иных мероприятий по борьбе с терроризмом могут иметь место любые из указанных обстоятельств.

3. Право на необходимую оборону закреплено в ст. 37 Уголовного кодекса Российской Федерации, согласно ч. 3 которой это право имеют все лица независимо от их профессиональной или иной специальной подготовки и служебного положения, а также независимо от возможности избежать общественно опасного посягательства или обратиться за помощью к другим лицам или органам власти. При этом для лиц, участвующих в контртеррористической операции, реализация права на необходимую оборону является не только правом, но и обязанностью. Статья 37 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает два вида необходимой обороны:

- необходимая оборона, не связанная с превышением пределов необходимой обороны, - ч. 1

ст. 37 УК РФ;

- необходимая оборона, связанная с превышением пределов необходимой обороны, - ч. 2 ст. 37 УК РФ.

Основанием необходимой обороны в любом случае является совершение общественно опасного посягательства, под которым следует понимать деяние, предусмотренное Особенной частью уголовного закона, независимо от того, привлечено ли лицо, его совершившее, к уголовной ответственности или освобождено от нее в связи с невменяемостью, недостижением возраста привлечения к уголовной ответственности или по другим основаниям. Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда СССР от 16 августа 1984 г. N 14 "О применении судами законодательства, обеспечивающего право на необходимую оборону от общественно опасных посягательств" не может признаваться находившимся в состоянии необходимой обороны лицо, причинившее вред другому лицу в связи с совершением последним действий, хотя формально и содержащих признаки какого-либо деяния, предусмотренного уголовным законодательством, но заведомо для причинившего вред не представлявших в силу малозначительности общественной опасности. В таком случае лицо, причинившее вред, подлежит ответственности на общих основаниях.

При этом общественно опасное посягательство должно обладать следующими признаками:

- оно должно быть наличным, т.е. существовать от момента его осуществления до момента прекращения. Состояние необходимой обороны возникает не только в самый момент общественно опасного посягательства, но и при наличии реальной угрозы нападения. Состояние необходимой обороны может иметь место и тогда, когда защита последовала непосредственно за актом хотя бы и оконченного посягательства, но по обстоятельствам дела для оборонявшегося не был ясен момент его окончания. Действия оборонявшегося, причинившего вред посягавшему, не могут считаться совершенными в состоянии необходимой обороны, если вред причинен после того, как посягательство было предотвращено или окончено и в применении средств защиты явно отпала необходимость;

- оно должно быть действительным (реальным) - существовать в действительности, а не в воображении лица. Когда отсутствует реальное общественно опасное посягательство и лицо лишь ошибочно предполагает наличие такого посягательства, то это мнимая оборона. В тех случаях, когда обстановка происшествия давала основания полагать, что совершается реальное посягательство и лицо, применившее средства защиты, не сознавало и не могло сознавать ошибочность своего предположения, его действия следует рассматривать как совершенные в состоянии необходимой обороны. Если же лицо причиняет вред, не сознавая мнимости посягательства, но по обстоятельствам дела должно было и могло это сознавать, действия такого лица подлежат квалификации по статьям УК РФ, предусматривающим ответственность за причинение вреда по неосторожности.

Уголовный кодекс Российской Федерации также устанавливает и условия правомерности защиты при необходимой обороне. К таким условиям относятся:

1) целью причинения вреда посягающему со стороны обороняющегося должна быть только защита от посягательства;

2) обороняющийся может защищать от посягательства как свои интересы, так и интересы третьих лиц;

3) вред, причиняемый при необходимой обороне, направлен исключительно на посягающего;

4) вред должен быть причинен с учетом характера посягательства:

- при посягательстве, сопряженном с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, опасного для жизни, или угрозе - любой вред;

- при посягательстве, не сопряженном с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, - не должно быть превышения пределов необходимой обороны. При этом превышением пределов необходимой обороны признается лишь явное, очевидное несоответствие защиты характеру и опасности посягательства, когда посягающему без необходимости умышленно причиняется вред. Причинение посягающему при отражении общественно опасного посягательства вреда по неосторожности не влечет уголовной ответственности.

В соответствии с п. 8 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 16 августа 1984 г. N 14 "О применении судами законодательства, обеспечивающего право на необходимую оборону от общественно опасных посягательств", решая вопрос о наличии или отсутствии признаков превышения пределов необходимой обороны, необходимо учитывать не только соответствие или несоответствие средств защиты и нападения, но и характер опасности, угрожавшей оборонявшемуся, его силы и возможности по отражению посягательства, а также все иные обстоятельства, которые могли повлиять на реальное соотношение сил посягавшего и защищавшегося (количество посягавших и оборонявшихся, их возраст, физическое развитие, наличие оружия, место и время посягательства и т.д.). При совершении посягательства группой

лиц обороняющийся вправе применить к любому из нападающих такие меры защиты, которые определяются опасностью и характером действий всей группы.

Кроме того, не являются превышением пределов необходимой обороны при защите от посягательства, не сопряженного с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, действия обороняющегося лица, если это лицо вследствие неожиданности посягательства не могло объективно оценить степень и характер опасности нападения.

4. Возможность правомерного причинения вреда лицу, совершившему преступление, предусмотрена ст. 38 Уголовного кодекса Российской Федерации. Причинение вреда лицу, совершившему преступление, с целью его задержания признается обстоятельством, исключающим преступность деяния, при соблюдении ряда условий его правомерности, а именно:

- задержание лица, совершившего преступление, должно проводиться исключительно с целью доставления органам власти и пресечения возможности совершения им новых преступлений. При этом не имеет значение, проводится ли задержание непосредственно на месте преступления или по истечению какого-либо промежутка времени;

- если иными средствами, кроме причинения вреда, задержать такое лицо не представлялось возможным;

- при причинении вреда не было допущено превышения необходимых для задержания мер. Под превышением мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление, понимается их явное несоответствие характеру и степени общественной опасности совершенного задерживаемым лицом преступления и обстоятельствам задержания, когда лицу без необходимости причиняется явно чрезмерный, не вызываемый обстановкой вред. При определении, имело ли место превышение мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление, необходимо учитывать опасность совершенного задерживаемым лицом преступления, обстоятельства задержания: количество задерживаемых и задерживающих, наличие у них оружия, место и время задержания, возможность обратиться за помощью, возможность применения других, менее опасных способов и средств задержания.

Превышение мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление, является уголовно наказуемым только в случаях умышленного причинения вреда. Уголовная ответственность за умышленное причинение вреда при задержании предусмотрена ч. 2 ст. 108 УК РФ и ч. 2 ст. 114 УК РФ. Кроме того, совершение преступления при нарушении условий правомерности задержания лица, совершившего преступление, является обстоятельством, смягчающим наказание (п. "ж" ч. 1 ст. 61 УК РФ).

5. Понятие крайней необходимости дано в ст. 39 Уголовного кодекса Российской Федерации, согласно которой крайняя необходимость - это устранение опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или иных лиц, охраняемым законом интересам общества или государства.

Основанием для причинения вреда при крайней необходимости является опасность для охраняемых уголовным законом интересов. Источник этой опасности может быть любой - стихийные силы природы (снег, буран, цунами и т.д.), неисправности машин и механизмов, животные, опасное поведение человека и т.д. Если опасность угрожает интересам, не охраняемым уголовным законом, то состояние крайней необходимости не возникает.

Правомерность причинения вреда при крайней необходимости определяется:

1) наличием признаков, характеризующих опасность для охраняемых уголовным законом интересов. К ним относятся:

- наличность - опасность уже возникла и еще не прошла;

- действительность (реальность) - опасность существует в действительности, а не в воображении какого-либо человека;

2) соблюдением условий правомерности крайней необходимости, характеризующих деяние, к которым относятся:

- причинение вреда осуществляется только в целях защиты интересов, охраняемых уголовным законом;

- возникшая опасность не могла быть устранена иными средствами;

- не было допущено превышения пределов крайней необходимости - причиненный при крайней необходимости вред должен быть меньше, чем предотвращенный. При определении превышения пределов крайней необходимости необходимо учитывать характер и степень угрожавшей опасности и обстоятельства, при которых опасность устранялась;

- вред причиняется третьим лицам.

Превышение пределов крайней необходимости влечет за собой уголовную ответственность только в случаях умышленного причинения вреда. Согласно п. "ж" ч. 1 ст. 61 УК РФ совершение преступления при нарушении условий правомерности крайней необходимости является обстоятельством, смягчающим наказание.

6. Физическое или психическое принуждение как обстоятельство, исключающее преступность

деяния, закреплено в ст. 40 Уголовного кодекса Российской Федерации. Принуждением будет являться любое воздействие на сотрудника милиции с целью ограничения его волеизъявления. Такое воздействие может оказываться на психику лица (например, при помощи угроз, запугиваний и т.п.) или на его поведение (физическое принуждение в виде побоев, пыток, незаконного лишения свободы и т.п.). Случаи, в которых физическое или психическое принуждение исключает преступность деяния, названы в ст. 40 Уголовного кодекса Российской Федерации - это случаи, когда:

- имело место физическое принуждение, вследствие которого лицо не могло руководить своими действиями (бездействием). При таком принуждении, вследствие которого лицо не могло руководить своими действиями (бездействием), полностью парализуется воля лица, оно лишается возможности действовать избирательно, по своей воле. Физическое принуждение может исходить от другого человека или являться действием непреодолимой силы. Преступность деяния в этом случае исключается в силу отсутствия такого признака преступления, как вина;

- имело место психическое принуждение, вследствие которого лицо сохранило возможность руководить своими действиями;

- если имело место физическое принуждение, вследствие которого лицо сохранило возможность руководить своими действиями.

Если в результате физического или психического принуждения сотрудник милиции сохраняет возможность руководить своими действиями, то при решении вопроса о преступности деяния следует руководствоваться правилами о крайней необходимости. Если в действиях лица не имеется признаков крайней необходимости либо были превышены ее пределы, то примененное к лицу принуждение может рассматриваться как обстоятельство, смягчающее наказание, предусмотренное п. "е" ч. 1 ст. 61 УК РФ.

7. Обоснованный риск как обстоятельство, исключающее преступность деяния, установлен в ст. 41 Уголовного кодекса Российской Федерации. Указанная статья называет два вида риска - обоснованный и необоснованный. При этом преступность деяния исключает только обоснованный риск, который был допущен для достижения общественно полезной цели. Если лицо преследовало какие-либо иные цели, то его деяние содержит признаки преступления.

Риск признается обоснованным при наличии совокупности нескольких условий:

- общественно полезная цель не могла быть достигнута не связанными с риском действиями (бездействием);

- лицо, допустившее риск, предприняло достаточные меры для предотвращения вреда охраняемым уголовным законом интересам.

Согласно п. "ж" ч. 1 ст. 61 УК РФ превышение пределов обоснованного риска является обстоятельством, смягчающим наказание.

Риск признается необоснованным, если он заведомо сопряжен:

- с угрозой для жизни многих людей. Этот признак имеет место в случае, если возможна угроза жизни двух и более лиц;

- с угрозой экологической катастрофы, при которой наступает гибель отдельных видов растений, животных и т.д.;

- с угрозой общественного бедствия.

8. Согласно ст. 42 Уголовного кодекса Российской Федерации не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам лицом, действующим во исполнение обязательных для него приказа или распоряжения.

Приказ или распоряжение характеризуются следующими признаками:

- это требование начальника к подчиненному, которое вытекает из отношений подчиненности между ними, изданное в пределах компетенции начальника;

- требование носит властный характер и предписывает выполнение каких-либо действий или воздержание от выполнения каких-либо действий;

- требование имеет установленную законом форму;

- требование носит обязательный характер для подчиненного.

Приказ или распоряжение является обязательным в случае, если они отданы соответствующим лицом в пределах его компетенции и в установленной законом форме.

Вред, причиненный лицом, исполнившим обязательный для него приказ или распоряжение, не влечет для этого лица уголовной ответственности, а к уголовной ответственности в этом случае привлекается лицо, отдавшее незаконный приказ или распоряжение.

Если лицо знало, что исполняет незаконный приказ, и во исполнение него совершило умышленное преступление, то оно подлежит уголовной ответственности на общих основаниях. В случае если лицо совершает преступление по неосторожности во исполнение заведомо незаконного приказа или распоряжения, то оно уголовной ответственности не подлежит.

Кроме того, лицо, знавшее о незаконности приказа и в связи с этим отказавшееся от его исполнения, также не несет уголовной ответственности за неисполнение приказа или распоряжения.

Статья 23. Льготное исчисление выслуги лет, гарантии и компенсации лицам, участвующим в борьбе с терроризмом

Комментарий к статье 23

1. Лица, участвующие в борьбе с терроризмом, находятся под защитой государства.

Социальная защита лиц, привлекаемых к борьбе с терроризмом, осуществляется с учетом правового статуса таких лиц, устанавливаемого федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, в соответствии с порядком, установленным Правительством Российской Федерации. (См. статьи 20, 21 и комментарии к ним.)

2. Военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, проходящим (проходившим) службу в подразделениях, непосредственно осуществляющих (осуществлявших) борьбу с терроризмом, в выслугу лет для назначения пенсий засчитывается один день службы за полтора дня, а во время участия в проведении контртеррористической операции - один день службы за три дня (если законодательством Российской Федерации не предусматривается более льготное исчисление выслуги лет). Порядок установления периодов непосредственного участия военнослужащих и сотрудников федеральных органов исполнительной власти в контртеррористических операциях для льготного исчисления выслуги лет (трудового стажа) для назначения пенсий новым правовым актом Правительством пока не определен. В связи с этим обращает на себя внимание такой документ, как Постановление Правительства РФ от 9 февраля 2004 г. N 65 "О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации", в котором, помимо прочих положений, установлен порядок исчисления выслуги лет с указанием соответствующих льготных коэффициентов (см. п. п. 4, 5). Данное Постановление было принято в целях упорядочения мер социальной защиты военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, участвующих в контртеррористических операциях и обеспечивающих правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации (далее - сотрудники и военнослужащие), и содержит следующие положения:

1) предоставлять дополнительные гарантии и компенсации сотрудникам и военнослужащим специальных сил по обнаружению и пресечению деятельности террористических организаций и групп, их лидеров и лиц, участвующих в организации и осуществлении террористических акций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации (далее - специальные силы), состав которых определяется руководителем Оперативного штаба по управлению контртеррористическими операциями на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации (далее - Оперативный штаб) по представлению руководителя Регионального оперативного штаба, а также сотрудникам и военнослужащим Объединенной группировки войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации (далее - силы Объединенной группировки):

а) проходящим службу (военную службу) в дислоцированных на постоянной основе на территории Чеченской Республики воинских частях, учреждениях и подразделениях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также в органах внутренних дел Российской Федерации, учреждениях, органах и подразделениях уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (далее - воинские части и органы, дислоцированные на территории Чеченской Республики);

б) командированным в воинские части и органы, дислоцированные на территории Чеченской Республики;

в) направленным в Чеченскую Республику в составе воинских частей, воинских формирований, подразделений, групп и органов (в том числе для выполнения задач по обустройству воинских частей и органов, дислоцированных на территории Чеченской Республики);

г) участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на административной границе с Чеченской Республикой в составе воинских частей, воинских формирований, подразделений, групп и органов по перечням,

определяемым соответствующими федеральными органами исполнительной власти;

2) выплачивать указанным в пункте 1 настоящего Постановления:

а) сотрудникам и военнослужащим, проходящим военную службу по контракту:

- оклады по штатной должности (воинской должности) и по специальному (воинскому) званию с повышением на 50 процентов;

- ежемесячную процентную надбавку за выслугу лет исходя из повышенных в соответствии с настоящим Постановлением окладов денежного содержания;

- ежемесячную надбавку за особые условия службы в размере 100 процентов оклада по штатной должности (воинской должности) с учетом повышения, предусмотренного настоящим Постановлением;

- полевые (суточные) в 2-кратном размере установленной нормы.

Другие надбавки, дополнительные выплаты, единовременные пособия, страховые суммы и пенсии исчисляются и выплачиваются исходя из окладов денежного содержания без учета повышения, предусмотренного настоящим Постановлением;

б) военнослужащим, проходящим военную службу по призыву:

- оклады по воинским должностям по 1 - 4 тарифным разрядам, а также ежемесячные надбавки и денежные выплаты по нормам, предусмотренным для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на должностях, подлежащих замещению солдатами и сержантами, а при увольнении с военной службы - единовременное пособие в размере 2 окладов по воинской должности;

- ежемесячную надбавку за особые условия службы в размере 100 процентов оклада по воинской должности;

- полевые (суточные) в размере 55 процентов установленной нормы;

3) установить, что сотрудникам и военнослужащим, участвующим в проведении контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации (далее - контртеррористические операции) в составе специальных сил и сил Объединенной группировки, привлекаемых Региональным оперативным штабом, выплачивается в порядке, определяемом руководителем Оперативного штаба, денежное вознаграждение за фактическое участие в этих операциях из расчета 20 тыс. рублей в месяц пропорционально количеству дней участия в конкретных контртеррористических операциях.

Указанное денежное вознаграждение выплачивается на основании приказов с указанием дат или периодов, когда сотрудники и военнослужащие принимали участие в контртеррористических операциях, издаваемых командирами воинских частей, начальниками органов и подразделений внутренних дел, иных органов и подразделений и утверждаемых руководителем Регионального оперативного штаба;

4) засчитывать указанным в пункте 1 настоящего Постановления сотрудникам и военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, в выслугу лет (трудовой стаж) для назначения пенсии:

а) 1 месяц службы (военной службы) за 1,5 месяца;

б) время непрерывного нахождения на излечении в госпиталях и других лечебных учреждениях в случае получения ранения, контузии, увечья или заболевания в связи с непосредственным выполнением задач в составе специальных сил и сил Объединенной группировки из расчета 1 месяц службы (военной службы) за 1,5 месяца;

в) время непосредственного участия в составе специальных сил и сил Объединенной группировки в контртеррористических операциях из расчета 1 месяц службы (военной службы) за 3 месяца;

г) время непрерывного нахождения на лечении в госпиталях и других лечебных учреждениях в случае получения ранения, контузии, увечья или заболевания в связи с непосредственным участием в составе специальных сил и сил Объединенной группировки в контртеррористических операциях из расчета 1 месяц службы (военной службы) за 3 месяца;

5) выплачивать денежное довольствие сотрудникам и военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, командированным из районов Крайнего Севера, приравненных к ним местностей и других местностей с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных, для выполнения задач в соответствии с пунктом 1 настоящего Постановления, с учетом коэффициентов (районных, за службу (военную службу) в высокогорных районах, в пустынных и безводных местностях) и процентных надбавок за службу (военную службу) в соответствующих районах и местностях, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Указанные коэффициенты и процентные надбавки:

- применять в установленном порядке к окладам денежного содержания, надбавкам и дополнительным выплатам денежного довольствия в размерах, предусмотренных настоящим Постановлением;

- не применять к полевым (суточным), предусмотренным абзацем пятым подпункта "а" пункта

2 настоящего Постановления, и денежному вознаграждению, предусмотренному пунктом 3 настоящего Постановления, а также к выплачиваемой сотрудникам ежемесячной денежной продовольственной компенсации;

6) обеспечивать указанных в пункте 1 настоящего Постановления сотрудников и военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, бесплатным питанием по установленным нормам с сохранением на это время порядка обеспечения их продовольственными пайками (выплатой ежемесячной денежной продовольственной компенсации) по месту постоянной службы (военной службы);

7) возмещать сотрудникам и проходящим военную службу по контракту военнослужащим воинских частей и органов, дислоцированных на территории Чеченской Республики, дополнительно к выплатам, предусмотренным подпунктом "а" пункта 2 настоящего Постановления, командировочные расходы или выплачивать полевые (суточные) за период нахождения их в командировках (выполнения ими задач в составе этих воинских частей и органов) вне пунктов постоянной дислокации в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации;

8) установить, что семьям военнослужащих из числа указанных в пункте 1 настоящего Постановления, проходивших военную службу по призыву и пропавших без вести при выполнении задач в составе специальных сил и сил Объединенной группировки, ежемесячно выплачиваются оклады по их воинским должностям, предусмотренные для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на соответствующих воинских должностях.

Указанные выплаты производить до назначения пенсии по случаю потери кормильца в связи с признанием военнослужащих безвестно отсутствующими или объявлением их умершими либо до их явки или обнаружения места их пребывания;

9) возмещать двум членам семьи, вызываемым для опознания погибшего сотрудника или военнослужащего из числа указанных в пункте 1 настоящего Постановления, а также двум членам семьи или близким родственникам, выезжающим к месту лечения сотрудника или военнослужащего из числа указанных в пункте 1 настоящего Постановления, получившего ранение, контузию, увечье при выполнении служебных обязанностей (обязанностей военной службы), но не более 1 раза за время лечения, расходы:

- на проезд от места их жительства до пункта опознания (места лечения) и обратно - в пределах норм, установленных для соответствующих категорий сотрудников и военнослужащих, проходящих военную службу по контракту;

- на наем жилого помещения или на проживание в гостинице (общежитии) - в пределах норм, предусмотренных при служебных командировках.

Указанным членам семьи или близким родственникам оказывается материальная помощь в размере норм суточных за время проезда и фактического нахождения в пункте опознания (месте лечения);

10) предоставлять во внеочередном порядке семьям погибших (пропавших без вести) сотрудников и военнослужащих из числа указанных в пункте 1 настоящего Постановления, нуждающимся в улучшении жилищных условий, жилые помещения по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

11) сохранять за сотрудниками и проходящими военную службу по контракту военнослужащими воинских частей и органов, дислоцированных на территории Чеченской Республики, на весь период службы (военной службы) на этой территории занимаемые ими жилые помещения, а за не имеющими жилья по установленным нормам - очередность на получение жилья по прежнему месту службы (военной службы) и денежную компенсацию за наем (поднаем) жилых помещений в местах проживания членов их семей в порядке и размерах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации;

12) ежемесячно выплачивать пособие в размере 200 рублей детям погибших (пропавших без вести) сотрудников и военнослужащих из числа указанных в пункте 1 настоящего Постановления до достижения ими возраста 18 лет (инвалидам с детства - независимо от возраста), а обучающимся в образовательных учреждениях по очной форме обучения - до окончания обучения;

13) оплачивать:

- проезд членов семьи (не более 3 человек) погибшего сотрудника или военнослужащего из числа указанных в пункте 1 настоящего Постановления для участия в его похоронах - к месту погребения и обратно;

- проезд 1 раз в год одному из членов семьи погибшего и захороненного на территории Российской Федерации сотрудника или военнослужащего из числа указанных в пункте 1 настоящего Постановления - к месту погребения и обратно;

14) предоставлять:

- детям погибших (пропавших без вести) сотрудников и военнослужащих из числа указанных в пункте 1 настоящего Постановления - вне очереди места в детских дошкольных учреждениях;

- нуждающимся супругам и родителям погибших (пропавших без вести) сотрудников и военнослужащих из числа указанных в пункте 1 настоящего Постановления - ежегодно бесплатные путевки в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена служба (военная служба);

15) предоставлять сотрудникам и военнослужащим, проходящим службу (военную службу) в воинских частях и органах, дислоцированных на территории Чеченской Республики, не входящих в состав специальных сил и сил Объединенной группировки, а также командированным в эти воинские части и органы, дополнительные гарантии и компенсации, предусмотренные абзацами вторым и третьим подпункта "а" и абзацем вторым подпункта "б" пункта 2, подпунктами "а" и "б" пункта 4, пунктами 5, 6 и 8 настоящего Постановления;

16) финансирование мероприятий, указанных в настоящем Постановлении, осуществлять за счет средств федерального бюджета, предусматриваемых на содержание федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена служба (военная служба).

3. Правовое регулирование назначения и выплаты пенсии за выслугу лет строится на десятках разноуровневых нормативных актов. Ключевой из них - Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" (с последующими изменениями и дополнениями). Иерархия источников, направленных на регулирование порядка назначения и выплаты пенсии за выслугу лет, может быть выстроена следующим образом:

- во-первых, международные акты;
- во-вторых, федеральные законодательные акты;
- в-третьих, подзаконные нормативные акты.

В российскую правовую систему согласно ч. 4 ст. 15 Конституции входят также общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ. Действующее пенсионное законодательство закрепляет приоритет международных договоров РФ в области пенсионного обеспечения. В случае противоречия норм трудового законодательства нормам международных договоров надлежит применять правила соответствующего международного договора РФ.

К международным договорам РФ в области пенсионного обеспечения следует отнести ратифицированные Российской Федерацией конвенции Международной Организации Труда, соглашения и договоры о пенсионном обеспечении. Ключевой акт - Соглашение о взаимном зачете в общий трудовой стаж и выслугу лет службы в органах и учреждениях прокуратуры в государствах - участниках СНГ (Москва, 25 ноября 1998 г.). Можно выделить и иные международные соглашения, например, Соглашение о гарантиях прав граждан государств - участников СНГ в области пенсионного обеспечения, заключенное Россией 13 марта 1992 г. с Арменией, Белоруссией, Казахстаном, Киргизией, Молдавией, Таджикистаном, Туркменией, Узбекистаном и Украиной, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Литовской Республики о пенсионном обеспечении, подписанное 29 июня 1999 г. и ратифицированное Российской Федерацией Федеральным законом от 16.04.2001 N 43-ФЗ, и др.

Следующая группа актов - федеральные законодательные акты. Наряду с Законом "О государственном пенсионном обеспечении в РФ" можно выделить:

- Федеральный закон от 27 ноября 2001 г. N 155-ФЗ "О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации";
- Федеральный закон от 6 марта 2006 г. N 35-ФЗ "О противодействии терроризму";
- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. N 114-ФЗ "О службе в таможенных органах Российской Федерации" (с последующими изменениями и дополнениями);
- Закон РФ от 12 февраля 1993 г. N 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей" (с последующими изменениями и дополнениями)

- и др.

Каждый из названных законодательных актов регулирует специфику исчисления, назначения и выплаты пенсии за выслугу лет отдельным категориям служащих (работников).

Наряду с законодательными актами необходимо выделить и подзаконные нормативные акты: акты Президента РФ и Правительства РФ. Важно подчеркнуть, что данная группа актов может приниматься только во исполнение федерального законодательства, а значит, не должно ему противоречить.

Среди Указов Президента РФ можно выделить:

- Указ Президента РФ от 29 марта 2001 г. N 374 "О пересчете размера ежемесячной доплаты к государственной пенсии лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, и лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления Союза ССР и РСФСР";

- Указ Президента РФ от 10 ноября 2000 г. N 1864 "Об особенностях применения Указа Президента Российской Федерации от 16 августа 1995 г. N 854 "О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и государственные должности федеральной государственной службы" при определении размера ежемесячной доплаты к государственной пенсии лицам, замещавшим должности помощника члена Совета Федерации и помощника депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (с последующими изменениями и дополнениями);

- Указ Президента РФ от 15 марта 1999 г. N 350 "Вопросы Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации" (с последующими изменениями и дополнениями)

- и др.

Согласно п. "ж" ч. 1 ст. 114 и ч. 1 ст. 115 Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации осуществляет возложенные на него полномочия, в том числе федеральными законами, на основании и во исполнение которых оно издает постановления и распоряжения. Аналогичные обязанности Правительства Российской Федерации закреплены и в ст. ст. 22 и 23 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" от 17.12.1997 N 2-ФКЗ.

В качестве примера акцентируем внимание на отдельных актах Правительства РФ:

- Постановление Совета Министров РФ от 22 сентября 1993 г. N 941 "О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семьям в Российской Федерации" (с последующими изменениями и дополнениями);

- Положение об исчислении выслуги лет для назначения пенсий сотрудникам таможенных органов с учетом особенностей прохождения службы в таможенных органах Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. N 103) (с последующими изменениями и дополнениями);

- Постановление Правительства РФ от 4 марта 2002 г. N 141 "О некоторых вопросах реализации Федерального закона "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации";

- Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2003 г. N 247 "Об организации назначения, перерасчета размера, выплаты и доставки пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих, ежемесячных доплат к пенсиям отдельным категориям граждан".

4. Порядок назначения и выплаты пенсии за выслугу лет регулируется огромным количеством ведомственных актов. Базисный акт - Правила обращения за пенсией за выслугу лет федеральных государственных служащих, ее назначения и выплаты утверждены Постановлением Минтруда РФ от 30 июня 2003 г. N 44, вступающим в силу с 1 октября 2003 г. Наряду с Правилами можно выделить следующие:

- Приказ Минобороны РФ от 31 июля 1996 г. N 284 "О льготном исчислении выслуги лет для назначения пенсии отдельным категориям военнослужащих";

- Инструкция об условиях и порядке льготного исчисления выслуги лет летному составу таможенных органов (утв. Приказом ГТК РФ от 26 июля 2002 г. N 799)

- и другие.

Мы перечислили лишь несколько основных ведомственных актов, на практике же действуют десятки аналогичных актов, издаваемых различными министерствами и ведомствами. Важно подчеркнуть, что для того чтобы ведомственные акты имели юридическую силу, они должны быть зарегистрированы в Минюсте РФ и официально опубликованы. Соответственно акты, не прошедшие регистрации и публикации, юридической силы не имеют. Между тем наличие большого количества нормативных актов, направленных на регулирование порядка назначения и выплаты пенсии за выслугу лет (и, прежде всего актов Правительства РФ и ведомственных актов), вызывает зачастую споры о признании отдельных положений данных актов противоречащими Конституции РФ или федеральному законодательству.

5. В Постановлении Правительства РФ от 9 февраля 2004 г. N 65 "О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающих правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации" Правительством России определен комплекс мер социальной защиты военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, уголовно-исполнительной системы Минюста РФ, Государственной противопожарной службы МЧС РФ, органов Госнаркоконтроля, участвующих в контртеррористических операциях и обеспечивающих правопорядок и общественную безопасность в Северо-Кавказском регионе России. Для указанных категорий сотрудников и военнослужащих определены размеры выплаты повышенных окладов и ежемесячных надбавок, установлен льготный порядок исчисления выслуги лет (трудового стажа)

для назначения пенсии, порядок выплаты различного рода компенсаций и пособий. Например, детям погибших (пропавших без вести) указанной категории сотрудников и военнослужащих выплачивается ежемесячное пособие в размере 200 рублей до достижения ими возраста 18 лет (инвалидам детства - независимо от возраста), а обучающимся в образовательных учреждениях по очной форме обучения - до окончания обучения.

Статья 24. Ответственность организаций за причастность к терроризму

Комментарий к статье 24

1. Комментируемая статья предусматривает только уголовную ответственность организаций за причастность к терроризму, если от имени или в интересах организации осуществляются организация, подготовка и совершение преступлений, предусмотренных статьями 205 - 206, 208, 211, 277 - 280, 282.1, 282.2 и 360 УК РФ, а также в случае, если указанные действия осуществляет лицо, которое контролирует реализацию организацией ее прав и обязанностей. Однако не следует забывать, что также организация может быть привлечена и к административной ответственности, например, за финансирование терроризма. Вышеперечисленные статьи предусматривают ответственность за следующие преступления:

- террористический акт (ст. 205 УК РФ);
- содействие террористической деятельности (ст. 205.1 УК РФ);
- публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма (ст. 205.2 УК РФ);
- захват заложника (ст. 206 УК РФ);
- организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст. 208 УК РФ);
- угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ст. 211 УК РФ);
- посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277 УК РФ);
- насильственный захват власти или насильственное удержание власти (ст. 278 УК РФ);
- вооруженный мятеж (ст. 279 УК РФ);
- публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ);
- организация экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК РФ);
- организация деятельности экстремистской организации (ст. 282.2 УК РФ);
- нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360 УК РФ).

2. Уголовно наказуемыми являются террористические акты, под которыми статья 205 УК РФ понимает совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях. В случае совершения указанных действий без отягчающих обстоятельств они могут влечь за собой наказание в виде лишения свободы на срок от восьми до двенадцати лет. Наказание увеличивается на срок от десяти до двадцати лет в том случае, если эти деяния осуществлены группой лиц по предварительному сговору или с применением огнестрельного оружия (часть 2 ст. 205 УК РФ). Наконец, если подобные деяния совершены организованной группой либо повлекли по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия, а равно сопряжены с посягательством на объекты использования атомной энергии либо с использованием ядерных материалов, радиоактивных веществ или источников радиоактивного излучения, либо ядовитых, отравляющих, токсичных, опасных химических или биологических веществ, они могут повлечь наказание в виде лишения свободы на срок от пятнадцати до двадцати лет или пожизненного лишения свободы (часть 3 ст. 205 УК РФ). К статье предусмотрено примечание, регламентирующее возможность освобождения виновного от уголовной ответственности при наличии определенных обстоятельств. Лицо, участвовавшее в подготовке акта терроризма, освобождается от уголовной ответственности, если оно своевременным предупреждением органов власти или иным способом способствовало предотвращению осуществления акта терроризма и если в действиях этого лица не содержится иного состава преступления.

3. Признается самостоятельным уголовно наказуемым деянием и содействие террористической деятельности (ст. 205.1 УК РФ), которое определено в диспозиции статьи как склонение, вербовка или иное вовлечение лица в совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями: 205 (террористический акт), 206 (захват заложника), 208 (организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем), 211 (угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава), 277 (посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля), 278 (насильственный захват власти или насильственное удержание власти), 279 (вооруженный мятеж) и 360 (нападения на лиц или

учреждения, которые пользуются международной защитой) Уголовного кодекса, вооружение или подготовка лица в целях совершения хотя бы одного из указанных преступлений, финансирование терроризма. Наказание, предусмотренное за перечисленные деяния, совершенные без квалифицирующих признаков, состоит в лишении свободы на срок от 4 до 8 лет. В том случае, если они осуществлены с использованием своего служебного положения, наказание в виде лишения свободы увеличивается на срок от 7 до 15 лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей либо в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового (часть 2 ст. 205.1 УК РФ). В примечании к статье законодательно определено понятие финансирования терроризма. Под ним в уголовном законе понимается предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 277, 278, 279 и 360 Уголовного кодекса, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений. Виновное в содействии террористической деятельности лицо также может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно своевременным сообщением органам власти или иным образом способствовало предотвращению либо пресечению преступления, которое оно финансировало и (или) совершению которого содействовало, и если в его действиях не содержится иного состава преступления.

4. Реформирование уголовного законодательства, произошедшее в июле 2006 года, дополнило действующий уголовный закон новой "антитеррористической" статьей - ст. 205.2 УК РФ, предусматривающей наказание за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма. При этом, согласно примечанию к статье, под публичным оправданием терроризма понимается публичное заявление о признании идеологии и практики терроризма правильными, нуждающимися в поддержке и подражании. Подобные действия влекут наказание в виде штрафа в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо лишение свободы на срок до четырех лет. Если же публичные призывы совершены с использованием средств массовой информации, они могут быть наказаны штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до четырех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

5. Деньги, ценности и иное имущество, полученные в результате совершения всех вышеназванных террористических преступлений, а также доходы от этого имущества, за исключением имущества и доходов от него, подлежащих возвращению законному владельцу; деньги, ценности и иное имущество, в которые имущество, полученное в результате совершения преступления, и доходы от этого имущества были частично или полностью превращены или преобразованы; деньги, ценности и иное имущество, используемые или предназначенные для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации); орудия, оборудование и иные средства совершения преступления, принадлежащие обвиняемому, могут быть конфискованы в Российской Федерации на основании решения суда и в соответствии со статьей 104.1 УК РФ.

6. Статья 15.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (в ред. от 15 апреля 2006 г.) дает определение нарушению законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. При этом под нарушением законодательства понимается неисполнение организацией, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части фиксирования, хранения и представления информации об операциях, подлежащих обязательному контролю, а также в части организации внутреннего контроля, что в большей степени относится к банковской деятельности.

Специально для них Постановлением Правительства Российской Федерации утверждено Положение о порядке определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом (в ред. Постановлений Правительства РФ от 24 октября 2005 г. N 638, от 30 декабря 2005 г. N 847).

Федеральная служба по финансовому мониторингу составляет и вносит изменения и дополнения в вышеназванный перечень на основании сведений о:

а) вступивших в законную силу решениях судов Российской Федерации о ликвидации или запрете деятельности организации в связи с осуществлением ею экстремистской деятельности, а также об отмене (изменении) этих решений;

б) вступивших в законную силу приговорах судов Российской Федерации о признании физического лица виновным в совершении преступления террористического характера, а также об отмене (изменении) этих приговоров;

в) принятых Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненными ему прокурорами решениях о приостановлении деятельности организации в связи с их обращениями в суд с заявлением о привлечении этой организации к ответственности за террористическую деятельность, а также об утрате этими решениями силы;

г) вынесенных следователями или прокурорами постановлений о возбуждении уголовного дела в отношении лиц, совершивших преступления террористического характера, а также о прекращении этих уголовных дел;

д) составленных международными организациями, осуществляющими борьбу с терроризмом, или уполномоченными ими органами и признанных Российской Федерацией перечнях организаций и физических лиц, связанных с террористическими организациями или террористами, а также об изменениях и дополнениях, внесенных в эти перечни;

е) признаваемых в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации решениях (приговорах) судов и иных компетентных органов иностранных государств в отношении организаций или физических лиц, осуществляющих террористическую деятельность, а также об отмене (изменении) этих решений (приговоров).

В целях реализации названного Постановления Правительства Российской Федерации было дано указание Генеральной прокуратуры РФ от 28 февраля 2003 г. N 12/20 "О порядке взаимодействия органов прокуратуры с Комитетом Российской Федерации по финансовому мониторингу по вопросам противодействия финансированию экстремистской и террористической деятельности", согласно которому с целью обеспечения установленного порядка взаимодействия органов прокуратуры с Комитетом Российской Федерации по финансовому мониторингу по вопросам противодействия финансированию экстремистской и террористической деятельности, руководствуясь п. 1 ст. 17 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", было предложено:

1) начальникам управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации:

а) осуществить комплекс организационных и практических мер по своевременному получению и обработке информации об организациях и физических лицах, в отношении которых имеются данные об их участии в экстремистской деятельности, и не позднее рабочего дня, следующего за днем получения, направлять в Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу (далее - КФМ России) следующие сведения о:

- вступивших в силу решениях судов Российской Федерации о ликвидации или запрете организации в связи с осуществлением ею экстремистской деятельности, принятых по заявлениям прокуроров, а также об отмене (изменении) этих решений;

- вступивших в законную силу приговорах судов Российской Федерации о признании физического лица виновным в совершении преступлений террористического характера, предусмотренных ст. ст. 205, 205.1, 206, 208, 211, 277, 360 УК РФ, а также об отмене (изменении) этих приговоров;

- принятых решениях о приостановлении деятельности организации в связи с обращением в суд с заявлением о привлечении этой организации к ответственности за террористическую деятельность, а также об утрате этими решениями силы;

- возбуждении уголовного дела в отношении лиц или предъявлении им обвинения в совершении преступления террористического характера (ст. ст. 205, 205.1, 206, 208, 211, 277, 360 УК РФ), а также о прекращении этого уголовного дела или уголовного преследования, с указанием о том, когда и каким органом предварительного следствия (прокуратуры, Федеральной службы безопасности или внутренних дел) и по какой статье УК РФ возбуждено уголовное дело (предъявлено обвинение), прекращено уголовное дело;

2) для идентификации организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности, кроме сведений, указанных выше, представлять следующую информацию (если имеется):

- для организаций - наименование, идентификационный номер налогоплательщика, регистрационный номер, место регистрации и адрес фактического местонахождения, идентификационные данные учредителей и/или руководителей организации;

- для физических лиц - данные паспорта или другого документа, удостоверяющего личность, адрес места жительства или места пребывания;

3) имеющиеся сведения направлять в КФМ России фельдсвязью после предварительной передачи по факсу (095) 207-60-60 с подтверждением их получения, копию - в Управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности Генеральной прокуратуры Российской Федерации для учета и обобщения;

4) документы о переписке с КФМ России по вышеуказанным вопросам концентрировать в отдельном деле.

7. Также в целях противодействия финансированию терроризма задействованы адвокаты, нотариусы и лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических или бухгалтерских услуг. В соответствии с Положением о порядке передачи информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2005 г. N 82) вышеназванные лица при наличии у них любых оснований полагать, что сделки и финансовые операции, указанные в пункте 1 статьи 7.1 Федерального закона от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма", осуществляются или могут быть осуществлены в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма, обязаны не позднее рабочего дня, следующего за днем выявления соответствующей сделки (операции), представить информацию об этом в Федеральную службу по финансовому мониторингу.

Разъяснения самих понятий "доходы, полученные преступным путем" и "легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем" содержатся в статье 3 Федерального закона от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма", согласно которой:

- доходы, полученные преступным путем, - денежные средства или иное имущество, полученные в результате совершения преступления;

- легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, - придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения преступления, за исключением преступлений, предусмотренных статьями 193, 194, 198 и 199 Уголовного кодекса Российской Федерации, ответственность по которым установлена указанными статьями.

8. В соответствии с частью 5 комментируемой статьи распоряжением Правительства РФ от 14 июля 2006 года N 1014-р "Российская газета" определена в качестве официального периодического издания, осуществляющего публикацию единого федерального списка организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных судами Российской Федерации террористическими, а ФСБ России совместно с редакцией "Российской газеты" поручено обеспечить решение вопросов, связанных с организацией публикации данного списка.

Статья 25. Вознаграждение за содействие борьбе с терроризмом

Комментарий к статье 25

1. Правовое регулирование вопросов предотвращения, выявления и пресечения террористической деятельности на ранних стадиях и получение своевременной информации занимают ключевое место в борьбе с терроризмом. Сообразно этому многие исследователи и практические работники вплоть до принятия настоящего Закона говорили о том, что в настоящее время назрела необходимость создать в России правовой механизм платы за информацию о преступлении и скрывающемся правонарушителе <1>. Подобные законы являются нормой. Вот и в России с принятием настоящей нормы было законодательно закреплено материальное стимулирование граждан. Однако, несмотря на долгожданное и, наконец, реализованное установление объективно насущного положения о вознаграждении за содействие в борьбе с терроризмом, необходимо реально продемонстрировать подобные выплаты, а также предоставить правовую защиту лицам, содействующим правоохранительным органам в борьбе с терроризмом. Кроме этого, в комментируемой статье установлена лишь возможность (а не обязательность) выплаты ответствующего вознаграждения (это прямо явствует из буквального толкования части 1 комментируемой статьи). При отсутствии программы по защите свидетелей это положение не имеет достаточной основы для опровержения его декларативного характера.

<1> См., например: Мясников М.А. Терроризм как угроза общественной и международной безопасности // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия / Сборник научных трудов под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2005. С. 241 - 242.

2. Положения, установленные в ч. ч. 2 и 3, пока что не нашли четкой реализации. Федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности является Федеральная служба безопасности. В Федеральном законе "О Федеральной службе безопасности" от 22 февраля 1995 года (в редакции от 07.03.2005) говорится лишь об одном виде денежной

компенсации, выплачиваемой сотрудникам органов федеральной службы безопасности, использующим в служебных целях личный транспорт (ст. 18 "Социальная поддержка сотрудников органов федеральной службы безопасности"). Иных видов вознаграждения или порядка их определения для ФСБ не установлено, и на сегодняшний день прецедентов по выплатам денежного вознаграждения за содействие борьбе с терроризмом на сегодняшний день не имеется.

3. Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2006 года N 662 "Об источниках финансирования выплат денежного вознаграждения за содействие борьбе с терроризмом", в соответствии с комментируемой статьей, установлено, что выплата денежного вознаграждения лицам, оказывающим содействие в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористического акта, выявлении и задержании лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших такой акт, производится за счет средств, предусмотренных на оперативно-розыскную деятельность федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом.

Статья 26. О признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации

Комментарий к статье 26

Комментируемая статья устанавливает перечень нормативных документов, которые признаются утратившими силу со дня вступления в силу настоящего Федерального закона - не позднее 16 марта 2006 года (ч. 1 комментируемой статьи) или с 1 января 2007 года (ч. 2 комментируемой статьи).

Статья 27. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 27

Как следует из положений ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации, на территории Российской Федерации применяются только те законы, которые официально опубликованы. Официальным опубликованием федерального закона считается первая его публикация в "Российской газете" или в "Собрании законодательства Российской Федерации". Момент вступления любого закона в силу может определяться:

- истечением определенного срока со дня его официального опубликования. Федеральные законы согласно ст. 6 Федерального закона от 14.06.1994 N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования;

- указанием на другой порядок вступления в силу в самих законах. Такой порядок предусмотрен данным Федеральным законом, где указано, что настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, а отдельные статьи (ст. ст. 18, 19, 21 и 23) вступили в силу с 1 января 2007 года. Это статьи, регламентирующие вопросы возмещения вреда, причиненного в результате террористического акта, а также возмещения вреда лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, и мер их социальной защиты; социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта; льготного исчисления выслуги лет, гарантий и компенсаций лицам, участвующим в борьбе с терроризмом.

Президент
Российской Федерации
В.ПУТИН

Москва, Кремль
6 марта 2006 года
N 35-ФЗ
