

УДК 341 (342)

С.А. Модестов<sup>1</sup>, Е.А. Сунцова<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Академии военных наук, г. Москва

<sup>2</sup>Академии Следственного комитета Российской Федерации, г. Москва

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОВЕДЕНИЯ ВОЕННО-ПОЛИЦЕЙСКИХ ОПЕРАЦИЙ



**Ключевые слова:** *военно-полицейское реагирование, военно-полицейская операция, контртеррористическая операция, миротворческая операция, разведомственная группировка сил и средств, нормативное правовое регулирование.*

Исходя из характера современных военно-полицейских операций, предпринимаемых в них действий и решаемых задач, в статье рассматриваются нормативные правовые основания их проведения на территории нашей страны и за рубежом. Показаны возможные пути совершенствования соответствующих разделов государственного и международного права.

-----  
*S.A. Modestov, E.A. Suntsova*

## LEGAL REGULATION OF THE MILITARY-POLICE OPERATIONS

**Key words:** *military-police response, military-police action, counter-terrorism operation, peacekeeping operation, multi-agency group of forces and arms, legal and regulatory framework.*

Due to the nature of modern military-police operations, to actions taken and tasks to be solved, the article considers the legal basis to carry out such operations in the territory of our country and abroad. The authors of the article show the possible ways to improve related sections of the state and international law.

-----  
**Модестов Сергей Александрович**, доктор философских наук, доктор политических наук, кандидат военных наук, профессор, вице-президент Академии военных наук, г. Москва. E-mail: [samod54@mail.ru](mailto:samod54@mail.ru).

**Modestov Sergey Aleksandrovich** - doctor of philosophy, doctor of political sciences, candidate of military sciences, Professor, Vice-President of the Academy of military sciences in Moscow. E-mail: [samod54@mail.ru](mailto:samod54@mail.ru).

**Сунцова Елена Анатольевна** - заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин Академии Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва. E-mail: [suntsovanelly@mail.ru](mailto:suntsovanelly@mail.ru).

**Suntsova Elena Anatolievna** - Head of the Department of state and legal disciplines of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, candidate of legal sciences, associate Professor (Moscow, Russia). E-mail: [suntsovanelly@mail.ru](mailto:suntsovanelly@mail.ru).  
-----

В действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (2016) представлен перечень основных угроз государственной и общественной безопасности, среди которых значатся:

- деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти, уничтожение или нарушение функционирования военных и промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, устрашение населения, в том числе путем завладения оружием массового уничтожения, радиоактивными, отравляющими, токсичными, химически и биологически опасными веществами, совершение актов ядерного терроризма, нарушение безопасности и устойчивости функционирования критической информационной инфраструктуры Российской Федерации;

- деятельность радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, а также частных лиц, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривластной и социальной ситуации в стране, включая инспирирование "цветных революций", разрушение традиционных российских духовно-нравственных ценностей;

- деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции и торговлей людьми;

- преступные посягательства, направленные против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности.

Все это - угрозы внутренней безопасности нашего государства. Формой реагирования на эти угрозы могут быть военно-полицейские операции. Они проводятся совместными усилиями уполномоченных силовых структур для восстановления конституционного порядка на территории, где по тем или иным причинам утрачен контроль легального/легитимного правительства, а местные власти демонстрируют свою неэффективность, либо обычных сил охраны правопорядка оказывается недостаточно, т.е. когда противоправные действия приобрели особый размах, создающий угрозу государственной и общественной безопасности, заметно ухудшающий криминогенную ситуацию на данной территории и ведущий к деградации социально-экономического положения проживающего там населения.

Таким образом, для нейтрализации перечисленных угроз могут потребоваться меры **военно-полицейского реагирования** в интересах защиты государственности и охраны правопорядка - масштабные действия с участием разнородных группировок сил и средств.

В ходе проведения таких военно-полицейских операций вооруженными силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами могут совместно решаться следующие **задачи**:

- пресечение массовых беспорядков, угрожающих основам государственного строя;

- локализация и блокирования районов чрезвычайного положения или районов вооруженных конфликтов, пресечение в указанных районах вооруженных столкновений и разъединение противоборствующих сторон, изъятие оружия у населения, проведение мероприятий по разоружению незаконных вооруженных формирований, а в случае оказания ими вооруженного сопротивления - их ликвидация;

- осуществление территориальной обороны в случае установления режима военного положения;

- проведение собственно контртеррористической операции;
- усиление охраны общественного порядка и общественной безопасности в районах, примыкающих к районам чрезвычайного положения или районам вооруженных конфликтов;
- поиск и задержание лиц, противоправным способом проникших в запретные зоны, на территории охраняемых объектов и сооружений;
- подавление массовых беспорядков в исправительных учреждениях;
- усиление режима охраны государственной границы, участие в пограничных поисках и ликвидации террористов и иных лиц, проникших на территорию Российской Федерации и союзных с ней стран;
- принятие неотложных мер по спасанию людей, охране имущества, обеспечению охраны общественного порядка при чрезвычайных ситуациях и других чрезвычайных обстоятельствах, а также в обеспечении режима чрезвычайного положения.

Привлекаемые для этого полицейские силы охраны общественного порядка могут оказаться недостаточными, а применяемые ими средства – недостаточно эффективными. Это обуславливает необходимость обращения к военно-силовой компоненте, привнося в содержание полицейской операции войсковую составляющую. В проводимой операции в таком случае будут участвовать группировки войск, привлекаемые, например, для изоляции кризисного района. В ней будет использоваться тяжелая и специальная техника, состоящая на вооружении армии и флота. А возможности органов охраны правопорядка и спецслужб будут расширены за счет сил и средств боевого (разведывательного, инженерного) и тылового обеспечения воинских формирований.

Приобретенный за последние годы опыт показывает, что контртеррористическая операция, проводимая в Сирийской Арабской Республике, по целям и задачам, пространственно-временному размаху и составу привлеченных для участия в ней сил и средств существенно отличается от классических общевоинских операций. Невзирая на то, что она является общевоинской и межвидовой по форме, по своему содержанию и сути она является специальной операцией, все более приобретающей черты **военно-полицейской операции**.

Ее можно определить как специальные, спланированные по цели, месту и времени действия соединений, частей и подразделений силовых структур Сирии и взаимодействующей с ними группировки Вооруженных Сил Российской Федерации по предотвращению террористических и диверсионных акций экстремистов и разгрому их формирований, баз и центров подготовки диверсантов, пунктов управления и узлов связи с одновременной изоляцией зоны боевых действий от притока боевиков, оружия и материальных средств из зарубежья.

Однако боевые действия ведутся на собственной территории государства, что вносит ограничения в деятельность военного командования. А из-за опасности нанесения потерь мирному населению, разрушения инфраструктуры региона, нарушения экологической безопасности исключается применение наиболее мощных средств поражения.

Постепенная нормализация обстановки, перевод процесса урегулирования внутрисирийского конфликта в сферу политического диалога противоборствующих сил позволят перевести проводимую сейчас специальную войсковую операцию в формат военно-полицейской операции.

В целом, военно-полицейская операция представляет собой **согласованное по целям, месту и времени применение специальных воинских формирований и сил охраны правопорядка в зоне военного, чрезвычайного положения, режима контртеррористической операции, либо на территории со скомпрометированным административным режимом в интересах его восстановления и защиты конституционных прав и свобод граждан**.

Наличие двусторонних договорных обязательств с другими странами, а также обязательств по обеспечению коллективной безопасности, предусмотренных пп. 29-30 Военной доктрины Российской Федерации (2014) (О выделении воинских контингентов в состав миротворческих сил ОДКБ, в состав Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ, Коллективных сил быстрого развертывания Центрально-Азиатского региона коллективной безопасности), предполагает возможность и необходимость проведения таких операций и за пределами национальной территории.

Это ставит нас перед необходимостью планирования, подготовки, всестороннего (в том числе и нормативно-правового) обеспечения и проведения **совместных (коалиционных) военно-полицейских операций** разноведомственными группировками сил и средств как на территории России, так и за ее пределами.

В нашей стране и в мире накоплен немалый опыт проведения военно-полицейских операций (ВПО) различного масштаба, характера и предназначения. Целый ряд ВПО был проведен в рамках первой (1994-1996 гг.) и второй (1999-2009 гг.) чеченских кампаний с целью разоружения незаконных вооруженных формирований на территории этой республики. Эти действия стали примером наиболее крупного применения федеральных войск для разрешения кризиса внутри России. В официальных документах для обозначения таких действий стал применяться термин "**контртеррористическая операция**". В истории современной России локальный режим контртеррористической операции вводился не раз. Примером наиболее длительного обращения к такому административно-правовому состоянию стал режим контртеррористической операции, введенный Б.Н. Ельциным 23 сентября 1999 года и отмененный президентом Д.А. Медведевым 16 апреля 2009 года.

В подобных операциях стараются избегать активных боевых действий, проводимых федеральными войсками, и операции из преимущественно войсковых становятся именно военно-полицейскими с ярко выраженной фазой постконфликтного урегулирования. Проводятся такие операции могут как в мирное время, так и в ходе начавшегося военного конфликта (если, например, военно-полицейская операция является одним из мероприятий территориальной обороны или представляет собой специальную операцию по ликвидации очагов сопротивления на занятой нашими войсками территории противника). Миротворческие действия, проводимые на территории третьих стран, могут также приобретать характер военно-полицейской операции.

В борьбе с международным терроризмом центральное место занимает **контртеррористическая операция**. И это, безусловно, один из наиболее характерных вариантов ВПО. Однако многообразие и изощренность форм и способов воздействия международного терроризма на государство, общество и личность ставит целый ряд смежных задач, решаемых в рамках более широкого понятия "военно-полицейская операция".

В ходе такой операции могут решаться различные задачи: осуществляется изоляция районов боевых действий, расчленение группировок бандформирований и уничтожение их по частям; последовательное поражение противника ВКС и армейской авиацией огнем артиллерии и танков, стрелковым оружием. Действия в зоне ВПО могут быть направлены также на пресечение в ней вооруженных столкновений и разъединение противоборствующих сторон. Могут проводиться мероприятия по разоружению незаконных вооруженных формирований, а в случае оказания ими вооруженного сопротивления они ликвидируются. Производится изъятие оружия у населения.

Кроме того, организуются эвакуационные и поисково-спасательные работы, налаживается комендантская служба, выставляется сторожевое и походное охранение. При необходимости осуществляются оперативно-розыскные мероприятия, проводятся следственные действия, производится задержание лиц, ответственных за дестабилизацию общественно-политической обстановки в зоне ВПО. Неотъемлемой частью ВПО

является проведение непрерывной информационно-пропагандистской кампании среди местного населения, оказание ему необходимой гуманитарной помощи и содействие в ликвидации последствий террористических актов (или в более широком контексте – боевых действий, массовых беспорядков, стихийных бедствий и техногенных катастроф).

Действие военно-полицейской операции обычно ограничивается пределами национальной территории или ее части и определяется границами зоны чрезвычайного (военного) положения либо пограничной зоной. В военно-полицейской операции отсутствует сплошная линия фронта, все сводится к действиям на отдельных направлениях и по отдельным объектам. Тем не менее, ВПО может проводиться на обширной территории не одной, а двух и более стран. Так, например, по линии Центра распределения информации в рамках ReCAAP («Соглашение о региональном сотрудничестве в борьбе с пиратством и вооруженными ограблениями судов в Азии»), масштабы деятельности китайских морских полицейских охватывают обширную акваторию вдоль берегов Азии. С декабря 2008 года по январь 2016 года отряды ВМС Китая, направленные в Аденский залив и к побережью Сомали, совершили конвоирование 909 караванов, состоящих из 6112 китайских и зарубежных судов.

Для общего руководства военными действиями коалиционной группировки войск (сил) стран, решающих задачи в совместной военно-полицейской операции, может создаваться объединенное командование, которое будет действовать на основе договорных обязательств или решений (указаний) своих правительств.

Однако, если на территории Российской Федерации в состав сил, участвующих в ВПО, будут входить войска национальной гвардии Российской Федерации, органы внутренних дел, то при проведении ВПО за пределами страны в состав коалиционной группировки, наряду с силами соответствующих национальных силовых структур, будут входить, скорее всего, только воинские контингенты ВС РФ, размещенные на территории страны, где проводится ВПО. Именно они имеют необходимую инфраструктуру базирования, развернутую на территории союзных государств, и соответствующие международно-правовые основания для участия в ВПО.

Именно поэтому общее руководство проводимой военно-политической операцией может осуществлять уполномоченный на это представитель ОДКБ, а непосредственное руководство (оперативное управление войсками и силами, а также взаимодействующими с ними силами союзников – через соответствующих заместителей) – командующий российским воинским контингентом как наиболее боеспособной и всесторонне обеспеченной группировки войск, занятых в ВПО.

В случае проведения военно-полицейской операции как контртеррористической в соответствии с п. 1 ст.13 Федерального закона «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ руководителем контртеррористической операции является лицо, принявшее решение о ее проведении (руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо по его указанию иное должностное лицо федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности). Он определяет структуру и порядок работы оперативного штаба.

По мнению экспертов Минобороны, в Положении об оперативно-территориальном объединении войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 24.05.2017 г. № 236, речь идет о возможности использования армии внутри страны и нацгвардии за ее пределами. Поскольку нацгвардия отвечает за обстановку внутри страны, а Минобороны – за рубежом, логично, чтобы в определенных ситуациях старшим над армейскими частями



было командование нацгвардии и во втором случае (за рубежом) – наоборот. Именно так трактуются подпункты «а» и «б» пункта 7 Указа.

Разнообразие задач, решаемых в ходе ВПО, значительно расширяет возможные правовые основания применения разноминистерственных группировок сил и средств. Так, операции, проводимые как контртеррористические, основываются на нормах Федерального закона «О противодействии терроризму».

Оперативное использование формирований Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, в том числе в рамках проводимых там военно-полицейских операций и операции военного времени по обеспечению безопасности на своей территории в тылу действующей армии, регулируются Федеральным законом от 31.05.1996 № 61-ФЗ "Об обороне", а также Положением о территориальной обороне.

Операции, проводимые под руководством МЧС России в зоне стихийных бедствий или техногенных катастроф, подпадают под нормативно-правовое регулирование Федерального закона «О чрезвычайном положении». Статья 16 названного акта определяет, что для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, войск национальной гвардии Российской Федерации, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Отдельного внимания заслуживает вопрос правовой регламентации приграничной зоны. Приграничная территория определяет пределы, в которых все субъекты пограничной сферы участвуют в обеспечении жизненно важных интересов личности, общества и государства на государственной границе в соответствии с их полномочиями, установленными законодательством Российской Федерации. Затрудняется правовое регулирование и возможное развертывание военно-полицейских операций в данной зоне тем, что такие территории являются предметом правового регулирования со стороны федерального законодательства, законодательства субъектов Федерации и международного права. При этом сами приграничные территории определяются Правительством Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации с сопредельными государствами ввиду особенностей географического расположения.

И это далеко не все. Данная территория также является частью пограничного пространства Российской Федерации, под которым понимаются пространственные пределы, включающие, кроме того, государственную границу Российской Федерации, воздушное пространство, прилежащую зону, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации.

Современная действительность такова, что приграничная территория является еще и местом сосредоточения угроз, связанных с противоправной миграцией, киднеппингом, наркоторговлей и другими проявлениями транснациональной организованной преступности, а также - с опасностью возникновения военных конфликтов, активизации деструктивной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств (1993).

Помимо упомянутых законодательных и связанных с ними подзаконных актов, отдельный блок нормативных правовых документов, регулирующих подготовку и проведение совместных военно-полицейских операций, образуют международно-правовые документы – уставы ООН и других международных организаций, конвенции по международному гуманитарному праву, двухсторонние договоры и соглашения. Все это разнообразие нормативных правовых положений нуждается в систематизации.

В России потребуется, например, внести еще ряд изменений и дополнений в существующее законодательство:

- в законы стран-участников СНГ «О военном положении», «О чрезвычайном положении», «О противодействии терроризму», где необходимо дополнить полномочия руководителей государств правом решения о проведении военно-полицейской операции с участием разведомственных сил стран-участниц СНГ;

- в федеральные законы Российской Федерации о возможности участия федерального органа исполнительной власти (Минобороны России, МВД России, Росгвардии и т.д.) в военно-полицейской операции на территории одной из стран СНГ (на основании обращения руководства страны).

Так, в ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (Глава 1. Общие положения) дополнить задачи войск национальной гвардии участием в проведении военно-полицейской операции на территории другой страны по решению Президента Российской Федерации, как это предусмотрено, например, ст. 10 Федерального закона «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ.

Необходимость в совершенствовании правовых оснований современных военно-полицейских операций обусловлена различными политическими, организационными и социальными потребностями:

- обоснования конституционной законности предпринимаемого военно-силового вмешательства,

- подтверждения его соответствия международно-правовым и гуманитарным нормам,

- необходимой четкой правовой регламентации и координации действий разведомственных и межнациональных сил;

- придания конкретного социального статуса военнослужащим и лицам гражданского персонала, участвующим в военно-полицейской операции.

Массив правовых знаний, порождаемый феноменом совместных военно-полицейских операций, должен быть доведен до всех заинтересованных субъектов правоотношений. В программах подготовки высшего командного и начальствующего состава федеральных органов исполнительной власти России должны появиться соответствующие курсы: «Военно-полицейские операции», а также «Миротворческие операции» и «Гуманитарные операции», в рамках освоения которых надо предусмотреть изучение соответствующих нормативных актов, регулирующих военно-силовое обеспечение внутренней безопасности страны, миротворческую и гуманитарную деятельность.

### Список использованной литературы

Военная доктрина Российской Федерации // Российская газета. 2014. № 6570 (298). 30 декабря.

Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) Опубликован в Российской газете от 4 мая 1993 г. № 84.

Положение о территориальной обороне (утв. Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2014 г. № 482).

Положение об оперативно-территориальном объединении войск национальной гвардии Российской Федерации (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 24.05.2017 г. № 236) // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 мая 2017 г. № 22 ст. 3129.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ, 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.

Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 июля 2016 г. № 27 (часть I), ст. 4159.

Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // Российская газета. 1996. № 106. 6 июня.

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Российская газета. 2006. № 48. 10 марта.

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Парламентская газета от 1-7 июня 2001 г. № 99, Российская газета от 2 июня 2001 г. № 105. Собрание законодательства Российской Федерации от 4 июня 2001 г. № 23 ст. 2277.

**Рецензент статьи:** доктор политических наук, профессор В.И. Шерпаев.