

А. Г. Карасев, А. С. Шилихин

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ

Правовой режим контртеррористической операции влечет за собой возникновение новых общественных отношений, при которых происходит перераспределение взаимных прав и обязанностей гражданина и государства в пользу последнего. К основным признакам, характеризующим рассматриваемый режим, следует отнести обстоятельства его введения, а также ряд специальных мер и ограничений, которые являются вынужденным, но в то же время объективно необходимым средством обеспечения безопасности граждан, общества и государства.

В статье авторы раскрывают понятия контртеррористической операции и ее административно-правового режима, рассматривают их основные признаки, анализируют нормативные документы, регламентирующие введение режима контртеррористической операции, подчеркивают его особый (но не исключительный) статус.

Ключевые слова: терроризм, контртеррористическая операция, ограничение прав и свобод, исключительный режим, Конституция Российской Федерации.

A. G. Karasev, A. S. Shilikhin

PECULIARITIES OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL REGIME FOR A COUNTER-TERRORISM OPERATION

The legal regime for a counter-terrorism operation entails emergence of new social relations, which provoke redistribution of mutual rights and duties of a citizen and the State in favor of the latter. The main features characterizing the given regime should include the circumstances of its introduction as well as the number of special measures and restrictions that represent a compelled but at the same time objectively necessary means for ensuring safety of citizens, society and the State.

The authors of the article reveal the notions of a counter-terrorism operation and its legal regime, examine their main features, emphasize the special (but not exclusive) status of the regime for counter-terrorism operation.

Key words: terrorism, counter-terrorism operation, restriction of the rights and freedoms, exclusive regime, the Constitution of the Russian Federation.

В настоящее время терроризм приобрел немыслимые масштабы, что стало поистине мировым бедствием. Этот тезис подтверждается данными статистики. Так, только за последние 10 лет в мире произошло более 6 тыс. крупных террористических актов, в которых пострадали примерно 15 тыс. человек [1]. Среди регионов, наиболее часто подвергаемых атакам террористов,

можно назвать Ближний Восток, Западную Европу, США и Россию.

В число приоритетных задач, стоящих сегодня перед российским государством, безусловно, входит противодействие угрозе терроризма. Усилия органов государственной власти сосредоточены как на его предупреждении, так и на активной борьбе с ним. Последнее

подразумевает под собой проведение контртеррористических операций (далее — КТО).

Согласно Федеральному закону «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ под КТО понимается «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 научной литературе можно обнаружить два варианта толкования юридических оснований проведения КТО: широкий и узкий. Сторонники первого исходят из законодательной дефиниции и причисляют к таким основаниям пресечение теракта, обезвреживание террористов, обеспечение безопасности физических и юридических лиц, минимизацию последствий теракта. Приверженцы второй точки зрения (мы разделяем их позицию) среди юридических оснований проведения КТО называют только пресечение теракта, в рамках которого осуществляются все иные мероприятия (обезвреживание террористов, обеспечение безопасности граждан и т. д.). Некоторые авторы, в частности Р. Н. Слепцов, подчеркивают, что комплекс указанных мероприятий должен осуществляться в особых условиях, в число юридических оснований проведения КТО включают, помимо прочего, обеспечение государственной, политической, экономической и экологической безопасности, а также отмечают, что зоной проведения КТО может быть как территория Российской Федерации, так и регионы, находящиеся за ее пределами [3]. С учетом того что сегодня Российская Федерация участвует в КТО в Сирии, последний тезис выглядит особенно убедительным.

Современная российская история знает немало примеров введения режима КТО. Наиболее масштабными из них стали КТО в Чеченской Республике (1999—2009 гг.), Сирийской Арабской Республике с участием российского военного контингента (с 2015 г.). Режим КТО периодически вводится и на территории отдельных регионов Российской Федерации. По данным Национального антитеррористического комитета с января по октябрь 2018 г. в нашей стране режим КТО вводился 14 раз: 9 раз — на территории Республики Дагестан, 2 раза — в Республике Ингушетия, по одному разу в

Саратовской, РРегим КТО предполагает введение ряда ограничений: у физических лиц проверяются документы, удостоверяющие их личность; с отдельных участков местности удаляются (отселяются) граждане, эвакуируется транспорт; усиливается охрана общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, а также объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения; приостанавливается деятельность опасных производств и организаций, которые используют взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества; может быть введен карантин; приостанавливается оказание услуг связи юридическим и физическим лицам, или ограничивается использование средств и сетей связи; производится досмотр лиц и транспорта при проходе (проезде) на территорию КТО и выходе (выезде) с нее; ограничивается продажа оружия, боеприпасов, специальных средств, ядовитых веществ, или вводится запрет на нее; устанавливается особый оборот лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические, психотропные или сильнодействующие вещества, алкогольной и спиртосодержащей продукции; ограничивается движение транспорта и пешеходов на отдельных участках местности; приостанавливается частная детективная и охранная деятельность; осуществляется контроль телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем; разрешается беспрепятственное проникновение лиц, проводящих КТО, в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности [2].

Введение перечисленных ограничений выступает объективно необходимой мерой обеспечения безопасности личности, общества и государства. Здесь возникает резонный вопрос: могут ли данные ограничения стать основанием для отнесения режима КТО наряду с чрезвычайным и военным положением к числу исключительных?

Конституция Российской Федерации устанавливает два режима осуществления государственной власти: обычный и исключительный [5], когда происходит перераспределение взаимных прав и обязанностей гражданина и государства в пользу последнего. Исключительные режимы характеризуются следующими признаками:

- 1) исключительные обстоятельства введения;
- 2) ограничение некоторых прав и обязанностей физических и юридических лиц;
- 3) концентрация функций исполнительной власти в одном из существующих или специально созданном органе;
- 4) ужесточение всех видов юридической ответственности за правонарушения, совершенные в зоне действия исключительного режима.

Согласно Федеральному конституционному закону «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ к обстоятельствам, позволяющим вводить исключительный административно-правовой режим, относятся те из них, которые создают «непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер», в том числе террористические акты [6]. Однако при совершении терактов режим чрезвычайного положения может применяться не всегда. Д. Н. Рачев справедливо отмечает, что «характер угроз безопасности России (в первую очередь угроз террористического характера) позволяет говорить о необходимости разработки и внедрения правового режима, являющегося, с одной стороны, исключительным по своему свойству, с другой — не предполагающим введения таких жестких правоограничений, как военное и чрезвычайное положение» [7]. Таким режимом как раз и является режим КТО.

Многие из ограничений, действующих при режиме КТО, перечень которых мы приводили выше, идентичны тем, что вводятся при чрезвычайном положении. Однако стоит заметить, что Федеральный закон «О противодействии терроризму» прямо указывает, что в зоне действия КТО возможно введение как всего комплекса ограничений в целом, так и отдельных из них. Д. Н. Рачев подчеркивает, что во время проведения КТО ограничения распространяются на все население, которое проживает (находится) в зоне КТО, а не на отдельных лиц [8].

В соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод любое государство может ограничивать реализацию некоторых прав на время официально объявленного чрезвычайного положения при обязательном «отступлении от соблюдения обязательств» с уведомлением Совета Европы. Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 14 июля 1998 г. № 86-О отмечает, что «установление ограничений прав и свобод должно быть соразмерно защищаемым

Конституцией и законами ценностям правового государства.., а принципы определенности и соразмерности требуют установления законодателем четких и разумных временных рамок, допускаемых ограничений прав и свобод» [9]. Однако Федеральный закон «О противодействии терроризму» не устанавливает никаких сроков проведения КТО (она может занимать от нескольких часов до нескольких лет). По нашему мнению, ограничение прав человека на протяжении длительного времени противоречит обязательствам, взятым на себя Российской Федерацией, и является незаконным. Здесь уместно привести точку зрения О. В. Нардиной, которая утверждает, что в названном законе нужно установить предельные сроки проведения КТО, а также предусмотреть возможность перехода из режима КТО в режим чрезвычайного или военного положения [10].

Территорию проведения КТО и комплекс ограничений, которые могут быть установлены на ней, определяет руководитель КТО. Согласно Федеральному закону «О противодействии терроризму» им может быть руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности или по его указанию иное должностное лицо федерального органа исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности, или руководитель территориального органа исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности. На руководителе КТО лежит огромная ответственность. Он, по мнению А. Н. Метелькова, находится в непростой правовой ситуации. Это обусловлено тем, что уполномоченные органы должны предотвратить возможный теракт, иначе это будет расценено как их бездействие, в то же время действия террористов могут быть квалифицированы не по ст. 205 Уголовного кодекса Российской Федерации, что не дает оснований для введения режима КТО. «Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания акта государственного органа (например, приказа или распоряжения о проведении КТО), несоответствующего закону или иному правовому акту, подлежит возмещению за счет государственной казны» [11].

Федеральный закон «О противодействии терроризму» не определяет границ территории проведения КТО: это может быть как отдельное строение, например многоэтажный дом, так и

целый населенный пункт или регион. На наш взгляд, если КТО проводится на небольшой территории, целесообразно устанавливать режим КТО, если же она охватывает один или несколько населенных пунктов, необходимо вводить режим чрезвычайного положения. В любом случае зона проведения КТО должна быть четко обозначена, а ее границы известны населению, иначе это может повлечь за собой печальные последствия. В качестве примера приведем жалобу «Гайсултанов и другие против России» в Европейский Суд по правам человека, суть которой состоит в следующем: в марте 2013 г. на границе Чеченской Республики и Республики Ингушетия проводилась операция по задержанию членов незаконных вооруженных формирований, скрывавшихся в лесах. Заявители утверждают, что местные власти не проинформировали жителей об этом мероприятии. 10 марта 2013 г. Усман и Майрбек Гайсултанов, а также еще 12 человек отправились в деревню Бамут для сбора черемши. Их автомобиль не был остановлен на контрольно-пропускном пункте, а на дороге не стояло каких-либо предупреждающих знаков. Во время сбора черемши по данному району был открыт полчасовой минометный огонь, в результате которого двое мужчин получили тяжелые ранения. На следующий день Усман Гайсултанов скончался. По мнению заявителей, государство нарушило ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (право на жизнь) [12].

Наконец, скажем о том, что Федеральный закон «О противодействии терроризму» не предусматривает процедур отчетности перед международными правозащитными организациями. Из этого следует, что эти организации, включая Европейский Суд по правам человека, не рассматривают режим КТО в качестве особого, а значит, «оценивают ситуацию и применяют к ней нормы, присущие демократическому государству без каких-либо изъятий и ограничений» [10].

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что в настоящее время режим КТО не может быть отнесен к числу исключительных административно-правовых режимов, в связи с тем что отсутствует конституционная предпосылка его статуйрования. Чтобы причислить его к разряду таковых, необходимо внести соответствующие поправки в Конституцию Российской Федерации, принять федеральный конституционный закон, который бы регулировал случаи введения данного режима, меры и

ограничения, сроки и территорию его действия. Однако в то же время, с нашей точки зрения, режим КТО нельзя рассматривать в качестве обычного режима осуществления государственной власти, поскольку он может быть введен только в целях пресечения террористического акта и значительно ограничивает права граждан.

Таким образом, под административно-правовым режимом КТО мы предлагаем понимать особый (не исключительный) режим функционирования органов государственной власти, который вводится в соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму» руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности в целях пресечения террористического акта и влечет за собой ряд ограничений прав граждан. Данная формулировка при ее законодательном закреплении позволит избежать упомянутых выше проблем, а также урегулировать спорные вопросы, связанные с особым (не исключительным) статусом режима КТО.

1. Статистика терроризма. URL: vavilon.ru (дата обращения: 10.10.2018).

2. О противодействии терроризму: федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 18.04.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Слепцов Р. Н. Административно-правовой режим на территории (объекте) проведения контртеррористической операции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 211 с.

4. Национальный антитеррористический комитет. URL: nac.gov.ru (дата обращения: 10.10.2018).

5. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. URL: www.constitution.ru (дата обращения: 12.10.2018).

6. О чрезвычайном положении: федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Рачев Д. Н. Место правового режима контртеррористической операции в системе административно-правовых режимов // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 4 (20). С. 27—30.

8. Рачев Д. Н. Административно-правовой режим контртеррористической операции: его признаки и особенности // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 6. С. 169—173.

9. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И. Г. Черновой: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1998 г. № 86-О. URL: main-law.ru (дата обращения: 10.10.2018).

10. Нардина О. В. Является ли исключительным режим контртеррористической операции? Различия в конституционно-правовом регулировании в зависимости от ответа на поставленный вопрос // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5 «Юриспруденция». 2011. № 1 (14). С. 61—66.

11. Метельков А. Н. О совершенствовании правовых условий проведения контртеррористической операции и введении административно-правового режима контртеррористической операции // Вестник Южно-Уральского государственного

1. Statistics of Terrorism. URL: vavilon.ru (reference date: 10/10/2018).

2. Counteraction to Terrorism: the Federal Law of March 6, 2006 No. 35-FZ (edited 18/04/2018) April 18, 2018). Access from the legal reference system "ConsultantPlus".

3. Sleptsov R. N. Administrative-legal Regime in the Territory (Object) Conducting a Counter-terrorism Operation: diss. ... cand. jurid. sciences. Moscow, 2008. 211 p.

4. National Anti-terrorism Committee. URL: nac.gov.ru (reference date: 10/10/2018).

5. The Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993. URL: www.constitution.ru (reference date: 12/10/2018).

6. The State of Emergency: the Federal Constitutional Law of May 30, 2001 No. 3-FKZ (edited 07/07/2016). Access from the legal reference system "ConsultantPlus".

7. Rachev D. N. The Role of the Legal Regime for the Counter-terrorism Operation in the System of Administrative-legal Regimes // Works of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2011. No. 4 (20). P. 27—30.

8. Rachev D. N. Administrative-legal Regime for? a Counter-terrorism Operation: Its Features and Peculiarities // Bulletin of Moscow University. 2012. No. 6. P. 169—173.

9. The Case on Verifying Constitutionality of Certain Provisions of the Federal Law "On Detective Activity" on the Complaint of Citizen I. G. Chernova: the Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 14, 1998 No. 86-O. URL: main-law.ru (reference date: 10/10/2018).

10. Nardina O. V. Is the Counter-terrorism Operation Regime Exceptional? Differences in Constitutional and Legal Regulation Depending on the Answer to the Question Asked // Science Journal of Volgograd State University. Series 5 «Jurisprudence» 2011. No. 1 (14). P. 61—66.

11. Metelkov A. N. On Improving Legal Conditions for Conducting a Counter-terrorism Operation and Introducing Administrative-legal Regime for a Counter-terrorism Operation // South Ural State University Bulletin. 2015. Vol. 15. No. 1. P. 72—78.

12. Gaisultanov and Others vs. Russia: the Complaint to the European Court of Human Rights 52867/15. URL: www.srji.org (reference date:

университета. 2015. Т. 15. № 1. С. 72—78.

12/10/2018).

12. Гайсултанов и другие против России: жалоба в Европейский Суд по правам человека 52867/15. URL: www.srji.org (дата обращения: 12.10.2018)

© Karasev A. G., Shilikhin A. S., 2018

© Карасев А. Г., Шилихин А. С., 2018