

ПРОТИВТЕРОРИСТИЧКА ОПЕРАЦИЈА У СИСТЕМУ ВАНРЕДНИХ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВНИХ РЕЖИМА (ПРЕМА ЗАКОНОДАВСТВУ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ)*

Проф. др *Јуриј* Владимирович Голик¹
Мр *Оксана* Владимировна Нардина²

У тексту је изложена критичка анализа законске регулативе Руске Федерације која се примењује у ванредним ситуацијама насталим услед терористичких напада или неких других облика екстремизма, који могу да угрозе безбедност грађана, као и безбедност саме државе и њеног поретка.

Кључне речи: *административно-правни режими, ванредне ситуације, противтерористичка операција, Руска Федерација.*

Савремена државна управа незамислива је без административно-правних режима (1). Без њих „систем државног управљања није у стању да обавља задатке и функције које су му поверене. То је посебно изражено при функционисању државне управе у условима настанка ванредних ситуација“ (2). Под појмом административно-правни режим подразумева се скуп административно-правних средстава којим се регулишу делатности физичких и правних лица у домену извршне власти и који је предвиђен федералним законодавством и условљен околностима ванредног карактера или специфичностима вида делатности.

Режими се успостављају ради што ефикаснијег функционисања државних структура и превентивне заштите од појаве негативних тенденција у појединим областима државног управљања, укључујући и делатност самих органа управљања. Полазећи од те чињенице могу се издвојити функцио-

* Са руског језика текст превела Оливера Хајдуковић.

¹ Аутор (ygoлик@list.ru) је доктор правних наука и професор Елецког државног Универзитета И. А. Буњин, Елец, Руска Федерација.

² Ауторка је декан Правног факултета Елецког државног Универзитета И. А. Буњин, Елец, Руска Федерација.

нални (3), као и ванредни режими. Ови последњи, обухватају изузетни (4) и специјални (посебни) режим (5).

По правилу, изузетни административно-правни режими успостављају се у неубичајеним случајевима, који настају као резултат ванредних околности, када је устаљени начин регулисања државне администрације путем примене административно-правних средстава неефикасан. Ванредне ситуације карактерише потенцијална опасност за живот становништва, нарушавање устаљених норми којима се регулише привреда и пословање, немогућност нормалног функционисања органа државне и извршне власти, без обзира на додатна административна овлашћења.

Увођење сличних административно-правних режима у савремено руско право обавља се помоћу специјалних нормативних аката, којима се прописују процедуре и начин њихове примене, реорганизација делатности органа државне власти ради стабилизације и успостављања нормалних услова за функционисање друштва и државе, степен ограничења права и слободе грађана, као и друга организационо-управљачка и правна решења. Систем ванредног законодавства Руске Федерације (РФ) заснива се на Уставу РФ, опште признатим принципима и нормама међународног права, међународним уговорима РФ, Концепцији националне безбедности (6), федералном уставном закону (ФУЗ) *О ванредном стању* (7), ФУЗ *О ратном стању* (8), федералном закону (ФЗ) *О заштити становништва и територије од ванредних ситуација технолошког и природног карактера* (9) и другим нормативно-правним актима.

Ванредна ситуација третира се као режим, који може бити успостављен при појави неке неубичајене ситуације. Тако, ванредни (специјални) административно-правни режим може да се примени и у случајевима терористичких аката или неких других појава екстремизма, који могу да угрозе безбедност грађана и уставни поредак. У циљу борбе против тероризма 1998, донесен је ФЗ *О борби против тероризма* (10), који је 2006. године заменио ФЗ *О супротстављању тероризму* (11). Нови Закон предвиђа примену значајних рестриктивних процедура у области противтерористичких операција, али без увођења режима ванредног стања, чак и при појави опасности од аката тероризма, а не само при њиховом извршењу. „Федералну интервенцију у форми извођења противтерористичке операције која се спроводи ради заштите од тероризма треба разматрати као интервенцију засновану на законским принципима, који представљају посебну правну регулативу, која се примењује ... ради отклањања узрока, којима се угрожавају уставни поредак, право и слобода грађана“ (12).

Под режимом противтерористичка операција, Закон бр. 35-ФЗ, подразумева комплекс специјалних мера, усмерених на пресецање терористичких канала, осујећење терористичких намера, обезбеђивање сигурности физичких лица, организација и установа, као и свођење на минимум последица, које могу настати услед терористичког акта.

Уколико је терористички акт немогуће пресећи неким другим дејствима и средствима, изводи се противтерористичка операција. Чланом 12, *Закона бр. 35-ФЗ*, регулисани су услови под којима се таква једна операција може спровести. У складу са Законом, извођење противтерористичке операције могуће је у:

- фази припреме неког терористичког акта, када је неопходно да се он спречи или у фази покушаја и
- фази самог терористичког акта, ради свођења на минимум последица, које он може изазвати и лишавања терориста могућности да достигну постављени циљ.

Одлуку о извођењу противтерористичке операције, у складу с чланом 12, *Закона бр. 35-ФЗ*, може донети велики круг лица: „руководилац федералног органа извршне власти из области безбедности, или према његовом налогу неко друго одговорно лице из федералног органа извршне власти из области безбедности, или руководилац територијалног органа федералног органа извршне власти из области безбедности, уколико руководилац федералног органа извршне власти из области безбедности није донео другачије решење“. Таква одлука мора бити хитно објављена, тј. о томе мора бити информисана јавност преко средстава информисања, а, пре свега, становници територијалне области на којој је уведен правни режим противтерористичке операције. Обавештење треба да садржи одређење територије (списак објеката) на којој се такав режим уводи, као и списак конкретних превентивних мера и временских ограничења. Уколико се деси да се јавност не обавести о операцији и увођењу противтерористичког режима, у том случају све активности специјалних служби третирају се као незаконите.

Превентивне мере предвиђене чланом 11, наведеног Закона, као и временска ограничења при извођењу противтерористичке операције могу се примењивати како на целокупној територији, на којој се таква дејства спроводе, тако и на појединим њеним деловима. При томе, може се користити како целокупни комплекс мера и ограничења предвиђених законом, тако и њихови делови, неопходни у датом моменту.

Из члана 1, наведеног Закона произлази да превентивне мере, као и временска ограничења могу користити запослени у органима правобранилаштва, који учествују у извођењу противтерористичких операција, у строгом складу с важећим законодавством, „нормативним правним актима Председника и Владе, као и нормативним актима федералног органа извршне власти“. Практично, то значи да ће се многе нормативне уредбе, које се односе на права грађана, примењивати мимо посланичких клубова и процедуре њиховог усвајања од стране парламента (13). Такве околности представљају потенцијалну опасност и могу да имају далекосежне последице за права и слободе грађана.

Слична ситуација карактерисала је војне операције у Републици Чеченији. Тако су, на пример, Указом председника, од 23. септембра 1999, бр. 1255, „О мерама ради побољшања ефикасности противтерористичких операција на територији Севернокавказког региона Руске Федерације“ (14) битно ограничена права и слобода грађана. При томе, заобилазећи уставну процедуру (15), тај Указ је дуже време био класификован као строго поверљив (16). Указом председника РФ, од 4. октобра 2002, бр. 1120, *О утврђивању временске одреднице за војне команде дислоциране на територију Чеченске Републике* (17) на њеној територији није само уведено ванредно стање, већ је уведена и војна управа. Сматрамо, да је таква ситуација у току сукоба створена због жеље власти да примени оружану силу и ограничи права човека, мимо парламентарне и међународне контроле.

Према нашем мишљењу, ФЗ *О супротстављању тероризму* дозвољава да се упрошћеном процедуром уведе режим противтерористичке операције на простору било које величине, а, такође, у оквиру тог режима и ограничења права човека. У складу с Међународним пактом о грађанским и политичким правима (18) свака држава има право да ограничи или да суспендује остваривање низа права (19), али само у току трајања званично објављеног ванредног стања и само „у оноликој мери, колико захтева затегнута ситуација“ и, наравно, о томе да обавести ОУН.

Европска конвенција о заштити права човека и основних слобода (20), такође, дозвољава држави да ограничи или суспендује остварење низа права у току трајања званично проглашеног ванредног стања, али уз обавезно поштовање процедуре „одступања од поштовања обавеза“ (21) и о томе да обавести Савет Европе.

Чланом 56, *Устава РФ* допуштена су посебна ограничења загарантованих права и слобода у условима ванредног стања (чл. 87, *Устава РФ* – ратно стање). Ванредно стање уводи се у складу с ФУЗ *О ванредном стању*, а ратно стање у складу с ФУЗ *О ратном стању*, којима се одређују границе и рокови трајања ограничења права и слобода грађана у ванредним околностима. Правни режим, успостављен ФУЗ *О ванредном стању*, садржи одређену процедуру доношења одлука (22) о увођењу специјалног режима. На тај начин, увођење ванредног (војног) стања предвиђа суздржавајуће и контролне процедуре, које укључују строгу транспарентност пред светском заједницом.

Закон *О супротстављању тероризму*, као и Закон из 1998, предвиђа постојање ограничења права и слобода, а такође регулисана су и питања овлашћења, којима располажу лица која спроводе такве операције. Међутим, Законом из 1998, допуштена су и нека одступања од уобичајеног правног режима само у „зони извођења противтерористичке операције“. У новом Закону не постоји одредница „зона противтерористичке операције“, већ се њиме одређује режим противтерористичке операције.

У складу с чл. 3, Закона из 1998, под „зоном извођења противтерористичке операције“ подразумевају се „засебни делови територије или акваторије, транспортна средства, зграде, грађевине, установе и њима припадајући простор, у оквиру којег се спроводи таква операција“. Сасвим је друга ствар када се радило о територији целокупног субјекта РФ – Чеченској Републици, која није могла да се сврста у појам „засебни део територије“. Уместо тога, ради разрешења те противречности – увођење ванредног стања, тамо где операција мора да пређе границе засебног дела територије, законодавац у новом Закону предлаже режим противтерористичке операције, који се фактички не разликује од режима ванредног стања, али без његовог званичног објављивања, без контроле, без ограничења предвиђених ФУЗ *О ванредном стању*. У новом Закону (чл. 12) не постоји појам „зона противтерористичке операције“, међутим, допуштено је да таква операција може да захвати „територију на којој живи знатан број људи“. Нема никаквих ограничења, која се односе на величину такве територије у закону, чак ни приближних, зато лице које руководи противтерористичком операцијом одређује територију, и, при томе, полази од конкретних услова испољавања тероризма и руководи се властитим мишљењем.

Чланом 12, Закона бр. 35-ФЗ, такође, врло су нејасно одређени случајеви у којима је о спровођењу операције неопходно обавестити председника РФ, председника Владе РФ, председника Савета Федерације, председника Државне Думе и државног јавног тужиоца РФ: „уколико је за извођење противтерористичке операције потребно обезбедити значајне снаге и средства и уколико она захвата велику територију на којој живи знатан број људи“. Такође, у истом члану, није одређено ни време у току којег се морају обавестити лица на високим дужностима о операцији, мада ми сматрамо да би то требало урадити што је брже могуће.

Режим противтерористичке операције уводи се „на период извођења те операције“ (чл. 11), међутим, конкретни рокови или они рокови који су условљени одређеним догађајима законодавац није дефинисао. Тако, А. В. Брилиантов сматра да „у тај период треба да буде укључено и време припреме таквих радњи, које подразумева, на пример, груписање потребних снага, оклопне технике и осталог наоружања, обезбеђивање тајности спровођења таквих мера и појачање заштите одређених објеката. Такође, време које је потребно за извођење једне такве операције, а уколико је то неопходно и време за отклањање последица које могу настати у случајевима терористичког акта“ (23).

Уколико се уставни режим ванредног стања уводи на строго одређени период (24) и исте се продужава према веома сложеној процедури, онда се период извођења противтерористичке операције законом не ограничава и одређује га руководилац операције, у зависности од конкретних услова и варијанти развоја ситуације. Управо таква ситуација била је карактеристич-

на за противтерористичку операцију у Чеченској Републици: сукоб је трајао око пет година (друга војна операција). Тако дуго ограничавање права и слобода с позивањем на противтерористичку операцију сматрамо да је незаконито.

Да се таква ситуација не би поновила, потребно је да се:

- одреди максимална могућност продужења периода противтерористичке операције;

- предвиди могућност прелаза из режима противтерористичке операције у режим ванредног стања или ратног стања.

Федералним законом *О супротстављању тероризму* предвиђено је ограничавање права и слобода, при чему су та ограничења у значајној мери идентична ограничењима која су својствена режиму ванредног стања.

У том смислу, став 3, чл. 11, *Закона бр. 35-ФЗ* предвиђа:

- проверу докумената физичких лица, односно легитимисање (25), а у случају одсуства таквог документа – та лица мора да буду спроведена до органа унутрашњих послова ради утврђивања идентитета (тачка 1);

- увођење контроле телефонских разговора и других информација које се шаљу телекомуникационим системима, а такође и провера електронске и обичне поште ради откривања информација о терористичким акцијама и о лицима која се спремају да их изведу да би се осујетила могућност извођења и других терористичких напада (тачка 4);

- забрану рада фабрика које се баве производњом опасних материја (тачка 6);

- прекид услуга везе правним и физичким лицима или ограничење коришћења система везе и средстава везе (тачка 7);

- привремено исељавање физичких лица, која живе на територији на којој је уведен режим противтерористичке операције (тачка 8);

- ограничавање кретања транспортних средстава и пешака (тачка 10);

- неометано кретање лица која изводе противтерористичку операцију и њихов неометан улазак у стамбене и друге објекте који припадају физичким лицима, као и у просторије организација, без обзира на облик власништва (тачка 11);

- спровођење мера провере при уласку на територију на којој се такве операције изводе (тачка 12) и друго.

У списку привремених ограничења, у чл. 11, *Закона бр. 35-ФЗ*, потребно је обратити пажњу на тачку 4, став 3, поменутог члана. Ограничење права на тајну преписку, телефонске разговоре, поштанске, телеграфске и друге услуге везе дозвољено је у складу с чланом 23, став 2, *Устава РФ*, и то само у односу на конкретно лице и на основу судског решења. Ограничења која се односе на неодређени круг лица нису допуштена, чак ни за време трајања режима ванредног стања.

Осим тога, што се тиче ограничења уставних права на тајну преписку, преговоре, поштанску и другу комуникацију дошло је до измена *Закон бр. 153-ФЗ*, од 27. јуна 2006. године – „Измене и допуне појединих законодавних аката Руске Федерације“, а које се односе на усвајање Федералног закона (26) *О ратификацији Конвенције Савета Европе о спречавању тероризма* (измене у *ФЗ О ФСБ* (27), и у *ФЗ О вези* (28)).

У члану 9, *ФЗ О ФСБ* буквално је промењено једно слово. У претходној верзији вршење контраобавештајне делатности, која се односи на наведена ограничења било је допуштено „само на основу судског решења на начин који је предвиђен важећим законодавством“. У новој верзији „само на основу судског решења и на начин који је предвиђен важећим законодавством“. То значи да се на основу извршених измена и допуна закона може закључити да су ограничења уставних права, а која се односе на тајну преписку и преговоре, могућа, али не само судским решењем.

На основу измена и допуна Федералног закона *О вези*, органи ФСБ добили су могућност тоталне контроле над средствима везе, а чиме се још више шире границе мешања у приватни живот и ограничавају слободе у размени информација. Члан 64, *Закон О вези*, који се раније односио на регулисање дужности и обавеза оператера везе при спровођењу оперативно-истражних активности (29), као и на ограничења права корисника везе, која су допуштена само у случајевима обављања таквих активности сада се може примењивати на било које активности које се тичу безбедности РФ. То значи да сви органи ФСБ, у погледу свих праваца деловања, имају право да утврђују захтеве обавезне за оператере, а који се односе на мрежу и средства везе. Оператери су присиљени да сарађују са ФСБ, на начин који је одредила Влада РФ.

Све те измене и допуне у законодавству, којима је уведена могућност непрекидног праћења телефонских разговора, поште, интернета, с нашег становишта не решавају главни задатак – спречавање терористичког акта. Такве могућности, пре свега, могу да буду само сметња: јер што је више информација, све је сложеније с њима баратати, па чак и врхунским аналитичарима. Као што је доказано истрагом у САД, непосредно пред сам терористички напад 11. септембра 2001, различити ресори имали су довољно информација на основу којих је могла да буде спречена трагедија која се догодила. „Велики део представника обавештајних служби признао је да су у лето 2001, број извештаја и његова озбиљност били без преседана“ (30). Сасвим је друга ствар зашто се „унутрашњи ресори нису мобилисали и одговорили адекватно на опасност која је претила. Терористи су искористили дубоке организационе слабости владе“ (31).

Могућност прекомерног прикупљања информација, коју дају *Закон бр. 35-ФЗ* и *Закон бр. 153-ФЗ* одговорним службама, према нашем мишљењу, не може помоћи у правовременом откривању опасности, али се зато пред специјалним службама отварају неограничена овлашћења, која се могу користити у ширем смислу и не за директну намену.

Тачком 11, став 3, члана 11, ФЗ *О супротстављању тероризму* битно се пооштрава режим противтерористичке операције у поређењу с претходно важећим Законом. Чланом 13, Закона из 1998, био је допуштен претрес стана или другог приватног објекта само „уколико се ради о пресецању терористичке акције, кривичном гоњењу одређених лица за која се основано сумња да су учесници терористичке акције и уколико било какво одуговлачење може да доведе до опасности за живот и здравље људи“. Будући да се овде ради о имовини грађана, учесници противтерористичке операције – представници власти, били су обавезни да за несанкционисани претрес имају довољно јаку основу, не само за неки „део територије“ (насеље) уопште, већ за конкретну стамбену јединицу, која је заштићена посебним законом. Управо на територији Чеченске Републике често су се изводиле акције под називом „чишћење“ (32), за време којих су војници извршавали претресе целог насеља који нису били санкционисани, и који нису имали законску основаност за њихово извршење.

Законодавац је знао да ограничења посебних овлашћења у Чеченији често нису поштована, зато је, да би избегао условљеност специјалних активности, дозволио да се не поштује неприкосновеност приватне својине, то јест стамбене јединице, а под изговором „спровођења мера борбе против тероризма“.

Тај норматив се појачава чланом 10, Закона бр. 153-ФЗ, који је претрпео измене у члану 165, КПЗ (Кривично процесни законик – КПЗ, примедба уредника) *Судска процедура добијања одобрења за вођење истражног поступка*, којим се регулишу питања поштовања уставом загарантованих права и слобода при вођењу кривичног поступка. У новој верзији члана 165, КПЗ „у изузетним случајевима“, када је истрага неопходна и не може трпети одлагања, допуштено је извршење претреса стана или куће, без судског решења. У овом члану додатно је наведена могућност заплене имовине „предвиђене да подлеже конфискацији“ без судског налога, уз накнадно извештавање суда.

Тачка 8, став 3, члана 11, Закона бр. 35-ФЗ предвиђа „привремено исељавање физичких лица, која живе на територији на којој је уведен правни режим противтерористичке операције“ на безбеднија места, с обавезом да се таквим лицима обезбеди стационарни или привремени стамбени смештај. При томе, Закон не предвиђа специјалне механизме заштите права грађана, који су практично лишени права на личну неприкосновеност и неприкосновеност стана, слободног избора места боравка и пребивалишта (чл. 22 и 25, Устава РФ).

На основу анализе одредби ФЗ *О супротстављању тероризму* јасно је да Закон предвиђа за специјалне службе, које су укључене у извођење противтерористичких операција, довољно широка овлашћења, међутим он не одређује границе примене ванредних мера и привремених ограничења, као што је то регулисано у ФУЗ *О ванредном стању*. У складу с тим Законом,

привремене мере „треба да се спроводе у оним местима у којима је настало затегнуто стање“, такође, „треба да буду у складу с међународним обавезама Руске Федерације, које проистичу из међународних уговора Руске Федерације из области права човека и не треба за собом да повлаче било какву дискриминацију појединих лица или етничких група, с обзиром на полну припадност, расу, националност, језик, порекло, имовинско и статусно стање, место становања, однос према религији, убеђења, припадност јавним установама и на друге околности“.

Чланом 13, ФЗ *О супротстављању тероризму* дефинисано је да руководица противтерористичке операције врши оперативно и непосредно руковођење противтерористичком операцијом и сноси личну одговорност за њено извођење. Од момента почетка операције уводи се строго потчињавање запослених, припадника специјалних јединица и војника руководиоцу оперативног штаба, који усмерава и координира делатност учесника операције и силу коју примењују. У вези с тим, руководиоци одељења настављају да руководе својим одељењима и додељеним снагама, али под непосредним руководством руководиоца противтерористичке операције. Од почетка операције до њеног окончања, није дозвољено уплитање других руководилаца у њихову делатност (33), без обзира на којој се дужности они налазили.

Када је реч о сврсисходности и неопходности заштите становништва, обезбеђивања сигурности друштва и државе руководица оперативног штаба доноси одлуке о величини и бројности силе и средстава који ће бити примењени и коришћени у току извођења противтерористичке операције.

У оквиру противтерористичке операције може се спровести низ специјалних, оперативно-бојевих, војних и других мера, усмерених на осигурање безбедности физичких лица, организација, установа, као и свођење на минимум последица терористичког акта. Очигледно да у таквој операцији могу учествовати, углавном, специјално припремљене оружане снаге и лица (34), запослена у органима за заштиту правног поретка (35), мада је основна улога у свему томе, према *Закону бр. 35-ФЗ*, додељена органима ФСБ и снагама и средствима који се налазе њима на располагању.

У вези с тим, законодавац је оценио да се за спречавање терористичких дејстава великих размера може затражити примена таквих врста оружја и војне технике, којима располажу само Оружане снаге РФ. Зато Закон *О супротстављању тероризму* за разлику од Закона из 1998, одређује правне основе за примену Оружаних снага РФ у борби против тероризма (36), укључујући и пресецање међународних терористичких активности, које се одвијају ван граница Русије.

И тако, ФЗ *О супротстављању тероризму* предвиђа посебан правни режим – режим противтерористичке операције. За постојање таквог режима постоји објективна потреба. У случају извођења терористичког акта специјалне службе обавезне су да користе додатна овлашћења, која су ограничена механизмима контроле и одговорности за прекомерну примену силе. Међутим,

уколико се ради о акцији ширих размера и која дуго траје, за регулисање такве ситуације предвиђени су режими ванредног стања или ратног стања.

Ако се упореди режим ванредног стања и режим противтерористичке операције, може да се примети, да је овај последњи режим много жешћи. Ванредно стање уводи се указом председника РФ и уз сагласност Савета Федерације, на строго одређеној територији и са ограниченим роком трајања (од шездесет дана). Режим противтерористичке операције уводи лице које руководи том операцијом, на територији коју оно одреди (све до територије целе државе), односно до окончања саме акције. То значи да за режим противтерористичке операције, који уводи структура силе, не постоји територијално и временско ограничење.

Такав режим предвиђа битна ограничења права и слобода, која су својствена правном режиму ванредног, односно ратног стања. Поред тога, многи чланови закона имају рефлектујући карактер на ресорне нормативне акте, што дозвољава:

- искључење међународне и парламентарне контроле уведених ограничења;
- придавање нормама правне неодређености, што допушта ванредну слободу њихове интерпретације.

Све што је до сада изречено сведочи о неопходности усавршавања законодавства, које се односи на ту област.

Коришћени извори

Међународни акти

1. Међународна конвенција „О борби против финансирања тероризма“, 9. децембар 1999, *Зборник закона Руске Федерације*, бр. 12, чл. 1059, 2003.
2. Међународни пакт „О грађанским и политичким правима“, 16. децембар 1966, *Службени лист Врховног савета СССР*, бр. 17 (1831), чл. 291, 1976.
3. Конвенција „О заштити људских права и основних слобода“, 4. новембар 1950, *Зборник закона Руске Федерације*, бр. 2, чл. 163, 2001.

Нормативно-правни акти РФ

4. *Устав РФ*, 12. децембар 1993, *Российская газета*, 25. децембар 1993.
5. *Декларација о људским правима и слободама*, 5. септембар 1991, бр. 2393-І, *Службени лист конгреса народних депутата СССР и Врховног Савета СССР*, бр. 39, чл. 1083, 1991.
6. *Федерално-уставни закон*, 30. јануар 2002, N 1-ФУЗ, „О војној обавези“, *Зборник закона РФ*, бр. 5, чл. 375, 2002.
7. *Федерално-уставни закон*, 30. мај 2001, бр. 3-ФУЗ, „О ванредном стању“, *Зборник закона РФ*, бр. 23, чл. 2277, 2001.

8. *Федерални закон*, 27. јун 2006, бр. 153-ФЗ, измене и допуне појединих законодавних аката Руске Федерације, а у вези с усвајањем Федералног закона „О ратификацији конвенције Савета Европе о заштити од тероризма“, *Российская газета*, 29. јул 2006.

9. *Федерални закон РФ*, 6. март 2006, бр. 35-ФЗ, „О супротстављању тероризму“, *Российская газета*, 10. март 2006.

10. *Федерални закон*, 10. јун 2002, бр. 88-ФЗ, „О ратификацији Меѓународне конвенције о борби против финансирања тероризма“, *Российская газета*, 13. јул 2002.

11. *Федерални закон*, 25. јул 1998, N 130-ФЗ, „О борби против тероризма“, *Зборник закона Руске Федерације*, N 31, чл. 3808, 1998.

12. *Указ председника РФ*, 15. фебруар 2006, бр. 116, „О мерама за борбу против тероризма“, *Российская газета*, 17. фебруар 2006.

13. *Уредба Владе РФ*, 13. март 2008, бр. 167, „О исплати лицима која су учествовала у антитерористичким акцијама штете за изгубљену или оштећену имовину“, *Российская газета*, 19. март 2008.

14. *Уредба Владе РФ*, 21. фебруар 2008, бр. 105, „О надокнади штете, причињене животима и здрављу људи као резултат њиховог учешћа у борби против тероризма“, *Российская газета*, од 27. фебруара 2008.

15. *Уредба Владе РФ*, 6. јун 2007, бр. 352, „О мерама ради реализације Федералног закона О антитерористичким акцијама“, *Российская газета*, 14 јун 2007.

Судска пракса

16. Закључак Уставног Суда РФ, 27. децембар 2005, бр. 523-О, по жалби грађана (Бурбан, Е. Л., Жирова, О. А., Миловидова, Д. Э., Старковой, Т. М.) на кршење њихових Уставом загарантованих права, чл. 17. Федералног закона, „О борби против тероризма“, *Зборник закона РФ*, бр. 12, ст. 1326, 2006.

Литература

17. Бахрах, Д. Н.: *Административно право*, Норма-Инфра-М, 2000.

18. Белоусов, В.: „На основу службеног налога уништавају велики путнички авион којег су киднаповали припадници револуционарне борбене организације“, *Российская газета*, 27. фебруар 2006.

19. Бойков, А. Д.: *Трећа власт у Русији*, друга књига, наставак реформи, М.: Јурлитинформ, 2002.

20. *Извештај Националне комисије о разоткривању терористичког напада на САД*, 11. септембра 2001, превод са енглеског језика, Институт за економску стратегију, 2004.

21. „Извештај лица, Овлашћеног за људска права у РФ за 2007. годину“, *Российская газета*, 14. март 2008.

22. *Заштита права жртава тероризма и других напада*: зборник нормативних аката и званичних докумената, Юриспруденција, 2003.
23. Корякин, В. М.: „Правна и социјална заштита војних обвезника, који су учествовали у антитерористичким акцијама: нови закон је усвојен, несугласице су остале“, *Војно право*, бр. 5, 2006.
24. Красилова, Н.: „Обарати или не обарати авион“, одредити тајну наредбу министра одбране, *Новые известия*, 2. марта 2006.
25. Левинсон, Л.: „Закон, усвојен по указу“, *Извештај невладиних организација*, Законска процедура у Државној думи: „правно-заштитна анализа“, бр. 96, 2006.
26. Ляхов, Е. Г., Попов, А. В.: *Тероризам*: национални, регионални и међународна контрола, Ростов-на-Дону, 1999.
27. Мухин, А.: „Средства јавног информисања као инструмент у борби против тероризма“, *Законодавство и пракса масовних медија*, бр. 3, 2001.
28. Окунева, Д., Образкова, М.: „Милиони од припадника револуционарне борбене организације. Компензација за терористички напад се чека 500 година“, *Новая газета*, 24. мај 2006.
29. Ольшанский, Д. В.: *Психологија терора*, Деловая книга, Екатеринбург, 2002.
30. Пермьяков, С.: „Главни циљ тероризма – промена света у потпуности“, *Военно-промышленный курьер*, 29. новембар 2006.
31. Поуст, Д.: *Ми против њих*: групна динамика политичког тероризма, социјални конфликти: тероризам, Институт за социологију РАН, 1993.
32. Рухтин, С.: „Жртве терористичких аката – против државе“, Одговорност државе пред жртвама тероризма у светлу одлука Европског суда за људска права, *Бизнес-адвокат*, бр. 12, 2004.
33. Рушайло, В. Б.: *Специјална административно-правна регулатива у Руској Федерацији*, дисертација, докторат правних наука, 2004.
34. Скловский, К., Смирнова, М.: „О надокнади штете настале као резултат терористичких акција“, *Економија и право*, бр. 6, 2003.
35. Томас, Т. Л.: „Заустављање асиметричних терористичких претњи с којима се суочава друштво у доба информационе ере, Свет против глобализације криминалитета и тероризма“, материјали са међународне конференције, 2002.
36. Трунова, И. Л. и Горбунова, Ю. С. (уред.): „Правни аспекти борбе против тероризма“, нормативни и међународни правни акти с коментарима, научни чланци, Эксмо, *Тероризам*, 2007.
37. Федосенко, В.: „Русија има право на одмазду у борби против тероризма“, *Российская газета*, 4 јул 2006.
38. Шкель, Т.: „Терористи остају без новца и имовине“, *Российская газета*, 6. јул 2006.

КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ ОПЕРАЦИЯ В СИСТЕМЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ АДМИНИ- СТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ (ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Проф. д-р *Юрий Владимирович Голик*¹
Канд. наук *Оксана Владимировна Нардина*,² доцент

В работе дан критический анализ законодательных актов Российской Федерации, применяемых в чрезвычайных ситуациях, которые возникают в результате террористических актов или проявлении прочих форм экстремизма, подвергающих угрозе безопасность граждан, самого государства и его строя.

Ключне речи: административно-правовые законодательные акты, чрезвычайны режим, контртеррористическая операция, Российская Федерация.

Современное государственное управление немисливо без административно-правовых режимов (1). Без них „система государственного управления не в состоянии выполнять возложенные на нее задачи и функции. Особенно отчетливо это проявляется при осуществлении государственного управления в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций“ (2). Под административно-правовым режимом понимается сочетание административно-правовых средств регулирования деятельности физических и юридических лиц в сфере исполнительной власти, который устанавливается федеральным законодательством и обусловлен обстоятельствами чрезвычайного характера или особенностями вида деятельности.

Режимы призваны, как содействовать эффективности функционирования государственных структур, так и предупредить развитие негативных

¹ Автор (ygoлик@list.ru) доктор юридических наук и профессор на Елецком государственном Университете им. И. А. Бунина.

² Автор декан Юридического факультета Елецкого государственного Университета им. И. А. Бунина.

тенденций в тех или иных областях государственного управления, в том числе в деятельности самих органов управления. Исходя из этого, можно выделить функциональные (3), а так же чрезвычайные режимы. Последние включают в себя исключительные (4) и специальные (особые) режимы (5).

Как правило, чрезвычайные административно-правовые режимы устанавливаются в неординарных случаях, складывающихся в результате чрезвычайных ситуаций, когда неэффективен обычный порядок регулирования посредством административно-правовых средств. Чрезвычайная ситуация характеризуется потенциальной угрозой жизнедеятельности населения, нарушением обычных процессов хозяйственной деятельности, невозможностью органов государственной власти и управления нормально выполнять свои функции без расширения их административно-властных полномочий.

Введение подобных административно-правовых режимов в современном российском праве сопровождается специальными нормативными актами, регламентирующими основания и порядок их установления, реорганизацию деятельности органов государственной власти для достижения целей стабилизации и восстановления нормальной жизнедеятельности общества и государства, пределы ограничений прав и свобод граждан, иные организационно-управленческие и правовые решения. Систему чрезвычайного законодательства в Российской Федерации образуют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, Концепция национальной безопасности (6), ФКЗ „О чрезвычайном положении“ (7), ФКЗ „О военном положении“ (8), ФЗ „О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера“ (9) и другие нормативно-правовые акты.

Чрезвычайная ситуация рассматривается в качестве режима, который может быть установлен при возникновении какой-либо экстраординарной ситуации. Так, чрезвычайный (специальный) административно-правовой режим можно применить и в случае террористических актов, иных проявлений экстремизма, угрожающих безопасности граждан и конституционному строю. В целях борьбы с терроризмом в 1998 г. принят ФЗ „О борьбе с терроризмом“ (10), который в 2006 г. был заменен ФЗ „О противодействии терроризму“ (11). Новый Закон предусматривает применение в зоне контртеррористической операции серьезных ограничительных процедур без введения режима чрезвычайного положения, даже при угрозе актов терроризма, а не только при их совершении. „Федеральное вмешательство в форме проведения контртеррористической операции следует рассматривать как основанный на заблаговременно разработанном законодательстве временный особый правовой режим, вводимый ... с целью устранения причин, посягающих на конституционные основы, права и законные интересы личности“ (12).

Под режимом контртеррористической операции Закон № 35-ФЗ понимает комплекс специальных мероприятий, направленных на пресечение тер-

рористического акта, обезвреживание террористов, обеспечение безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также на минимизацию последствий террористического акта.

Если террористический акт невозможно пресечь иными силами и средствами, то проводится контртеррористическая операция. В ст. 12 Закона № 35-ФЗ определены условия ее проведения. По смыслу Закона проведение контртеррористической операции возможно:

- на стадии приготовления к преступлению, когда необходимо предотвратить террористический акт или на стадии покушения;
- на стадии покушения начатого террористического акта для минимизации его последствий, лишения террористов возможности достичь поставленной цели.

Решение о проведении контртеррористической операции, согласно ст. 12 Закона № 35-ФЗ, может принимать большой круг лиц: „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, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иное решение“. Это решение должно быть незамедлительно опубликовано, то есть, доведено средствами массовой информации до сведения населения, и, прежде всего жителей территории на которой введен правовой режим контртеррористической операции. Оно должно содержать определение территории (перечень объектов), в пределах которой такой режим вводится, и перечень конкретных предупредительных мер и временных ограничений. Если об операции и введении контртеррористического режима не будет объявлено, то все действия спецслужб должны считаться неправомерными.

Предусмотренные ст. 11 Закона № 35-ФЗ предупредительные меры и временные ограничения при проведении контртеррористической операции могут применяться как на всей территории проведения операции, так и на отдельных ее участках. При этом может использоваться как весь комплекс мер и ограничений, закрепленный законом, так и отдельные из них, необходимые в данный момент.

Из текста ст. 1 Закона № 35-ФЗ следует, что предупредительные меры и временные ограничения могут использоваться сотрудниками правоохранительных органов, участвующими в проведении контртеррористической операции, в строгом соответствии с действующим законодательством, „нормативными правовыми актами Президента и Правительства, а также нормативными актами федеральных органов исполнительной власти“. Фактически это означает, что многие нормативные положения, затрагивающие права гра-

ждан, будут приниматься в обход депутатского корпуса в порядке правительственного и ведомственного нормотворчества (13). Данное обстоятельство потенциально опасно и чревато нарушениями прав и свобод человека.

Подобная ситуация была характерна и для военной операции в Чеченской республике. Так, например, Указом Президента от 23 сентября 1999 года № 1255 „О мерах по повышению эффективности контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации“ (14) существенно ограничивались права и свободы граждан. Причем в обход конституционных норм (15) этот Указ был длительное время засекречен (16). Указом Президента РФ от 4 октября 2002 года № 1120 „Об утверждении Временного положения о военных комендатурах, дислоцированных на территории Чеченской Республики“ (17) провозглашались на территории республики не просто элементы чрезвычайного положения, но вводилось военное управление. Мы считаем, что подобная ситуация в ходе конфликта складывалась из-за желания властей применить вооруженные силы и ограничить права человека в обход парламентского и международного контроля.

По нашему мнению, ФЗ „О противодействии терроризму“ позволяет устанавливать в упрощенном порядке режим контртеррористической операции на пространстве любой протяженности, а также в рамках этого режима ограничивать права человека. Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах (18) любое государство имеет право ограничивать или приостанавливать осуществление ряда прав (19), но лишь на время официально объявленного чрезвычайного положения и только „в такой степени, в какой это требуется остротой положения“, при уведомлении о таких шагах ООН.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (20) также позволяет государству ограничивать или приостанавливать осуществление ряда прав на время официально объявленного чрезвычайного положения, но при обязательном выполнении процедуры „отступления от соблюдения обязательств“ (21) с уведомлением Совета Европы.

Ст. 56 Конституции РФ допускает отдельные ограничения гарантированных ею прав и свобод в условиях чрезвычайного положения (ст. 87 Конституции РФ – военного положения). Чрезвычайное положение вводится ФЗ „О чрезвычайном положении“, военное – ФЗ „О военном положении“, которыми определяются пределы и сроки действия ограничений прав и свобод граждан в чрезвычайных условиях. Правовой режим, установленный ФЗ „О чрезвычайном положении“, включает определенный порядок принятия решения (22) о введении спецрежима. Таким образом, введение чрезвычайного (военного) положения предусматривает сдерживающие и контрольные процедуры, в том числе строгую отчетность перед мировым сообществом.

Закон „О противодействию терроризму“, так же как и Закон 1998 года предусматривает существенные ограничения прав и свобод, а также наделяет лиц, проводящих операцию, особыми полномочиями. Однако Закон 1998 года допускал отступления от обычного правового режима только в „зоне проведения контртеррористической операции“, новый Закон не содержит такого понятия как „зона контртеррористической операции“, он определяет режим контртеррористической операции как таковой.

Согласно ст. 3 Закона 1998 года, зоной проведения контртеррористической операции являются „отдельные участки местности или акватории, транспортное средство, здание, сооружение, помещение и прилегающие к ним территории, в пределах которых проводится указанная операция“. Другое дело, что территория целого субъекта РФ – Чеченская Республика не подходила под определение „отдельный участок местности“. Вместо того чтобы разрешить это противоречие – ввести чрезвычайное положение там, где операция вынужденно выходит за пределы ограниченного участка местности, законодатель в новом Законе предлагает режим контртеррористической операции, который фактически не отличается от режима чрезвычайного положения, но без его официального объявления, без контроля, без ограничений, налагаемых ФЗ „О чрезвычайном положении“. В новом Законе (ст. 12) нет такого понятия как „зона контртеррористической операции“, однако допускается, что такая операция может охватывать „территорию, на которой проживает значительное число людей“. Никаких, даже самых приблизительных, ограничений протяженности этой территории в законе нет, поэтому руководитель контртеррористической операции определяет территорию исходя из конкретных условий проявления терроризма, руководствуясь при этом собственным мнением.

В ст. 12 Закона № 35-ФЗ также весьма расплывчато определены случаи, когда о введении операции должны быть уведомлены Президент РФ, Председатель Правительства РФ, Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, Генеральный прокурор РФ: „если для проведения контртеррористической операции требуются значительные силы и средства и она охватывает большую территорию, на которой проживает значительное число людей“. Не определен в статье и период времени, в течение которого высшие должностные лица должны быть поставлены в известность, однако мы считаем, что это должно быть сделано незамедлительно.

Режим контртеррористической операции вводится „на период проведения этой операции“ (ст. 11), но конкретные сроки или зависимость этого срока от определенных событий законодателем не установлены. Так, А. В. Бриллиантов считает, что „в этот период следует отнести и время ее подготовки, включающей в себя, например, концентрацию необходимых сил, бронетехники, иного вооружения, обеспеченности секретности проводимых

мероприятий, усиление охраны определенных объектов. И время непосредственного проведения, а в необходимых случаях и время ликвидации последствий террористического акта“ (23).

Если конституционный режим чрезвычайного положения вводится на строго определенное время (24) и продлевается по столь же усложненной процедуре, то срок проведения контртеррористической операции законом не ограничивается и определяется ее руководителем в зависимости от конкретных условий и вариантов развития ситуации. Такая ситуация была характерна для контртеррористической операции в Чеченской республике: конфликт (вторая военная операция) длился около пяти лет. Такое длительное ограничение прав и свобод со ссылкой на контртеррористическую операцию мы считаем незаконным.

Для того чтобы не повторилась такая ситуация впредь необходимо:

- установить максимально возможную продолжительность периода контртеррористической операции;
- предусмотреть возможность перехода из режима контртеррористической операции в режим чрезвычайного или военного положения.

ФЗ „О противодействии терроризму“ предусмотрено ограничения прав и свобод, причем эти ограничения в значительной степени идентичны ограничениям, свойственным режиму чрезвычайного положения.

В частности, ч. 3 ст. 11 Закона № 35-ФЗ предусматривает:

- проверку у физических лиц документов, удостоверяющих личность (25), а в случае отсутствия таких документов – эти лица должны быть доставлены в органы внутренних дел для установления личности (п. 1);
- введение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отделениях в целях выявления информации об обстоятельствах теракта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других терактов (п. 4);
- приостановление деятельности опасных производств и предприятий (п. 6);
- приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи (п. 7);
- временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен режим контртеррористической операции (п. 8);
- ограничение движения транспортных средств и пешеходов (п. 10);
- беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки и в помещения организаций независимо от форм собственности (п. 11);
- проведение досмотров при проходе на территорию, на которой ведется операция (п. 12) и др.

В содержащемся в ст. 11 Закона № 35-ФЗ перечне временных ограничений, необходимо обратить внимание на п. 4 ч. 3 этой статьи. Ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений допускается в соответствии с ч. 2 ст. 23 Конституции РФ, только в отношении конкретного лица и только на основании судебного решения. Ограничение в отношении неопределенного круга лиц не допускается даже во время действия режима чрезвычайного положения.

Более того, в отношении ограничения конституционного права на тайну переписки, переговоров, почтовых и иных сообщений, Федеральным законом от 27 июня 2006 года № 153-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризму“ (26) вносятся изменения в ФЗ „О ФСБ“ (27), и в ФЗ „О связи“ (28).

В ст. 9 ФЗ „О ФСБ“ это изменение составляет одну букву. В прежней редакции осуществление контрразведывательной деятельности, затрагивающей перечисленные ограничения, допускались „только на основании судебного решения в порядке, предусмотренном законодательством“. В новой редакции они допускаются „только на основании судебного решения и в порядке, предусмотренном законодательством“. То есть, на основании внесенных изменений, можно сделать вывод, что ограничения конституционных прав на тайну переписки и переговоров, возможны не только по судебному решению.

Благодаря изменениям в Федеральный закон „О связи“, органы ФСБ получили возможность тотального контроля за средствами связи, что еще больше расширяет пределы вмешательства в частную жизнь и ограничивает свободу информационного обмена. Ст. 64 Закона „О связи“, регулировавшая ранее обязанности операторов связи при проведении оперативно-розыскных мероприятий (29) и осуществлении следственных действий и допускавшая ограничения прав пользователей только при осуществлении такой деятельности, теперь распространена на любые мероприятия по обеспечению безопасности РФ. А значит, все органы ФСБ, по всем направлениям работы, получают право устанавливать обязательные для операторов требования к сетям и средствам связи. В свою очередь, операторы принуждаются взаимодействовать с ФСБ в порядке, определяемом Правительством РФ.

Все эти внесенные в законодательство изменения, вводящие возможность сплошного контроля телефонных переговоров, почты, Интернета, по нашему мнению не решают главной задачи – предупреждения терактов – такие возможности могут быть скорее помехой: чем больше информации, тем сложнее в ней разобраться даже высококлассным аналитикам. Как показало расследование в США, перед терактами 11 сентября 2001 года в различных ведомствах было достаточно информации для предотвращения трагедии. „Большая часть представителей разведки признала, что летом 2001 года количество и серьезность докладов об угрозе терактов были бес-

прецедентны“ (30). Другое дело, что „внутренние ведомства так и не мобилизовались в ответ на угрозу ... Террористы воспользовались глубокими организационными слабостями правительства“ (31).

Итак, возможность избыточного накопления ведомствами информации, которую дают Закон № 35-ФЗ и Закон № 153-ФЗ, не сможет по нашему мнению помочь им в выявлении угрозы, но зато перед спецслужбами открываются неограниченные полномочия, использовать которые можно и не по прямому назначению.

П. 11 ч. 3 ст. 11 ФЗ „О противодействии терроризму“ существенно ужесточает режим контртеррористической операции по сравнению с ранее действовавшим Законом. Ст. 13 Закона 1998 года допускала вторжение в жилище и другие частные объекты только „при пресечении террористической акции, при преследовании лиц, подозреваемых в совершении террористической акции, если промедление может создать реальную угрозу жизни и здоровью людей“. Имея дело с жилищем гражданина, участвующие в проведении контртеррористической операции представители власти были обязаны для несанкционированного проникновения иметь достаточные основания, касающиеся не какого-либо „участка местности“ (населенного пункта) вообще, а именно данного жилого помещения, защищаемого законом особенно. Однако на территории Чеченской республики неоднократно проводились так называемые „зачистки“ (32), во время которых военнослужащие проводили несанкционированные обыски всего населенного пункта, вне условий, предусмотренных Законом.

Законодатель знал, что ограничение специальных полномочий в Чечне зачастую не соблюдались, поэтому чтобы впредь действия спецслужб не зависели от условностей, разрешил нарушать неприкосновенность жилища в том числе „для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом“.

Эта норма усиливается ст. 10 Закона № 153-ФЗ, которой вносится изменение в ст. 165 УПК „Судебный порядок получения разрешения на производство следственного действия“, предназначенной гарантировать соблюдение конституционных прав и свобод в уголовном судопроизводстве. В новой редакции ст. 165 УПК „в исключительных случаях“, когда производство следственных действий не терпит отлагательства, допускается производство осмотра жилища, обыска, выемки в жилище, личного обыска без судебного решения. Дополнительно в статье указано на возможность внесудебного, с последующим уведомлением судьи, наложения ареста на имущество, „предположительно подлежащего конфискации“.

П. 8 ч. 3 ст. 11 Закона № 35-ФЗ допускает „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 времен-

ных жилых помещений. При этом Закон не предусматривает специального механизма защиты прав граждан, фактически лишаемых права на личную неприкосновенность и неприкосновенность жилища, свободный выбор места пребывания и жительства (ст. 22, 25 Конституции РФ).

Проанализировав положения ФЗ „О противодействии терроризму“ видно, что Закон наделяет спецслужбы, проводящие контртеррористическую операцию, достаточно широкими полномочиями, однако он не устанавливает пределов применения чрезвычайных мер и временных ограничений, хотя бы таких, которые установлены в ФЗ „О чрезвычайном положении“. Согласно этому Закону временные меры „должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения“, „должны соответствовать международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из международных договоров Российской Федерации в области прав человека, и не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения исключительно по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам“.

Ст. 13 ФЗ „О противодействии терроризму“ закрепляет, что руководитель контртеррористической операции осуществляет оперативное и непосредственное руководство контртеррористической операцией и несет персональную ответственность за ее проведение. С момента начала операции устанавливается строгая подотчетность сотрудников, специалистов и военнослужащих руководителю оперативного штаба, который направляет и координирует деятельность участвующих в ее проведении сил. При этом руководители подразделений продолжают управлять возглавляемыми ими подразделениями и приданными им силами, но уже под руководством руководителя контртеррористической операции. Вмешательство в их деятельность иных руководителей (33), независимо от занимаемой должности, с этого момента и до окончания операции не допускается.

Исходя из целесообразности и необходимости защиты населения, обеспечения безопасности общества и государства руководитель оперативного штаба принимает решение об объеме и количестве сил и средств, привлекаемых и используемых в проведении контртеррористической операции.

В рамках контртеррористической операции может проводиться комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий, направленных на обеспечение безопасности физических лиц, организаций, учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта. Очевидно, что в ней могут участвовать, главным образом, специально подготовленные соединения военнослужащих (34) и сотрудников правоохранительных органов (35), однако основная роль отводится Законом № 35-ФЗ органам ФСБ и находящимся в их распоряжении силам и средствам.

Вместе с тем законодатель посчитал, что для прекращения крупномасштабных террористических действий может потребоваться применение таких видов оружия и военной техники, которыми располагают только Вооруженные Силы РФ. Поэтому Закон „О противодействии терроризму“ в отличие от Закона 1998 года определяет правовые основы применения Вооруженных Сил РФ в борьбе с терроризмом (36), в том числе для пресечения международной террористической деятельности за пределами России.

Итак, Закон ФЗ „О противодействии терроризму“ вводит особый правовой режим – режим контртеррористической операции. В существовании такого режима есть объективная необходимость. В случае совершения террористического акта спецслужбы должны использовать дополнительные полномочия, ограниченные механизмами контроля и ответственностью за несоразмерное применение силы. Однако если это масштабные или длящиеся события, то для регулирования этой ситуации предусмотрены режимы чрезвычайного или военного положения.

Сравнивая режим чрезвычайного положения и режим контртеррористической операции, можно заметить, что последний намного жестче. Так, режим чрезвычайного положения вводится Указом Президента РФ с согласия Совета Федерации, на строго определенной территории, и он ограничен сроком в 60 дней. А режим контртеррористической операции вводится руководителем этой операции, на определяемой им территорией (вплоть до территории целой страны), на срок проведения операции. То есть для режима контртеррористической операции, вводимого силовыми структурами, не существует территориальных и временных ограничений.

Этот режим предполагает существенное ограничение прав и свобод, свойственное правовому режиму чрезвычайного (военного) положения. Более того, многие статьи имеют отсылочный характер к ведомственным актам, что позволяет:

- исключить международный и парламентский контроль за подобными ограничениями;
- придать нормам юридическую неопределенность, допускающую чрезмерную свободу их интерпретации.

Всё сказанное свидетельствует о необходимости совершенствования законодательства в этой сфере.

Международные акты

1. Международная конвенция „О борьбе с финансированием терроризма“, от 9 декабря 1999 года, Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 12, ст. 1059.

2. Международный пакт „О гражданских и политических правах“, от 16 декабря 1966 г., Ведомости Верховного Совета СССР, 1976, № 17 (1831), ст. 291.

3. Конвенция „О защите прав человека и основных свобод“, от 4 ноября 1950 г., Собрание законодательства РФ, 2001, № 2, ст. 163.

Нормативно-правовые акты РФ

4. Конституция РФ, от 12 декабря 1993 г., Российская газета, 1993, от 25 декабря.

5. Декларация прав и свобод человека и гражданина, от 5 сентября 1991 г., № 2393-1, Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1991, № 39, ст. 1083.

6. Федерально-конституционный закон, от 30 января 2002, N 1-ФКЗ, „О военном положении“, Собрание законодательства РФ, 2002, № 5, ст. 375.

7. Федерально-конституционный закон, от 30 мая 2001, № 3-ФКЗ, „О чрезвычайном положении“, Собрание законодательства РФ, 2001, № 23, ст. 2277.

8. Федеральный закон, от 27 июня 2006 года, № 153-ФЗ, „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризму“, Российская газета, 2006, от 29 июля.

9. Федеральный закон РФ, от 6 марта 2006 г., № 35-ФЗ, „О противодействии терроризму“, Российская газета, 2006, от 10 марта.

10. Федеральный закон, от 10 июля 2002 г., № 88-ФЗ, „О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма“, Российская газета, 2002, от 13 июля.

11. Федеральный закон, от 25 июля 1998 года, N 130-ФЗ, „О борьбе с терроризмом“, Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N 31, ст. 3808.

12. Указ Президента РФ, от 15 февраля 2006 г., № 116, „О мерах по противодействию терроризма“, Российская газета, 2006, от 17 февраля.

13. Постановление Правительства РФ, от 13 марта 2008 г., №167, „О возмещении лицу, принимавшему участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, стоимости утраченного или поврежденного имущества“, Российская газета, 2008, от 19 марта.

14. Постановление Правительства РФ, от 21 февраля 2008 г., № 105, „О возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью лиц в связи с их участием в борьбе с терроризмом“, Российская газета, 2008, от 27 февраля.

15. Постановление Правительства РФ, от 6 июня 2007 года, № 352, „О мерах по реализации Федерального закона „О противодействии терроризму“, Российская газета, 2007, от 14 июня.

Судебная практика

16. Определение Конституционного Суда РФ, от 27 декабря 2005 г., № 523-О, „По жалобе граждан Бурбан Е. Л., Жирова О. А., Миловидова Д. Э., Старковой Т. М. на нарушение их конституционных прав положениями, ст. 17, Федерального закона „О борьбе с терроризмом“, Собрание законодательства РФ, 2006 г., № 12, ст. 1326.

Литература

17. Бахрах Д. Н., Административное право. М.: „Норма-Инфра-М“, 2000.
18. Белоусов В., На основании служебной инструкции уничтожают захваченные боевиками лайнеры, Российская газета, 2006, от 27 февраля.
19. Бойков А. Д., Третья власть в России. Книга вторая – продолжение реформ. М.: „Юрлитинформ“ 2002.
20. Доклад Национальной комиссии по расследованию террористических атак на США 11 сентября 2001 года, пер. с англ. М.: Институт экономических стратегий, 2004.
21. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2007 г., Российская газета, 2008, от 14 марта.
22. Защита прав жертв террористических актов и иных преступлений: сборник нормативных актов и официальных документов. М.: Юриспруденция, 2003.
23. Корякин В. М., Правовая и социальная защита военнослужащих, участвующих в борьбе с терроризмом: новый закон принят, противоречия остались, Право в Вооруженных Силах, 2006, № 5.
24. Красилова Н., Сбивать или не сбивать самолет, определит секретный приказ министра обороны, Новые известия, 2006, от 2 марта.
25. Левинсон Л., Закон, принятый по указу, Бюллетень неправительственных организаций „Законотворческий процесс в Государственной Думе: правозащитный анализ“, 2006 года, № 96.
26. Ляхов Е. Г., Попов А. В., Терроризм: национальный, региональный и международный контроль. Ростов-на-Дону, 1999.
27. Мухин А., Средства массовой информации как инструмент в борьбе с терроризмом, Законодательство и практика масс-медиа, 2001, № 3.
28. Окунева Д., Образкова М., Миллион от боевика. Компенсацию за теракт придется ждать 500 лет, Новая газета, 2006, от 24 мая.
29. Ольшанский Д. В., Психология террора. Екатеринбург: Деловая книга, 2002.
30. Пермяков С., Главная цель терроризма – изменение мира в целом, Военно-промышленный курьер, 2006, от 29 ноября.

31. Поуст Д., Мы против них: групповая динамика политического терроризма. Социальные конфликты: терроризм. М.: Институт социологии РАН, 1993.
32. Рухтин С., Жертвы терактов – против государства. Ответственность государства перед жертвами терроризма в свете решений Европейского суда по правам человека, Бизнес-адвокат, 2004, № 12.
33. Рушайло В. Б., Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации, дисс., докт. юрид. наук. М., 2004.
34. Скловский К., Смирнова М., О возмещении вреда, причиненного в результате террористической акции, Хозяйство и право, 2003, № 6.
35. Томас Т. Л., Сдерживание асимметричных террористических угроз, стоящих перед обществом в информационную эпоху, Мировое сообщество против глобализации преступности и терроризма. Материалы международной конференции. М., 2002.
36. Терроризм. Правовые аспекты противодействия: нормативные и международные правовые акты с комментариями, научные статьи, под ред. И. Л. Трунова и Ю. С. Горбунова. М.: Эксмо, 2007.
37. Федосенко В., Право на возмездие оставляет за собой Российское государство в борьбе с терроризмом, Российская газета, 2006, от 4 июля.
38. Шкель Т., Террористов оставят без денег и имущества, Российская газета, 2006, от 6 июля.