

Правовая основа, обеспечение и регулирование деятельности органов власти в зоне КТО

Юрий Григоров

Рассматривая заявленный вопрос, автор подчеркивает, что в соответствии с устоявшейся в юридической науке и практически общепринятой точкой зрения под правовой основой (правовой базой) любого вида общественно-значимой и социально полезной деятельности понимается не просто совокупность, а упорядоченная система правовых норм, обеспечивающих и регулирующих функции правоприменения, правотворчества и правоохраны в рамках указанной деятельности.

В этом плане деятельность правоохранительных органов и специальных служб в зоне проведения контр-

террористических операций (КТО) не является исключением и, соответственно, ее правовую основу составляет строго выстроенная система действующих правовых норм, содержащихся в различных по своей юридической силе источниках:

- международных правовых актах^{1, 2};
- Конституции Российской Федерации;
- общегосударственных правовых актах Российской Федерации (федеральных конституционных и федеральных законах, указах Президента Российской Федерации, постановлениях Совета Федерации и Госу-

ГРИГОРОВ Юрий Михайлович – кандидат юридических наук, профессор. *E-mail:* i.m.grigorov@yandex.ru

Ключевые слова: правовая основа, правовое обеспечение, правовое регулирование, правоохранительные органы, специальные службы, зона проведения КТО, правовые режимы, борьба с терроризмом.

дарственной Думы Федерального собрания Российской Федерации, постановлении и распоряжениях Правительства Российской Федерации);

- межведомственных нормативных правовых актах (совместных приказах и указаниях министерств и ведомств, являющихся субъектами оперативно-розыскной деятельности);

- ведомственных нормативных правовых актах.

Среди имеющих отношение к деятельности правоохранительных органов и специальных служб международно-правовых актов (конвенций, хартий, договоров, соглашений) необходимо выделить ряд наиболее важных.

Во-первых – это международные правовые акты, содержащие нормы международного права, которые определяют правовые основания ограничения прав и свобод граждан и рамки применения насильственных действий по отношению к ним³.

Главной особенностью таких актов является безусловность и императивный характер содержащихся в них положений по защите прав и свобод человека и гражданина, обязательность их выполнения органами государственной власти Российской Федерации в различных условиях обстановки, имплементация международно-правовых норм во внутреннем российском праве, определение общих границ возможного ограничения прав и свобод человека при введении особых правовых режимов. Допуская ограничение прав и свобод граждан при определенных обстоятельствах, мировое сообщество в ряде правовых актов прямо указывает, хотя и в ограниченных случаях,

возможность применения мер принуждения и насилия в отношении лиц, нарушающих общественный порядок и безопасность.

Во-вторых – это документы, составляющие международную правовую основу противодействия терроризму.

Она состоит из 12 универсальных конвенций ООН по вопросам борьбы с терроризмом, отдельных региональных соглашений в рамках Совета Европы, Шанхайской организации сотрудничества и Содружества Независимых Государств, а также двусторонних соглашений Российской Федерации с рядом иностранных государств в области борьбы с терроризмом, организованной преступностью, недопущения отмывания денежных средств и финансирования терроризма⁴.

Особое место среди них занимают международно-правовые документы по вопросам предупреждения и пресечения захвата заложников и других террористических актов, в которых закреплено право государств применять меры пресечения данных преступлений⁵.

Говоря о межгосударственном сотрудничестве в данной сфере, необходимо отметить, что наиболее подробно вопросы проведения совместных контртеррористических операций разработаны в странах СНГ, которые в рамках международного сотрудничества создали Антитеррористический центр стран СНГ и разработали ряд важных документов, регламентирующих порядок проведения совместных КТО на территории данных государств⁶.

На федеральном уровне непосредственное отношение к организации

и осуществлению деятельности российских правоохранительных органов и специальных служб в зоне проведения КТО имеют правовые нормы следующих источников права:

– Статьи 17, 55, 56, 87, 88 Конституции Российской Федерации, провозглашающие признание и гарантию прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, их неотчуждаемость, недопустимость их осуществления в ущерб правам и свободам других лиц; признающие возможность их ограничения в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, права и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства; предусматривающие возможность введения на всей территории страны или в ее отдельных местностях особых правовых режимов военного и чрезвычайного положения при наличии обстоятельств и в порядке, установленном соответствующим Федеральным конституционным законом;

– Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 2-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (последняя редакция от 30 июня 2003 г. № 2-ФКЗ);

– Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»;

– Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30 декабря 2008 г.);

– Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ;

– Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30 декабря 2008 г.);

– Гражданский кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ч. 1); от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ч. 2); от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (ч. 3); от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (ч. 4);

– Федеральные законы: от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»; от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»; от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму»; от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»; от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»; от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; от 1 апреля 1993 г. № 4730 «О Государственной границе Российской Федерации»;

– Указы Президента Российской Федерации: от 15 сентября 2004 г. № 1167 «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом»; от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму»; от 12 мая 2009 г. № 537 «Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», а также Распоряжение Президента Российской Федерации от 2 августа 2004 г. № 352-РПС «О создании групп оперативного управления при антитеррористических комиссиях в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа (ГрОУ)».

На межведомственном и ведомственном уровнях, безусловно, серьезную правовую основу борьбы с терроризмом и непосредственно, проведения КТО составляют соответствующие подзаконные нормативные правовые акты (приказы, указания, распоряжения). Именно с их помощью осуществляется достаточно оперативное и гибкое реагирование на изменения политической и оперативной обстановки в сфере противодействия терроризму и экстремизму, борьбы с противоправной деятельно-

стью бандформирований, а также с разведывательной и иной деятельностью спецслужб и организаций иностранных государств, направленной на нанесение ущерба Российской Федерации.

На основании изложенного есть все основания констатировать, что деятельность отечественных правоохранительных органов и специальных служб в зоне проведения КТО имеет прочную правовую основу, образуемую развитой системой правовых норм концептуального (конституционные нормы, нормы общегосударственных правовых актов) и предметно-практического (межведомственные и ведомственные нормативные правовые акты) уровня.

Анализируя широко используемые в различных отраслях юридической науки тесно взаимосвязанные понятия «правовое обеспечение» и «правовое регулирование», следует обратить внимание на их различную трактовку в юридической литературе.

Так, в частности, В.А.Козбаненко, С.С.Байманов⁷ и ряд других авторов близки к фактическому отождествлению указанных понятий. Другие, как например В.Я.Насонов, В.М.Редкоус⁸, придерживаются иной точки зрения, считая их самостоятельными правовыми явлениями.

Проведенное исследование имеющихся научных подходов к определению понятия «правовое обеспечение» показывает, что в основном они сводятся к:

– принятию и реализации определенной системы мер (средств, приемов и способов) юридической регуляции общественных отношений,

позволяющих осуществлять правотворческую, правоприменительную и правоохранительную деятельность (В.А.Козбаненко, Д.А.Щербатов, А.С.Прудников, А.И.Стахов)⁹;

– правовому регулированию общественных отношений соответствующего вида или в соответствующей области государственного управления (С.С.Байманов, И.Л.Бачило)¹⁰;

– системе нормативных правовых актов, регулирующих организацию и деятельность субъектов государственного управления, в том числе в отдельных областях государственного управления, или деятельности по созданию системы данных актов (М.Ю.Зеленков, В.А.Козбаненко, Н.И.Рыжак)¹¹.

Общим элементом во всех названных подходах является тесная связь правового обеспечения с правовой основой как упорядоченной системой нормативных правовых актов различной юридической силы, уровень нормативности которой должен соответствовать характеру регулируемых ее нормами общественных отношений и которая способна обеспечить регулирующие возможности не только применительно к существующим общественным отношениям, но и к тем, что возникнут в перспективе.

На этом основании автор пришел к выводу, что *правовое обеспечение – это выработка прежде всего концептуальных документов, определяющих содержание определенного вида деятельности и перечень правовых средств ее осуществления, на основе чего создается правовая основа как система нормативных правовых актов различной юридической силы,*

регулирующая конкретно складывающиеся в ходе осуществления того или иного вида деятельности общественные отношения, обеспечивающие также их правовую охрану.

Большинство авторов, анализирующих содержание понятия «правовое обеспечение», выделяют в нем правотворческую, правоприменительную и правоохранительную составляющие. С точки зрения автора, основной целью правового обеспечения деятельности правоохранительных органов и специальных служб является формирование правовой основы обеспечения национальной безопасности, в которой закреплялись бы правовые средства, от применения и использования которых зависит эффективность осуществления указанной деятельности. Как представляется, именно в создании правовой основы прежде всего реализуются прогностическая и регулятивная функции права, осуществляется их взаимодействие, результатом которого является построение системы правовых норм, способных регулировать правовые отношения не только в настоящем, но и будущем.

В свою очередь, рассмотрение существующих определений понятия «правовое регулирование» показывают, что оно чаще всего используется для обозначения системы законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих организацию деятельности и непосредственно саму деятельность субъектов тех или иных правоотношений по реализации функций, предписанных им Законом.

«В этом смысле, – делает вывод С.С.Байманов, – понятие правового регулирования практически совпа-

дает с понятием правового обеспечения»¹².

С.С.Алексеев предлагает следующее определение данного понятия: «Правовое регулирование – это осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями»¹³.

Ю.А.Тихомиров предлагает определение правового регулирования как институционального и познавательного механизма установления нормативно-юридических правил поведения (деятельности), обязательных или рекомендательных, их обеспечения и реализации¹⁴.

Таким образом, проведенный анализ существующих определений понятий правового регулирования и правового обеспечения позволил автору выделить следующие основные критерии их разграничения:

- в правовом регулировании больший упор делается на правоисполнение и правоохрану, а в правовом обеспечении – на формирование правовой основы осуществления того или иного вида деятельности;

- в правовом регулировании большее значение придается процессу реализации закрепленных в нормах права правовых средств осуществления деятельности, а в правовом обеспечении – поиску правовых средств и установлению механизма их реализации.

На основании изложенного **правовое регулирование деятельно-**

сти правоохранительных органов и специальных служб следует определить как осуществляемую на сформированной правовой основе деятельность уполномоченных субъектов, направленную на реализацию стоящих перед указанными органами и службами задач по выявлению, предупреждению и пресечению скрытых и открытых преступных посягательств на национальную безопасность с помощью закрепленных в нормах права правовых средств осуществления данной деятельности.

Важнейшую роль в функционировании механизма правового обеспечения деятельности правоохранительных органов и специальных служб в зоне проведения КТО играют **особые правовые или чрезвычайные административно-правовые режимы чрезвычайного положения и контртеррористической операции.**

В связи с этим автор считает целесообразным привести результаты их сравнительного правового анализа, уточнить их предназначение и имеющиеся между ними наиболее существенные отличия.

Международный опыт свидетельствует, что любое более или менее развитое государство имеет особую систему законодательства, предназначенную для урегулирования правоотношений при возникновении различных чрезвычайных обстоятельств, предупреждение, локализация и ликвидация последствий которых требует применения различных форм государственного принуждения и, соответственно, временного ограничения права и свобод человека и гражданина.

В российском законодательстве к такого рода общегосударственным правовым актам относятся федеральные конституционные законы, определяющие основания, порядок и содержание правовых режимов чрезвычайного и военного положения, Федеральный закон «О противодействии терроризму», предусматривающий введение особого правового режима контртеррористической операции, а также еще целый ряд федеральных законов, регулирующих правоотношения при наступлении чрезвычайных условий.

Вся совокупность правовых установлений режима чрезвычайного положения, вводимого для пресечения вооруженного мятежа, иных насильственных посягательств на конституционный строй, локализации социально-политических конфликтов и при возникновении иных обстоятельств, предусмотренных п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 2-ФКЗ, может быть подразделена на две взаимосвязанные группы норм:

- международные, конституционные и государственно-правовые установления, охватывающие основания, принципы введения чрезвычайного положения, а также гарантии прав и свобод человека и гражданина;
- административно-правовые и организационные элементы, касающиеся непосредственной реализации мер по устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения.

Ряд исследователей вполне обоснованно подчеркивают важную роль принципов, с помощью которых фиксируются объективные закономерности, а именно:

- принцип законодательного санкционирования каждого случая введения режима чрезвычайного положения;

- принцип соблюдения законности;

- принцип строгого ограничения времени действия чрезвычайных режимных мер;

- принцип обнародования Указа о введении режима чрезвычайного положения;

- принцип адекватности избираемых и применяемых режимных мер степени опасности насильственных посягательств на национальную безопасность Российской Федерации¹⁵.

Вместе с тем, как показала правоприменительная практика, особый правовой режим чрезвычайного положения не всегда применим в сложных, чрезвычайных обстоятельствах, в частности, при совершении масштабных террористических актов и вооруженном мятеже.

Так, например, в 1993–1998 гг. сложная социально-политическая обстановка на территории Чеченской Республики и ряда других северокавказских республик потребовала от Федерального центра принятия чрезвычайных мер, в том числе введения режима чрезвычайного положения.

Однако его введение не всегда в полной мере позволяет использовать этот правовой институт, прежде всего в связи с политической нецелесообразностью, сложной процедурой введения, ограничениями по срокам действия режима, порядком согласования применяемых мер между федеральными и региональными органами власти.

Для дальнейшего совершенствования общегосударственной системы противодействия экстремизму и

терроризму 6 марта 2006 г. был принят Федеральный закон № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (до этого, как известно, действовал Федеральный закон от 25 июня 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом»), в котором предусмотрена возможность обеспечения безопасности и правопорядка в зоне проведения КТО без введения режима чрезвычайного положения, в том числе при угрозе совершения террористических актов.

Его принятие имело весьма важное значение не только для обеспечения профилактических мер по борьбе с преступлениями, посягающими на внутреннюю безопасность Российской Федерации. Вместе с ним в российском законодательстве появился новый правовой институт – правовой режим контртеррористической операции, вводимый в пределах территории ее проведения на время пресечения и раскрытия террористического акта.

Следует отметить, что приведенное в Законе определение КТО как комплекса 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 с точки зрения автора является не вполне обоснованным, так как охватывает лишь локальные КТО ограниченного масштаба (например, КТО по освобождению заложников, захваченных террористами).

Принятие Федерального закона «О противодействии терроризму» сыграло весьма позитивную роль в вопросе правового регулирования деятельности федеральных органов исполнительной власти по противодействию террористической деятельности в стране. Вместе с тем следует отметить, что анализ содержания нового закона, теоретических наработок в данной области и практики проведения такого рода операций позволяют сформулировать ряд изменений и дополнений, направленных на повышение эффективности потенциально возможных КТО и противодействия террористической деятельности в целом.

Предлагаемые автором изменения прежде всего связаны с уточнением понятийного аппарата.

Предлагается в действующем Федеральном законе «О противодействии терроризму» более четко разграничить понятия «противодействие терроризму» и «борьба с терроризмом». Это связано с тем, что противодействие терроризму – это совокупность действий компетентных федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, направленных на устранение причин (срыв или затруднение) террористической деятельности в общегосударственном масштабе, а борьба с терроризмом – социально-правовой вид деятельности специально уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, предполагающий целенаправленное и скоординированное осуществление специальных мер, направленных на выявление, пресечение и расследование террористической деятельности; не всегда

борьбу можно рассматривать как составную часть противодействия тому или иному явлению. Если своевременно выявлены и устранены причины террористической деятельности, то не будет как таковых террористических актов, которые необходимо будет пресекать. Кроме того, по тексту действующего Закона неоднократно используется термин «зона проведения контртеррористической операции», но в перечне основных понятий данный термин не раскрывался. Определение зоны проведения КТО представляется весьма важным, особенно с точки зрения вводимых мер и временных ограничений, затрагивающих законные права и свободы граждан Российской Федерации.

При характеристике организационных основ противодействия терроризму законодателем определено, что Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации – «устанавливают компетенцию федеральных органов исполнительной власти». Отчасти такая трактовка исключает из правового оборота нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность федеральных органов исполнительной власти.

Так, например, компетенция головного федерального органа исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности – Федеральной службы безопасности Российской Федерации – определяется положениями Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».

При этом в ст. 7 гл. II данного закона особо оговаривается, что иные направления деятельности органов федеральной службы безопасности определяются федеральным законодательством.

В связи с этим автор считает целесообразным уточнить положения ст. 5 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», внося дополнение, что такого рода деятельность будет осуществляться в рамках действующего законодательства Российской Федерации.

Новационным положением действующего Закона безусловно является определение правового механизма привлечения соединений, частей и подразделений Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов Российской Федерации к участию в КТО. Однако следует отметить, что участие военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации в КТО непосредственным образом связано с реализацией ими мер и временных ограничений, предусмотренных ч. 3 ст. 11 действующего Закона – блокирование зоны проведения КТО, несение службы на пунктах пропуска и т.д. В настоящее время право на осуществление ряда мер и временных ограничений, например, таких как проверка документов, досмотр транспортных средств, отбуксировка транспортных средств и т.д., в соответствии с законодательством Российской Федерации имеют только органы внутренних дел и отчасти военнослужащие внутренних войск МВД России. Таким образом, военнослужащие Вооруженных Сил Российской Федерации, привлекаемые к участию в КТО, фактически лишены законной возможности осуществлять меры и временные ограничения, предусмотренные правовым режимом контртеррористической операции, либо их действия по осуществ-

лению этих мер и временных ограничений в зоне проведения КТО будут незаконными.

Для устранения данных разночтений и повышения эффективности правового режима контртеррористической операции в целом автор считает целесообразным наделить военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, участвующих в проведении КТО, правом осуществления мер и временных ограничений, предусмотренных в п. 1, 2, 5, 8–12 ч. 3 ст. 11 действующего Закона.

В части, касающейся мер и временных ограничений, предусмотренных правовым режимом контртеррористической операции, представляется необходимым расширить их перечень за счет законодательного закрепления еще двух, по мнению компетентных специалистов, весьма эффективных мер, а именно: выдворение за пределы зоны проведения КТО лиц, не проживающих на данной территории, и содержание под стражей лиц, задержанных по подозрению в причастности к террористической деятельности, на весь срок проведения КТО.

В первом случае речь идет о КТО, проводимой на значительной по площади территории, когда не представляется возможным удалить за пределы зоны КТО всех физических лиц, проживающих на данной территории. Во втором случае введение данной меры позволит за счет увеличения срока нахождения под стражей подозреваемых лиц повысить качество и результативность проводимых оперативно-розыскных и поисково-проверочных (фильтрационных) мероприятий, а также предупредить их

потенциальную противоправную деятельность, что в конечном итоге повысит общую эффективность проводимой КТО.

Действующий Закон определяет функциональные обязанности и ответственность руководителя КТО. Вместе с тем в нем не нашло четкого правового закрепления положение, определяющее, кто же все-таки является руководителем КТО?

В соответствии с положениями Указа Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» представляется целесообразным законодательно закрепить руководство проведением КТО за руководителем оперативного штаба в субъекте Федерации. Это позволит в дальнейшем избежать разночтений в вопросах централизации управления проводимыми мероприятиями и персональной ответственности за их результаты. Требуют также уточнения функциональные обязанности руководителя КТО на предмет большей конкретизации положений п. 10 ст. 2 действующего Закона, а также порядок информирования о ходе и результатах КТО высших должностных лиц страны.

Компетенция оперативного штаба по организации и управлению КТО также требует уточнения за счет правового закрепления обязанностей руководителя и членов оперативного штаба по формированию группировки сил и средств, их подготовке и применению.

Действующий Закон определяет силы и средства, привлекаемые к проведению КТО как силы и средства органов Федеральной службы безопасности и создаваемой группиров-

ки сил и средств. Однако практика проведения КТО на территории Северного Кавказа свидетельствует о необходимости уточнения ч. 1 ст. 15 действующего Закона, например, в следующей редакции: «Террористические акты пресекаются силами и средствами федеральных органов исполнительной власти, включаемыми в состав группировки сил и средств по проведению контртеррористической операции».

Кроме этого, автор предлагает таким же путем урегулировать вопрос о предоставлении всем участникам группировки сил и средств оперативного штаба по руководству КТО права реализации отдельных положений правового режима КТО, предусмотренных п. 1, 2, 5, 8–12 ч. 3 ст. 11 действующего Закона. Это связано с тем, что не все федеральные органы исполнительной власти наделены равными административно-правовыми полномочиями, в то время как их участие в решении задач по пресечению террористического акта, а равно противодействию терроризму в целом требует активной реализации в зоне проведения КТО мер и временных ограничений, определяемых руководителем КТО в рамках вводимого правового режима контртеррористической операции.

Составной частью КТО является переговорный процесс. При этом необходимо отметить, что одной из основных его целей, не умаляя важности сохранения жизни и здоровья людей, было и остается пресечение террористического акта без применения силовых мер за счет убеждения и оказания целенаправленного морально-психологического воздействия на террористов.

Мировая практика идет не только по пути законодательного исключения из предмета переговоров политических требований, но также и введения законодательного запрета на участие в переговорном процессе высших должностных лиц органов государственной власти. Их участие в переговорном процессе нецелесообразно по многим причинам, в частности, они наделены правом принимать управленческие решения, обязательные для исполнения, в том числе и для лица, осуществляющего руководство КТО. До тех пор пока данная норма не будет введена, любое высшее должностное лицо Российской Федерации будет уязвимо для обвинений со стороны оппозиционно настроенных лиц за отказ от участия в переговорах, а террористы могут использовать данное обстоятельство как повод для втягивания в переговоры высших должностных лиц государства, что сразу же придаст инциденту политическую окраску.

Серьезным недостатком действующего Закона является отсутствие в нем правовых норм, регламентирующих деятельность представителей СМИ в зоне проведения КТО по информированию общественности о ходе проводимой операции и её результатах.

Завершая рассмотрение данного вопроса, следует отметить что, как показала практика, **режим чрезвычайного положения и правовой режим контртеррористической операции** явились достаточно надежным правовым инструментом борьбы Российского государства с противоправной деятельностью незаконных вооруженных и бандитских формирований, попытками вооруженного мятежа, обеспечения конституционного порядка и социально-политической стабильности.

Повышение их эффективности за счет внесения дополнений и изменений в соответствующие Федеральный конституционный и Федеральные законы – вполне традиционный и необходимый способ актуализации их содержания.

В данном случае была утрачена преемственность действующего Закона с отмененным Федеральным законом от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом», в котором такие нормы содержались. Декларируемые в ст. 2 действующего Закона принципы противодействия терроризму определяют конфиденциальность сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников.

Данный принцип должен получить в действующем Законе последовательное развитие и быть закреплен соответствующими правовыми нормами.

Правовой режим контртеррористической операции до настоящего времени вводился только самостоятельно, однако, по мнению автора, вполне обоснованными представляются выводы А.Н.Строителяева¹⁵ о том, что нет никаких правовых оснований, которые бы препятствовали его введению в зависимости от ситуации в районе, где уже объявлено чрезвычайное положение (например, с целью разоружения (нейтрализации) вооруженных отрядов наемников, бандформирований, освобождения захваченных ими заложников и др.).

Примечания

- ¹ Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (разработана ИКАО, подписана в Токио 14 сентября 1963 г., стран-участниц – 171); Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (разработана ИКАО, подписана в Гааге 16 декабря 1970 г., стран-участниц – 174); Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (разработана ИКАО, подписана в Монреале 23 сентября 1971 г., стран-участниц – 175); Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (принята Генеральной Ассамблеей ООН, подписана в Нью-Йорке 14 декабря 1973 г., стран-участниц – 107); Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (принята Генеральной Ассамблеей ООН, подписана в Нью-Йорке 18 декабря 1979 г., стран-участниц – 96); Конвенция о физической защите ядерных материалов (разработана МАГАТЭ, подписана в Нью-Йорке и Вене 3 марта 1980 г., стран-участниц – 68); Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию (подписан в Монреале 24 февраля 1988 г., стран-участниц – 107); Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (разработана ИМО, подписана в Риме 10 марта 1988 г., стран-участниц – 52); Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (подписан в Риме 10 марта 1988 г., стран-участниц – 48); Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения (разработана ИКАО, подписана в Монреале 1 марта 1991 г., стран-участниц – 67); Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (принята Генеральной Ассамблеей ООН 15 декабря 1997 г., стран-участниц – 26); Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (принята в Нью-Йорке 9 декабря 1999 года); Рекомендации «Группы восьми» по противодействию терроризму (вместе со «Списком конвенций и протоколов ООН по вопросам борьбы с терроризмом»); Декларации Генеральной Ассамблеи ООН о мерах по ликвидации международного терроризма от 9 декабря 1994 г. и 1996 г. // URL: www.un.org
- ² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о сотрудничестве в области борьбы с преступностью (г. Москва, 6 октября 1997 г.); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о сотрудничестве в борьбе с преступностью (г. Москва, 26 мая 1998 г.); Соглашение о сотрудничестве между Правительством Российской Федерации и Правительством Португальской Республики в области борьбы с преступностью (г. Москва, 29 мая 2000 г.); Меморандум о взаимопонимании между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индии о сотрудничестве в борьбе с терроризмом (г. Нью-Дели, 4 декабря 2002 г.); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Словении о сотрудничестве в области борьбы с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, терроризмом и иными видами преступлений (г. Москва, 15 мая 2001 г.); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Швеция о сотрудничестве в борьбе с преступностью (г. Москва, 19 апреля 1995 г., с изменениями от 2 декабря 1997 г.); Соглашение между государствами – членами Шанхайской организации сотрудничества о Региональной антитеррористической структуре (г. Санкт-Петербург, 7 июня 2002 г.) // URL: www.un.org
- ³ Всеобщая декларация прав человека (принята на III сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г.); Международный пакт о гражданских и политических правах (принят на конференции в Женеве 19 декабря 1966 г.); основополагающий Акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора (Париж, 27 мая 1997 г.) // URL: www.un.org.

- ⁴ Горбунов Ю. Закон против террора. Формируется национальная правовая система противодействия терроризму // РГ. 2006 г. 9 авг.
- ⁵ Гагская конвенция «О борьбе с незаконным захватом воздушных судов», 1970 г.; Европейская конвенция по борьбе с терроризмом, 1977 г.; Международная конвенция Генеральной Ассамблеи ООН о борьбе с захватом заложников 1979 г. // URL: www.un.org
- ⁶ Договор о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (г. Минск, 4 июня 1999 г.); Соглашение о сотрудничестве по обеспечению защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства (г. Минск, 26 мая 1995 г.); Заявление глав государств – участников Содружества Независимых Государств о борьбе с международным терроризмом (г. Астана, 16 сентября 2004 г.); Решение о Докладе о ходе выполнения в 2000 г. Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на период с 2000 до 2003 г. и Программы государств-участников Содружества Независимых Государств по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма до 2003 г. (г. Минск, 1 июня 2001 г.); Решение об Информации о ходе выполнения Решения Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 1 декабря 2000 г. об Антитеррористическом центре государств – участников Содружества Независимых Государств (г. Минск, 1 июня 2001 г.); Информация о ходе выполнения Решения Совета глав государств СНГ от 1 декабря 2000 г. об Антитеррористическом центре государств – участников СНГ (приложение к Решению от 1 июня 2001 г., г. Минск); Решение о Положении о полномочных представителях государств – участников Содружества Независимых Государств при Антитеррористическом центре государств – участников Содружества Независимых Государств (г. Минск, 31 мая 2001 г.); Решение об Антитеррористическом центре государств – участников Содружества Независимых Государств (г. Минск, 1 декабря 2000 г.); Положение об Антитеррористическом центре государств – участников СНГ; Федеральный закон от 4 мая 2006 г. № 63-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Содружеством Независимых Государств об условиях пребывания на территории Российской Федерации Антитеррористического центра государств – участников Содружества Независимых Государств и Протокола о внесении изменений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Содружеством Независимых Государств об условиях пребывания на территории Российской Федерации Антитеррористического центра государств – участников Содружества Независимых Государств от 21 октября 2003 года» // URL: www.un.org
- ⁷ Козбаненко В.А. Правовые основы государственного управления. М.: ГУУ, 2002. С. 73–88.
- ⁸ Насонов В.Я., Коньшин В.А., Петров К.С., Редкоус В.М. Административное право Российской Федерации. М.: Академия, 2006. С. 92.
- ⁹ Прудников А.С. Безопасность личности и ее обеспечение органами внутренних дел: дис. ... д-ра юрид. наук. Юридический институт МВД России. М., 1999. С. 216; Стахов А.И. Право безопасности как подотрасль административного права. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 85; Щербаков Д.А. Правовое обеспечение пограничной безопасности Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 58.
- ¹⁰ Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы. М., 1984. С. 202–206.
- ¹¹ Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М., 2002. С. 69.
- ¹² Байманов С.С. Правовое регулирование пограничной деятельности ФСБ России. М., 2008. С. 426.
- ¹³ Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1995. С. 209.
- ¹⁴ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика // Государство и право. 2010. № 9. С. 122–123.

¹⁵ Алёшин В.В. Правовое регулирование вооружённых конфликтов и его роль в обеспечении безопасности Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук. Дипакадемия МИД России. М., 2007.

¹⁶ Строщелев А.Н. Режимы чрезвычайного положения и контртеррористической операции – правовая основа борьбы с терроризмом // Обозреватель–Observer. 2010. № 9(248). С. 83–93.

**Требования к материалам,
представляемым для публикации в журнале
“Обозреватель–Observer” в соответствии с указаниями ВАК**

В редакцию журнала направляется статья с сопроводительным письмом по электронной почте: E-mail: observer@nasled.ru или предоставляется на дискете в программе Word (с расширением **DOC** или **RTF**) вместе с распечаткой: текст дается кг. 14 через 1,5 интервала.

Текст статьи должен быть **структурирован (иметь разделы)**.

Общий объем материала не должен превышать 18–20 тыс. знаков с пробелами.

Ссылки на источники должны даваться арабскими цифрами только на цитаты и данные, подтверждающие информацию, и быть привязаны к тексту с указанием выходных данных, источников и страниц.

Если цитируются иностранные источники, то все данные указываются на языке оригинала.

К статье необходимо дать аннотацию (не более 500 знаков), отражающую основные идеи материала, ключевые слова и краткие сведения об авторе (фамилию, имя и отчество полностью, ученую степень, другие звания, место работы, должность и контактные телефоны) на русском и английском языках. (Английская версия размещается на сайте журнала).

Рисунки, графики, схемы даются в программах JPG или EPS.

Статья и все необходимые данные должны присылаться в одном файле.

В качестве сопроводительных документов автор прилагает выписку из решения кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащую рекомендацию статьи к публикации в журнале. Выписка подписывается заведующим кафедрой (руководителем научного подразделения) или его заместителем, подпись заверяется соответствующей кадровой структурой.

Кроме того, автор представляет оформленный и заверенный соответствующей кадровой структурой отзыв специалиста доктора наук, содержащий рекомендацию статьи к публикации в журнале.

Оригиналы этих документов в случае принятия статьи к публикации должны быть представлены в редакцию.

Контактная информация автора может быть сообщена редакцией только с его согласия.

Требования к материалам опубликованы на сайте:

<http://www.rau.su>