

УДК 342:343.32:323.28

Андрей Александрович Кондрашев

кандидат юридических наук,
советник председателя Законодательного Собрания
Красноярского края,
исполнительный директор
Научно-исследовательского института
регионального законодательства и правовой политики
Сибирского федерального университета
г. Красноярск тел. (8391) 251-21-21
kondrashev@legis.krsn.ru

**РЕЖИМ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ
КАК ОДНА ИЗ КОМПЛЕКСНЫХ МЕР
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Статья посвящена одной из санкций конституционно-правовой ответственности – контртеррористической операции, описывает историю закрепления этого рода санкций в федеральном законодательстве, основания и механизм применения. Кроме того, в статье выявляются недостатки и пробелы в механизме применения этой конституционно-правовой санкции.

Конституционно-правовая ответственность, контртеррористическая операция, недостатки и пробелы в применении такой санкции.

Помимо ординарных мер юридической ответственности, предусмотренных федеральным законодательством на случай принятия государственными органами и должностными лицами субъектов РФ незаконных нормативных актов (Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ») или случаев массовых беспорядков... (Федеральный закон «О чрезвычайном положении в Российской Федерации»), в нормах российского права получила закрепление комплексная санкция, очень сходная по своим последствиям с режимом чрезвычайного положения, а именно – введение на территории субъекта и (или) его части режима контртеррористической операции.

**Предыстория вопроса: меры принуждения
в рамках чеченского конфликта**

Конституция РФ и федеральное законодательство в момент введения армейских подразделений в Чеченскую Республику в но-

ябре 1994 г. не предусматривали возможность использования вооруженных сил в рамках режима чрезвычайного положения. Закон РСФСР от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении» [9] позволял использовать чрезвычайное положение на территории одной из республик РСФСР только после предварительного согласия Президиума Верховного Совета этой республики (ст. 6). Правда, в виде исключения допускалось введение чрезвычайного положения и без согласия Президиума Верховного Совета республики, если это было необходимо для пресечения массовых беспорядков, сопровождающихся насилием. Следует также особо отметить, что закон не допускал применение вооруженных сил в условиях чрезвычайного положения, за исключением случаев его введения вследствие аварий или стихийных бедствий (ст. 21). Иными словами, использование армии для борьбы с внутренними беспорядками не соответствовало нормам действовавшего законодательства.

На основании указов Президента РФ от 30 ноября 1994 г. «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики» [12] и 9 декабря 1994 г. «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта» [13], а также Постановления Правительства РФ от 9 ноября 1994 г. «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа» [10] на территорию Чеченской Республики были введены подразделения Вооруженных Сил РФ, которые вступили в боестолкновения с вооруженными отрядами сторонников самопровозглашенного Президента Чечни Д. Дудаева. В результате кровопролитных боевых действий с применением артиллерии, авиации и бронетанковых частей, продолжавшихся в активной фазе до февраля 1996 г., погибли десятки тысяч граждан РФ, но территориальная целостность Российской Федерации так и не была восстановлена.

Конституционный Суд РФ, проверяя конституционность указанных нормативных актов по запросам групп депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, в Постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П [11] сделал ряд небесспорных выводов. Так, Суд указал, что из Конституции РФ не следует, что обеспечение государственной целостности и конституционного порядка в экстраординарных ситуациях может быть осуществлено исключительно путем введения чрезвычайного или военного положения. Именно поэтому согласия Федерального Собрания РФ не требовалось для использования особых мер в целях наведения порядка в Чеченской Республике. Конституционным основанием актов Президента РФ и

Правительства РФ, по мнению Суда, «являются статьи 71 (п. «м»), 78 (ч. 4), 80 (ч. 2), 82, 87 (ч. 1), 90 (ч. 3) Конституции Российской Федерации». Из этих норм следует, что Президент обязан принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости, безопасности и целостности государства. Президент и Правительство Российской Федерации обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации, в том числе в такой сфере ведения Федерации, как оборона и безопасность». Таким образом, Конституционный Суд РФ фактически легализовал со ссылками на Конституцию Российской Федерации и ряд федеральных законов («Об обороне», «О безопасности») практически ничем не ограниченное право главы государства использовать вооруженные силы на территории Российской Федерации или ее части вне рамок правовых режимов чрезвычайного или военного положения.

Некоторые из доводов Конституционного Суда РФ, как показала практика использования Вооруженных Сил РФ на территории Чеченской Республики, носят весьма неоднозначный, а иногда в определенной мере циничный характер. «Большинство из этих мер (имеются в виду действия органов власти РФ по наведению порядка в Чечне. – А.К.), – говорится в п. 3 данного постановления, – по своему объему, содержанию и условиям применения не выходят за пределы тех ограничений, которые в соответствии с Законом РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции», Законами Российской Федерации от 24 сентября 1992 г. «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», от 13 марта 1992 г. «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» и другими законодательными актами Российской Федерации возможны и допустимы при осуществлении возложенных Правительством на соответствующие органы полномочий «по изъятию незаконно хранящегося оружия, выявлению и задержанию лиц, подозреваемых в совершении тяжких преступлений» и, следовательно, соответствуют ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации».

Скорее можно согласиться с доводами членов Конституционного Суда РФ, оставшихся в меньшинстве при принятии указанного Постановления, в частности Н.В. Витрука. Правовой режим, введенный на территории Чеченской республики, отличался от режимов чрезвычайного или военного положения минимум двумя особенностями. Первая особенность состояла в крупно-масштабном использовании вооруженных сил (армии), внутренних войск МВД РФ, спецподразделений ФСК и других ведомств для разрешения внутреннего конфликта между федеральными властями и сепаратистским руководством Чеченской республики, приведшем к вооруженному конфликту немеждународного характера.

Вторая особенность предусматривала существенное ограничение основных прав и свобод человека и гражданина. В.В. Витрук

особо подчеркивает, что специальный правовой режим, введенный актами Президента РФ и Правительства РФ, не предусмотрен Конституцией РФ и действующими законами, и им не были определены основания и порядок его введения и поддержания на территории Чеченской республики как одного из субъектов РФ.

Те правовые меры, которые были предусмотрены законами, регламентировавшими деятельность органов внутренних дел, явно не вписывались в ситуацию, когда на территории одного из субъектов РФ, были созданы фактически незаконные войсковые формирования с бронетехникой и артиллерией. Поэтому использование армейских подразделений и всех видов оружия массового поражения в целях их разоружения и ликвидации представлялось единственным вариантом решения проблемы.

Более того, на территории Чеченской республики не функционировали органы государственной власти и местного самоуправления, в том числе не действовали судебные органы, вводился целый ряд ограничительных мер, не характерных для действий милиции в ходе обычных операций по изъятию незаконно хранимого оружия (комендантский час, выдворение лиц, нарушающих порядок нахождения на территории, где проводилась силовая операция за ее пределы и др.).

Представляется, что излишне расширительное толкование прерогатив Президента РФ со ссылкой на ст. 80 Конституции РФ способствует формированию такой модели применения мер принуждения, которая не учитывает необходимость установления четких правовых оснований и процедур при использовании механизмов, не отнесенных к классическим институтам чрезвычайного (военного) положения. Более того, исключительная концентрация «силовых» полномочий в руках главы государства нарушает принцип разделения властей. Наличие у Президента РФ дискреционных правомочий, не подлежащих контролю со стороны представительных органов государственной власти и детально не регламентированных в законодательных нормах, дестабилизирует взаимоотношения органов исполнительной и законодательной власти Российской Федерации.

Таким образом, вплоть до конца 90-х гг. прошлого века в российском законодательстве не были регламентированы правовые основы применения различных принудительных мер и использования вооруженных сил в рамках проведения операций по разоружению незаконных вооруженных формирований на территории субъекта РФ или его части.

Легализация новых конституционных санкций в российском законодательстве

Однако после известного вторжения чеченских боевиков в Дагестан в августе-сентябре 1999 г. армейские подразделения были

опять введены в Чечню в целях разоружения незаконных вооруженных формирований и ликвидации властных структур, не подконтрольных федеральным органам государственной власти. При этом правовым основанием для применения вооруженных сил на территории Дагестана, а впоследствии и в Чечне, стал Федеральный закон от 25 июля 1998 года «О борьбе с терроризмом» [15]. Именно этот нормативный акт, был правовой основой для применения комплекса принудительных мер (в том числе и использования армейских формирований, авиации и бронетехники) на территории субъекта Федерации в отсутствие режима чрезвычайного положения.

Статья 3 закона «О борьбе с терроризмом» определяла контртеррористическую операцию как «специальные мероприятия, направленные на пресечение террористической акции, обеспечение безопасности физических лиц, обезвреживание террористов, а также на минимизацию последствий террористической акции». Глава III закона регулировала проведение контртеррористических операций. Закон предусматривал, что для непосредственного управления такой операцией в соответствии с решением Правительства создается оперативный штаб, возглавляемый представителем ФСБ или МВД (в зависимости от того, чья именно компетенция «будет преобладающей в проведении конкретной контртеррористической операции») и действующий на основании специального нормативного документа – типового положения, утвержденного федеральной антитеррористической комиссией. Именно оперативный штаб по управлению контртеррористической операцией имеет право привлекать необходимые силы и средства федеральных органов, непосредственно осуществляющих борьбу с терроризмом, в том числе и Министерства обороны (ст. 11). Анализ приведенного выше определения контртеррористической операции, а также ряда других положений закона, в первую очередь ст. 2, где изложены основные принципы борьбы с терроризмом («приоритет мер предупреждения терроризма», «сочетание гласных и негласных методов борьбы», «приоритет защиты прав лиц, подвергающихся опасности в результате террористической акции») приводит к выводу, что при проведении контртеррористической операции закон отводит приоритетную роль специальным службам и что применение вооруженных сил и армейского вооружения должно иметь вспомогательный характер и во всяком случае не должно приводить к более тяжким последствиям, нежели сама террористическая акция, на пресечение которой она направлена (гибель мирного населения, разрушение зданий, инфраструктуры и т.п.).

Согласно указанному закону, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ должны были выделять необходимое для проведения контртеррористической операции оружие, а также специальные, транспортные, материально-технические средства и средства связи.

Закон также содержал перечень принудительных мер, которые могли применяться правоохранительными органами и армейскими подразделениями в ходе осуществления операции. Так, согласно ст. 13, лица, проводящие указанную операцию, имеют право на:

1) ограничение или запрещение движения автотранспорта и пешеходов на улицах и дорогах; недопущение транспортных средств, граждан на отдельные участки местности и объекты либо удаление граждан с отдельных участков местности и объектов;

2) проверку у граждан и должностных лиц документов, удостоверяющих личность, а в случае отсутствия таких документов задержание указанных лиц для установления личности; задержание и доставление в органы внутренних дел РФ лиц, совершивших или совершающих правонарушения либо иные действия, направленные на воспрепятствование законным требованиям лиц, проводящих контртеррористическую операцию, а также действия, связанные с несанкционированным проникновением или попыткой проникновения в зону проведения контртеррористической операции;

3) беспрепятственное вхождение в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности, в транспортные средства при пресечении террористической акции, при преследовании лиц, подозреваемых в совершении террористической акции, если промедление может создать реальную угрозу жизни и здоровью людей;

4) личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, досмотр транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;

5) использование в служебных целях средств связи, включая специальные, принадлежащие гражданам и организациям;

6) использование в служебных целях транспортных средств, принадлежащих организациям, гражданам для предотвращения террористической акции, для преследования и задержания лиц, совершивших террористическую акцию.

Несмотря на очевидность тождественности ряда средств принуждения, применяемых в рамках режима чрезвычайного положения и в режиме проведения контртеррористической операции, закон о борьбе с терроризмом не содержал детальной регламентации действий органов, участвующих в проведении такой операции.

К тому же практика проведения контртеррористических операций, особенно на территории Северо-Кавказского региона, показала, что положения Федерального закона «О борьбе с терроризмом» не только не разрешают многие проблемы, но и еще более усложнили политическую и оперативную обстановку на Северном Кавказе. Тысячи обращений граждан в прокуратуру, Европейский суд по правам человека и международные правозащитные организа-

ции по поводу нарушения их прав, являются прежде всего недоработками отдельных положений названного закона.

Так, среди основных недостатков вышеназванного закона можно выделить:

1. Узкий круг принудительных мер, применяемых в ходе контртеррористической операции (отсутствуют такие меры, как комендантский час, изъятие всего оружия, хранимого гражданами, запрет митингов и демонстраций). При этом зачастую силовые структуры многие из них применяют на практике без должного правового оформления.

2. Не была регламентирована деятельность органов, осуществляющих функции государственного управления на территории, где проводится контртеррористическая операция. И это понятно, так как Закон изначально был рассчитан на кратковременное проведение таких операций, причем в условиях, когда, как правило, органы государственной власти и местного самоуправления функционируют и реализуют возложенные на них полномочия. В Чеченской Республике, как известно, федеральная группировка (включавшая подразделения армии, внутренних войск МВД, ФСБ и иных специальных служб) в течение ряда лет не только вела боевые действия и разоружала незаконные вооруженные формирования, но и осуществляла функции государственного и местного управления в отсутствие соответствующих органов власти и местного самоуправления, а впоследствии и совместно с формируемыми властными структурами.

3. Федеральным законом не были определены время начала проведения и завершения таких операций, что также объяснимо, так как опыт ведения чеченской кампании оказался явно неудовлетворительным именно в части временных рамок специальных операций по разоружению боевиков и обеспечению безопасности населения.

Важно заметить, что непосредственным юридическим основанием использования военной силы на территории Чеченской Республики во время второго этапа конфликта (доступным для ознакомления и частично опубликованным) стал Указ Президента РФ от 23 сентября 1999 г. № 1255с «О мерах по повышению эффективности контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» [14]. В соответствии с ним была образована Объединенная группировка войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории данного региона, а также утвержден состав руководства этой группировкой.

И если до лета 2000 г. государственное и местное управление на территории Чечни осуществлялось военными властями, то впоследствии Президентом РФ управленческие функции были возложены на администрацию Чеченской Республики, формируемую непосредственно главой государства.

Впоследствии на основании Указа Президента РФ от 8 июня 2000 г. (уже прекратившего свое действие) были определены правовые начала организации системы органов власти в Чеченской Республике, установлена структура исполнительной власти, в соответствии с которой Глава администрации Республики (высшее должностное лицо) назначался и освобождался от должности Президентом РФ. Таким образом, глава российского государства опираясь на ст. 80 Конституции РФ единолично сформировал органы исполнительной власти на территории данного региона, функционировавшие до выборов первого президента республики Ахмада Кадырова в 2003 г.

Однако несмотря на это на территории республики по сей день находятся значительные по численности подразделения Министерства обороны РФ, внутренние войска МВД, специальные подразделения ФСБ, а также командированные из различных регионов страны сводные отряды милиции, эти части уже не ведут полномасштабных боевых действий, но принимают участие в различных силовых акциях, существенно ограничивающих права граждан (например «зачистки», в ходе которых задерживаются граждане РФ, проводятся проверки документов, обыски и досмотры на стационарных и мобильных блокпостах, специальные операции по нейтрализации бандформирований силами спецподразделений ФСБ, ГРУ и т.п.).

Режим контртеррористической операции, действовавший в Чеченской республике на протяжении ряда лет, был отменен 16 апреля 2009 г., главой Национального антитеррористического комитета А. Бортниковым на основании поручения Президента РФ Д.А. Медведева.

Новое федеральное законодательство, регламентирующее порядок проведения контртеррористических операций

С 1 января 2007 г. вместо Федерального закона «О борьбе с терроризмом» действует Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [16]. Несмотря на незначительное изменение наименования закона, он, в частности, существенно расширил число мер, ограничивающих права и свободы человека и гражданина во время проведения контртеррористических операций.

Так, согласно ст. 11 федерального закона, на территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, на период проведения контртеррористической операции допускается применение следующих мер и временных ограничений, которые не были свойственны ранее действовавшему закону: ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекомму-

никационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения террористического акта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других террористических актов; приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи; 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 временных жилых помещений, введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий; ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Формулировки некоторых ограничительных мер, претерпели значительные новации, причем далеко не в лучшую сторону с точки зрения гарантий от необоснованного применения соответствующими правоохранительными органами. Так, вместо санкции «беспрепятственно входить (проникать) в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности, в транспортные средства при пресечении террористической акции, при преследовании лиц, подозреваемых в совершении террористической акции, если промедление может создать реальную угрозу жизни и здоровью людей» использована иная формулировка, затрудняющая доказательство неправомерности ее применения в конкретных ситуациях – «беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом».

К тому же допускаемое ограничение тайны телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений не лишено спорных моментов. И хотя подобное изъятие может применяться только лишь на основании судебного решения и в целях защиты населения от террористических угроз, норма закона существенно ограничивает конституционные права и свободы граждан, которые никоим образом не причастны к совершению преступлений.

Важно заметить, что правовой режим контртеррористической операции (ст. 11 закона о противодействии терроризму) вводит ограничения прав граждан, аналогичные ограничениям в условиях военного и чрезвычайного положения, которые по Конституции РФ (ст. 56 и 87) могут устанавливаться только федеральным конституционным законом. Федеральный закон «О противодействии терроризму» не является конституционным и не содержит положения о том, что в режиме контртеррористической операции «не подлежат ограничению права граждан, предусмотренные ст. 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 46-54» (ст. 56 Конституции РФ).

Рассматриваемый закон, не установил и максимально возможную продолжительность периода контртеррористической операции, а также возможность перехода в режим чрезвычайного или военного положения, условия которых установлены соответствующими федеральными конституционными законами. Без установления максимально возможной продолжительности режима контртеррористической операции не исключается возможность бесконечной по продолжительности контртеррористической операции, что и происходит в настоящее время на Северном Кавказе.

Кроме того явным пробелом закона выступает неурегулирование ситуации, когда органы власти или местного самоуправления по определенным причинам не функционируют (например из-за угроз террористов) или же потворствуют незаконным формированиям, и федеральные органы должны осуществлять соответствующие функции управления на территории проведения контртеррористической операции.

Из приведенных примеров с неизбежностью следует вывод, что Закон «О противодействии терроризму» содержит в себе массу пробелов и недоработок, он лишает российских граждан надлежащих гарантий использования целого ряда конституционных прав на время проведения контртеррористических мероприятий.

Перспективы надлежащего правового регулирования института специальных правовых режимов, ограничивающих права и свободы граждан в условиях борьбы с терроризмом

С учетом серьезности угроз, исходящих от терроризма для нашего государства, полагаем необходимым создать целостную систему комплексного правового регулирования противодействия терроризму, которая не только бы регламентировала вопросы борьбы с терроризмом и отдельные способы его профилактики, но и была бы нацелена на обеспечение гарантий реализации и защиты прав и свобод граждан. Отличительной особенностью такой системы правового регулирования должен стать комплексный подход к проблеме противодействия терроризму, предполагающий взаимосогласован-

ное регулирование всех подсистем и составляющих этого механизма: профилактика, борьба, ликвидация и (или) минимизация последствий терроризма, при одновременном использовании всего правового инструментария как в рамках международного сотрудничества, так и во внутригосударственной политике.

Тем более, что мировой опыт регламентации подобных правовых режимов существует. Так, например, в Индии достаточно детально нормативно урегулирован режим так называемого «президентского правления», которое вводилось только на территории штатов Пенджаб и Джамму и Кашмир несколько десятков раз [3, с. 507-508]. Важно предостеречь, что в той же Индии введение президентского правления по инициативе федерации зачастую выступало средством неправомерного политического давления на правительства ряда штатов, сформированным партиями, которые не вошли в состав центрального правительства страны [4, с. 15].

Некоторые российские исследователи предлагают комплексно урегулировать проблему правовой регламентации чрезвычайных режимов, приняв Федеральный закон «Об исключительных правовых режимах», в котором необходимо регламентировать пять возможных режимов: военное положение, чрезвычайное положение, контртеррористическая операция, особое положение, участие вооруженных сил РФ в миротворческих операциях по поддержанию мира [5, с. 120]. По нашему мнению, несмотря на очевидную привлекательность идеи систематизации законодательства о чрезвычайных режимах реализовать ее в России без внесения поправок в действующую Конституцию просто не представляется возможным. Согласно ст. 87, 88 Конституции, режимы военного и чрезвычайного положения устанавливаются только федеральными конституционными законами. И кроме того некоторые правовые режимы вряд ли возможно регламентировать на уровне внутреннего законодательного акта, так как использование вооруженной силы не затрагивает права и свободы собственно российских граждан (использование вооруженных сил РФ в миротворческих операциях за пределами России).

Именно в этой связи представляется необходимым разработка и принятие в России специального федерального закона, который бы определял правовой режим особого положения (или президентского правления), вводимого в субъекте, субъектах РФ ввиду массовых актов терроризма, деятельности незаконных вооруженных формирований, межнациональных конфликтов, бездействия местных органов власти, а также и более ограниченного режима контртеррористической операции, вводимого на части территории субъекта, части территории муниципального образования.

В настоящее время фактически в случае повторения ситуации, которая сложилась в 1990-е гг. в Чечне, отсутствуют правовые ос-

новы использования армии, применения соответствующих правовых ограничений, образования органов управления такой территорией, за исключением Постановления Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года № 10-П, которое, разумеется, не может заменить законодательное регулирование введения такого исключительного режима восстановления правопорядка на территории одного или нескольких субъектов РФ.

Стоит напомнить, что предложения о необходимости правового регулирования указанного института высказывались еще в начале 1990-х гг. [7, с. 95]. В дальнейшем предложения сторонников детального нормативного регулирования института особого (президентского) правления высказывались представителями науки отечественного конституционного права неоднократно на страницах ведущих юридических изданий [1, с. 15-17; 2, с. 21-30].

В проекте закона следует детально регламентировать основания введения особого положения в субъекте (предварительное уведомление или согласие Совета Федерации), перечень сил и средств, используемых в рамках режима особого положения (виды войск и спецподразделений, порядок применения оружия массового поражения (авиации, бронетехники, артиллерии), закрытый список ограничений прав и свобод, порядок деятельности органов государственной власти субъекта и органов местного самоуправления (вплоть до их роспуска), виды временных федеральных органов, которые должны осуществлять полномочия органов власти субъекта и органов местного самоуправления (в случаях, когда эти органы не функционируют или имеются основания для их роспуска), а также временные рамки введения такого режима. Кроме того вполне допустимо (особенно в рамках централизованной системы исполнительной власти, когда глава субъекта – это фактически представитель Президента РФ) дифференцировать процедуру введения особого положения в отдельных местностях субъекта (районе, городе), предусмотрев возможность в экстренных случаях принятия соответствующего решения актом главы региона с последующим санкционированием Президентом РФ.

Нельзя также не указать на то, что необходимо установить в законодательстве процедурные гарантии, определяющие порядок согласования Президентом РФ своих действий с законодательными и судебными ветвями власти [6, с. 108-109]. Иначе возникает дисбаланс во взаимоотношениях властей не только на федеральном уровне, но и в отношении субъектов Федерации, так как в настоящее время отсутствуют любые формы контроля за деятельностью органов исполнительной власти федерации в рамках действий по проведению контртеррористических операций в стране.

Надлежит также предусмотреть механизм осуществления функций государственного и местного управления на территориях, где вво-

дится особое положение, процедуры формирования таких временных органов, определить полномочия, которые они могут и которые им запрещено осуществлять (например изменение устава субъекта).

Таким образом, режим контртеррористической операции как одна из мер юридической ответственности несмотря на принятие Федерального закона «О противодействии терроризму» до сих пор не имеет должного правового оформления. Многочисленные пробелы и противоречия приводят не только к проблемам реализации контртеррористических мероприятий, но и к массовым нарушениям прав и свобод граждан, а следовательно к подрыву демократических основ государства особенно на фоне продолжающегося международного давления на Российскую Федерацию со стороны как некоторых государств, так и ряда международных правозащитных организаций. Именно поэтому, как неоднократно было сказано выше, необходима дальнейшая законодательная работа органов государственной власти РФ по детализации нормативного регулирования применения данной комплексной меры конституционно-правовой ответственности, а также в целях формирования действительно эффективного и целесообразного механизма законодательного обеспечения контртеррористических операций в Российской Федерации.

По нашему мнению, режим контртеррористической операции должен быть вписан в систему мер федеративной ответственности субъектов Российской Федерации, и надлежащим образом оформлен, особенно в тех случаях, когда он распространяется на территорию субъекта РФ. Как справедливо отмечает С.Н. Чернов, «основное предназначение федеративной ответственности состоит в обеспечении государственного единства Российской Федерации и осуществляемого на его территории правового регулирования» [8, с. 344]. Решение этой задачи посредством разработки соответствующего федерального закона представляется важным средством реализации государственной политики в сфере укрепления законности и обеспечения надлежащей защиты конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Авакьян С.А., Арбузкин А.М., Аринин А.Н.* Федеральное вмешательство: концепция и проект федерального закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право, 2000. № 6. С. 15-24.
2. *Барциц И.Н.* Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Государство и право, 2001. С. 21-30.
3. *Басу Д.Д.* Основы конституционного права Индии. М., 1986. 689 с.
4. *Домрин А.Н.* Пенджабский кризис и реформа чрезвычайного положения в Индии // Южная Азия. История и современность. М., 1989. С. 13-15.

5. *Ленин С.Н.* Классификация и общая характеристика институтов федерального вмешательства в Российской Федерации // *Право и образование*, 2008. № 6. С. 119-122.
6. *Мелехин А.А.* Особенности федерального вмешательства в форме проведения контртеррористической операции // *Юриспруденция*, 2003. № 4. С. 107-109.
7. Правовой институт федеральной интервенции (зарубежный опыт и Конституция России) // *Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования*. М., 1998. 211 с.
8. *Чернов С.Н.* Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. СПб., 2004. 395 с.
9. Закон РСФСР от 17 мая 1991 г. № 1253-1 «О чрезвычайном положении» // *Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР*, 1991. № 22. Ст. 773.
10. Постановление Правительства РФ от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа» // *Собрание законодательства Российской Федерации*, 1994. № 33. Ст. 3354.
11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П по делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики» и от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта»; Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа»; Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // *Вестник Конституционного Суда РФ*, 1995. № 5.
12. Указ Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики» (не опубликован)
13. Указ Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта» // *Собрание законодательства Российской Федерации*, 1994. № 33. Ст. 3422.
14. Указ Президента РФ от 23 сентября 1999 г. № 1255с «О мерах по повышению эффективности контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2002. № 13. Ст. 1203.
15. Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» // *Собрание законодательства Российской Федерации*, 1998. № 31. Ст. 3808.
16. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2006. № 11. Ст. 1146.

RESUME

Andrey Aleksandrovich Kondrashev, Candidate of Law, consultant of the Chairman of Krasnoyarsk Regional Legislative Assembly, executive director of the Institute of regional legislation and law policy, Krasnoyarsk State University. Krasnoyarsk, tel.: (3912) 49-31-40, 51-21-21 kondrashev@legis.krsn.ru

The order of antiterrorist operation as one of the measures of constitutional and legal responsibility in the legislation of the Russian Federation

The article considers antiterrorist operation as one of the sanctions of constitutional and legal responsibility. The history of implementation of respective sanctions into federal legislation, their mechanism and shortages are described.

Constitutional and legal responsibility, antiterrorist operation, shortages and gaps in adaptation mechanism of those constitutional and legal sanction.

Материал поступил в редколлегию 24.09.2009 г.