

УДК 342.951:323.28

К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ

Т. В. Кувырченкова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

В статье обосновывается необходимость более четкой регламентации оснований для введений режима чрезвычайного положения и режима контртеррористической операции.

Ключевые слова: экстраординарные административно-правовые режимы, режим чрезвычайного положения, административный режим контртеррористической операции, режим особого положения.

Значение формирования системы национальной безопасности в качестве программного направления развития Российской Федерации было определено

еще в Стратегии национальной безопасности до 2020 года, принятой Указом Президента РФ 12 мая 2009 г.¹

По оценкам специалистов, Российская Федерация входит в перечень стран с высоким природным риском. Кроме этого для нашей страны не утратила своей актуальности и еще одна глобальная проблема – терроризм. Еще в начале века В.В. Путин заявлял о том, что терроризм является главной угрозой наступившего столетия². Количество террористических актов возрастает, ведется борьба с одной из террористических организаций, запрещенных в России, ИГИЛ. Терроризм в современных условиях вышел за рамки национальной проблемы, поэтому необходимо использование экстраординарных форм и методов управления, в том числе введение административно-правовых режимов. Одним из таких режимов является административно-правовой режим контртеррористической операции.

В Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» нет понятия режима контртеррористической операции, лишь закреплено определение контртеррористической операции. О необходимости обозначения

¹ Указ Президента РФ «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» от 12 мая 2009 г. // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

² Заявление В. Путина для прессы по окончании переговоров с президентом Армении Р. Кочаряном 15 сентября 2001 года // Официальный сайт Президента Российской Федерации: <http://www.kremlin.ru>

указанного режима в федеральном законе обращал внимание в своем диссертационном исследовании Д. С. Рудьман³. Полностью разделяем его точку зрения, так как режим контртеррористической операции имеет свои особенности. Основания его введения определены в ст. 3 ФЗ «О противодействии терроризму» при характеристике контртеррористической операции, а также в ст.11 «Правовой режим контртеррористической операции»: «...в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства»⁴.

С принятием ФЗ «О противодействии терроризму» ранее использованная применительно к вооруженному конфликту в Чеченской республике терминология «контртеррористическая операция» получила свое законодательное закрепление и применима сейчас только в случаях террористической деятельности. Но Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» также предусматривает в случаях произошедших террористических актов введение режима чрезвычайного положения: «Статья 3. Обстоятельства введения чрезвычайного положения.

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, *террористические акты...*»⁵.

Таким образом, одни и те же чрезвычайные обстоятельства, террористические акты могут служить основанием для введения как административно-правового режима чрезвычайного положения, так и административно-правового режима контртеррористической операции, так как ФКЗ «О чрезвычайном положении» не конкретизирует террористический акт, являющийся основанием для его введения. Обоснованно возникает вопрос, о чем неоднократно говорилось в научных исследованиях⁶, не появилась ли опасность подмены в

³ Рудьман Д. С. Конституционно-правовые основы обеспечения органами внутренних дел прав и свобод человека и гражданина в условиях проведения контртеррористической операции: дис... канд. юр. наук :- М. 2009. С. 9 – 10.

⁴ Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016г.) «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

⁵ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016г.) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁶ Грязнов А.В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения // Государство и право. 2008. № 6. С. 40 - 50

некоторых случаях административного режима чрезвычайного положения административным режимом контртеррористической операции, так как введение последнего не требует уведомления соответствующих органов власти. Исключение – п. 3 ст. 12 : «В случае, если для проведения контртеррористической операции требуются значительные силы и средства и она охватывает территорию, на которой проживает значительное число людей, руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности уведомляет о введении правового режима контртеррористической операции и о территории, в пределах которой она проводится, Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации и при необходимости иных должностных лиц»⁷.

Для разрешения этого противоречия некоторые авторы предлагают внести в законодательство положение о том, что вводить режим контртеррористической операции может своим Указом Президент РФ в пределах конкретной территории на период ее проведения с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации⁸. Что является достаточно спорной точкой зрения.

Принятый 14 июня 2012 г. Указ Президента РФ № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства», которым были определены различные уровни террористической опасности, данное противоречие не разрешил. Так, согласно Указу Президента РФ:

«1. В целях своевременного информирования населения о возникновении угрозы террористического акта и организации деятельности по противодействию его совершению могут устанавливаться следующие уровни террористической опасности на отдельных участках территории Российской Федерации (объектах):

- а) повышенный («синий»);
- б) высокий («желтый»);
- в) критический («красный»).

⁷ Федеральный закон от 06.03.2006г. № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016г.) «О противодействии терроризму» // СЗ. 2006. № 11. Ст. 1146.

⁸ Рудьман Д. С. Указ. соч. С.31.

2. Уровень террористической опасности на отдельных участках территории Российской Федерации (объектах) устанавливается:

а) повышенный («синий») - при наличии требующей подтверждения информации о реальной возможности совершения террористического акта;

б) высокий («желтый») - при наличии подтвержденной информации о реальной возможности совершения террористического акта;

в) критический («красный») - при наличии информации о совершенном террористическом акте либо о совершении действий, создающих непосредственную угрозу террористического акта...

4. Решение об установлении, изменении или отмене повышенного («синего») и высокого («желтого») уровней террористической опасности на территории (отдельных участках территории) субъекта Российской Федерации (объектах, находящихся на территории субъекта Российской Федерации) принимает председатель антитеррористической комиссии в соответствующем субъекте Российской Федерации по согласованию с руководителем территориального органа безопасности в соответствующем субъекте Российской Федерации»⁹.

Таким образом, решение об установлении конкретного уровня террористической опасности принимается должностным лицом и носит субъективный характер.

Полагаем, что для разрешения данного противоречия необходимо уточнить законодательно обстоятельства для введения различных административно-правовых режимов, чтобы на практике правоприменитель мог в каждой конкретной ситуации решать вопрос о целесообразности введения режима чрезвычайного положения либо режима контртеррористической операции. Тем более что печальный опыт введения малорезультативных контртеррористических операций для наведения правопорядка в Чеченской Республике, вместо введения чрезвычайного положения, мы уже имели.

Правовой институт экстраординарных режимов имеет исторические корни как в отечественном, так и зарубежном законодательстве. Это касается и режима контртеррористической операции, который некоторые авторы относят к так называемому особому правовому режиму. Многообразие терминов можно объяснить, как указывал В.Б. Рушайло, тем, что при рассмотрении одних и тех же объектов, явлений, условий различные авторы используют различные дефиниции, стремятся отразить те их признаки, которые наиболее полно

⁹ Указ Президента РФ от 14.06.2012г. № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства» // СЗ РФ. 2012. № 25. Ст. 3315.

и точно отражают складывающуюся чрезвычайную обстановку¹⁰. Он же выделяет отдельно как вид особого правового режима режим контртеррористической операции, отличающийся от административных режимов военного и чрезвычайного положения. Последние получили закрепление в федеральных конституционных законах. Бесспорным является утверждение, что режим контртеррористической операции имеет особенности по мерам и ограничениям, применяемым при его введении, по степени жесткости установленных мер. Указанный режим можно отнести к отдельному (особому) административно-правовому режиму. В этой связи целесообразно в ФЗ «О противодействии терроризму» закрепить понятие режима контртеррористической операции.

Таким образом, необходимо и дальше проводить научные исследования в области экстраординарного правового регулирования кризисных ситуаций. В настоящее время можно констатировать, что усиливается научный интерес к разработке новых подходов для решения имеющихся проблем в этой сфере регулирования.

Список литературы

1. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016г.) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

2. Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016г.) «О противодействии терроризму» // СЗ. 2006. № 11. Ст. 1146.

3. Указ Президента РФ «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» от 12 мая 2009 г. // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

4. Указ Президента РФ от 14.06.2012 г. № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства» // СЗ РФ. 2012. № 25. Ст. 3315.

5. Грязнов А.В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения // Государство и право. 2008. № 6. С. 40 – 50.

6. Рудьман Д. С. Конституционно-правовые основы обеспечения органами внутренних дел прав и свобод человека и гражданина в условиях проведения контртеррористической операции: дис... канд. юр. наук. М. 2009. 201 с.

¹⁰ Рушайло В. Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: дис... д-ра юр. наук. М. 2004. С. 8, 59 – 60.

7. Рушайло В. Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: дис...д-ра юр. наук. М., 2004. 347 с.

TO THE QUESTION OF DETERMINING THE ADMINISTRATIVE-LEGAL REGIME OF THE COUNTER-TERRORIST OPERATION

T. V. Kuvyrchenkova

Tver State University

The article justifies the need for a more precise regulation of the grounds for introducing the state of emergency and the regime of the counter-terrorist operation.

Keywords: *extraordinary administrative and legal regimes, the state of emergency, the administrative regime of the counter-terrorist operation, the special situation regime.*

Об авторе

КУВЫРЧЕНКОВА Татьяна Владимировна - кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: kuvirchenkova@rambler.ru

KUVYRCHENKOVA Tatiana - PhD, assistant professor of constitutional, administrative and customs law in Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: kuvirchenkova@rambler.ru

Кувырченкова Т.В. К вопросу определения административно-правового режима контртеррористической операции // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2017. № 3. С. 107 – 112.