

РЕЦЕНЗИЯ

на выпускную квалификационную работу

Вид работы: **выпускная квалификационная работа.**

Тема: **Обеспечение прав человека и законности полицией в условиях чрезвычайного положения контртеррористической операции**

Студент: Крылов Дмитрий Александрович

специальность «Правоохранительная деятельность», 2011 г.н., 312 уч. гр. КЮИ МВД

Рецензент _____

(Ф.И.О., ученая степень, звание)

(место работы, занимаемая должность)

Актуальность и практическая значимость работы: Выпускная квалификационная работа Крылова Дмитрия Александровича посвящена исследованию института контртеррористической операции как правового средства обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также организационно-правовых основ деятельности полиции по защите этих прав и свобод. Автор работы справедливо констатирует, что особое место в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина при введении правового режима контртеррористической операции занимают органы внутренних дел (полиция). Это, прежде всего, обусловлено широтой полномочий полиции, позволяющей активно, посредством самых разнообразных средств и методов, а также в различных формах участвовать в обеспечении прав и свобод граждан. Вместе с тем, к сожалению, на практике использование полицией своих полномочий не всегда сочетается с такими принципами их деятельности как законность, обоснованность и соразмерность, что нередко приводит к нарушению прав граждан именно органами внутренних дел

В этой связи особый интерес представляет выработка новых концептуальных подходов к решению проблемы обеспечения полицией прав и свобод человека и гражданина в условиях проведения контртеррористической операции, на что и направлено исследование выпускника КЮИ МВД Крылова Д.А.

Широта использованных источников. В выпускной квалификационной работе использованы различные литературные источники, в том числе учебная и научная литература, материалы печатных периодических изданий, а также нормативные правовые акты и источники судебной практики. Выпускником Крыловым

Д.А. продемонстрировано владение следующими методами исследования: историческим, логическим, системным и сравнительно-правовым.

Полнота раскрытия темы и использование нормативных правовых актов, судебной практики и специальной литературы. По структуре выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, разбитых на шесть равновеликих параграфов, заключения, списка использованных источников, материалов судебной практики и специальной литературы, что предусмотрено планом работы. Из содержания выпускной квалификационной работы следует, что тема соответствует специальности и специализации выпускника, кроме того, содержание работы в полной мере раскрывает тему исследования. Автором дан свой взгляд по имеющимся проблемам института контртеррористической операции как правового средства обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также организационно-правовых основ деятельности полиции по защите этих прав и свобод. Примеры действующего законодательства и материалы судебной практики приведены к месту. Можно считать их достаточными для освещения избранной темы.

Обоснованность выводов и предложений. На основе анализа современного российского законодательства Крылов Д.А. предлагает и аргументировано обосновывает своё, авторское видение направлений решения отдельных проблемных аспектов правовых и организационных основ деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения и контртеррористической операции. Автор выявляет потенциал дальнейшего развития и совершенствования законодательства об обеспечении прав и свобод человека и гражданина при введении правового режима контртеррористической операции. Считаю выводы и предложения автора выпускной квалификационной работы правильными и оформленными со знанием действующего законодательства и существующей практики.

Качество оформления выпускной квалификационной работы. Рецензируемая работа выполнена на достаточно высоком уровне и показывает, что ее автор знает данную тему и легко оперирует специальными терминами. Стиль изложения работы доступен как специалистам, так и широкому кругу заинтересованных лиц.

Замечания по выпускной квалификационной работе. Местами работа носит описательный (публицистический) характер и не содержит выводов автора в окончании параграфов.

Рекомендуемая оценка. В целом, выполненная выпускная квалификационная работа отвечает предъявленным требованиям, может быть допущена к защите, заслуживает положительной оценки, а её автор – присвоения квалификации «юрист».

Рецензент:

«___» _____ 2017 г.

С рецензией ознакомлен

Крылов Д.А.

«____» _____ 2017 г.

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Казанский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

**Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования
«Казанский юридический институт Министерства внутренних дел
Российской Федерации»**

ОТЗЫВ

на выпускную квалификационную работу

слушателя 312 учебной группы 6 курса заочной формы обучения по
специальности 40.05.02 «Правоохранительная деятель-
ность»

(№ группы, курс, специальность, факультет)

Крылова Дмитрия Александровича

(фамилия, имя, отчество)

Тема: Обеспечение прав человека и законности полицией в условиях
чрезвычайного положения контртеррористической операции

Выпускная квалификационная работа Крылова Д.А. «Обеспечение прав человека и законности полицией в условиях чрезвычайного положения контртеррористической операции» написана на достаточно актуальную тему, поскольку проблемы обеспечения прав человека во время особых правовых режимов, всегда будут вызывать пристальный интерес исследователей как с точки зрения обоснованности ограничения тех или иных прав и свобод, так и соразмерности и законности использования органами внутренних дел своих полномочий в этот период. Работа структурно состоит из введения, основной части, разделенной на 2 главы и 6 параграфов, а также заключения, списка использованных источников, материалов судебной практики и специальной литературы.

Тема соответствует специальности и специализации выпускника. Название хорошо отражает суть работы. Обоснована теоретическая значимость работы. Новизна состоит в попытке выработки новых концептуальных подходов к решению проблемы обеспечения полицией прав и свобод человека и гражданина в условиях проведения контртеррористической операции. Также автор предлагает пути

решения отдельных проблемных аспектов правовых и организационных основ деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения и контртеррористической операции.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования полученных результатов в деятельности подразделений и служб органов внутренних дел.

Автору удастся вполне логично определить цели и задачи своего исследования, обосновать его теоретико-методологическую базу. Методологическую основу исследования образует совокупность применяемых общенаучных и частнонаучных правовых приемов и методов.

Теоретический материал опирается на достаточную базу фактического материала, обобщающую практический опыт подразделений ОВД. Широко используются материалы судебной практики.

Тема выпускной квалификационной работы полностью раскрыта. Цели и задачи, заявленные в начале работы, выполнены в полном объеме и на хорошем уровне. Некорректные заимствования отсутствуют. Следует особо выделить тот факт, что в работе учтены все новейшие тенденции современной юриспруденции. Данная работа представляет собой законченное, самостоятельное исследование, написана хорошим языком.

Полагаю, что, дипломная работа слушателя Крылова Д.А. «Обеспечение прав человека и законности полицией в условиях чрезвычайного положения контртеррористической операции» представляет собой самостоятельную и целостную научную работу. Она соответствует всем требованиям, предъявляемым для выпускной квалификационной работы данного профиля, и заслуживает положительной оценки.

Научный руководитель
к.полит.н., доцент,
полковник полиции

(ученая степень, ученое звание,
должность, специальное звание)

(подпись)

А.Н.Зиннатуллина

(инициалы, фамилия)

«__» _____ 20__ г.

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Казанский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

3

Кафедра административного права, административной деятельности
и управления ОВД

7

7

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

4

**тема: «Обеспечение прав человека и законности полицией в условиях
чрезвычайного положения контртеррористической операции»**

0

Выполнил: _____
(фамилия, имя, отчество)

Правоохранительная деят-сть, 2011 г.н., ____ уч.гр.
(специальность, год набора, № группы)

7

Руководитель:

7

(ученая степень, ученое звание, должность)

(фамилия, имя, отчество)

0

Консультант:

(ученая степень, ученое звание, должность)

(фамилия, имя, отчество)

0

Рецензент:

(ученая степень, ученое звание, должность)

6

(фамилия, имя, отчество)

9

К защите

7

(допущена, не допущена)

Начальник кафедры _____

Дата защиты: « ____ » _____ 2017 г. Оценка _____

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Несмотря на активно принимаемые меры по предупреждению терроризма, эта глобальная проблема не утрачивает своей актуальности: терроризм стал главной угрозой XXI века. В современных условиях терроризм вышел за рамки национальной проблемы отдельных стран и приобрел международные масштабы. Количество террористических актов в мире год от года увеличивается, несмотря на активно принимаемые меры. Так, в 2016 году количество терактов в мире выросло на 25% по сравнению с 2015 годом¹. В 2016 году на территории России было предотвращено более 300 терактов, которые, в первую очередь, планировались на территории Дагестана, Ингушетии, Чечни и Ставропольского края в местах массового пребывания людей. С начала 2017 года в России предотвращено 35 преступлений террористического характера².

Наиболее эффективным правовым средством противодействия терроризму является введение правового режима контртеррористической операции, предусмотренного статьей 11 Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»³ (далее - ФЗ «О противодействии терроризму»). Очевидно, что снижение количества терактов - это заслуга всех правоохранительных органов. Исходя из анализа ст. 15 ФЗ «О противодействии терроризму», в число правоохранительных органов, непосредственно осуществляющих борьбу с терроризмом, входят: Федеральная служба безопасности Российской Федерации (далее - ФСБ РФ); Министерство обороны Российской Федерации; Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее - МВД РФ); Министерство по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации (далее - МЧС РФ) и др. Имея общую задачу - борьбу с терроризмом, каждый из этих субъектов выполняет свои специфические функции.

¹ Число терактов в мире за 2016 год выросло на 25% [электронный ресурс]. - Доступ: <http://www.newsra.com>. Дата обращения: 15.07.2017.

² Ряд терактов предотвращен на Северном Кавказе [электронный ресурс]. - Доступ: <http://www.rusnovosti.ru/news/25931>.

³ О противодействии терроризму: [федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ: по состоянию на 6 июля 2016 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 11. - Ст. 1146.

Следует отметить, что особое место в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина при введении правового режима контртеррористической операции занимают органы внутренних дел (полиция). Это, прежде всего, обусловлено широтой полномочий полиции, позволяющей активно, посредством самых разнообразных средств и методов, а также в различных формах участвовать в обеспечении прав и свобод граждан. Но, к сожалению, на практике использование полицией своих полномочий не всегда сочетается с такими принципами их деятельности как законность, обоснованность и соразмерность, что нередко приводит к нарушению прав граждан именно органами внутренних дел.

В этой связи особый интерес представляет выработка новых концептуальных подходов к решению проблемы обеспечения полицией прав и свобод человека и гражданина в условиях проведения контртеррористической операции.

Приведенные обстоятельства обуславливают актуальность и практическую значимость темы дипломной работы.

Степень разработанности темы. Определяя степень разработанности данной темы, следует отметить, что правовой режим контртеррористической операции, особенно в контексте обеспечения прав и свобод человека и гражданина, недостаточно изучен в научной литературе. Рассмотрению различных аспектов как правовых режимов в целом, так и особых правовых режимов в частности, в том числе и в связи с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, посвящены работы отечественных ученых С.С. Алексеева, Д.Н. Бахраха, И.В. Гончарова, В.Н. Григорьева, В.В. Гущина, А.Н. Домрина, В.В. Лозбинева, А.В. Малько, А.В. Мелехина, И.С. Розанова, В.Б. Рушайло, СВ. Тихомирова и других ученых.

Результаты исследований отдельных аспектов противодействия терроризму, в том числе в рамках правового режима контртеррористической операции, представлены в трудах ученых Ю.И. Авдеева, Ю.М. Антоняна, М.И. Дзлиева, О.В. Зубовой, Э.С. Иззатдуста, М.П. Киреева, Е.Г. Ляхова, А.Ф. Майдыкова, Н.В. Патрушева, В.Е. Петрищева, В.В. Устинова, О.М. Хлобустова и др.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе обеспечения полицией прав и свобод человека и гражданина в условиях правового режима контртеррористической операции.

Предметом исследования выступает совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность полиции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в условиях проведения контртеррористической операции, и соответствующая практика их реализации.

Целью дипломной работы является исследование института контртеррористической операции как правового средства обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также организационно-правовых основ деятельности полиции по защите этих прав и свобод.

Основные задачи дипломной работы:

1) рассмотреть правовой режим чрезвычайного положения и контртеррористической операции в системе особых правовых режимов: понятие и правовое регулирование;

2) раскрыть особенности правового статуса граждан в условиях правового режима чрезвычайного положения и контртеррористической операции;

3) изучить конституционно-правовые гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях правового режима чрезвычайного положения и контртеррористической операции;

4) проанализировать правовые основы деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения и контртеррористической операции;

5) охарактеризовать организационные основы деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения и контртеррористической операции;

6) сформулировать направления совершенствования организационно-правовых основ деятельности полиции по защите прав и свобод человека при осуществлении правового режима чрезвычайного положения и контртеррористической операции.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания (анализ, синтез, системный и целевой методы) и частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой, статистический) методы.

Нормативной базой дипломной работы послужили Конституция Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, федеральные законы и иные правовые акты. В качестве подкрепления теоретического материала в работе используется практика судов различных уровней судебной системы РФ.

Теоретическая значимость работы обусловлена тем, что сформулированные выводы имеют определенное общетеоретическое значение для науки и могут быть использованы для дальнейшей научной разработки проблем обеспечения полицией прав и свобод человека и гражданина в условиях проведения контртеррористической операции.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что материалы дипломной работы, основные выводы и предложения могут быть использованы: при разработке и совершенствовании законодательства, регулирующего общественные отношения в условиях правового режима контртеррористической операции; при совершенствовании правовых и организационных основ деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в условиях правового режима контртеррористической операции; в практической деятельности сотрудников полиции, принимающих участие в обеспечении режима контртеррористической операции.

Дипломная работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников, литературы и приложения. В первой главе дана общая характеристика реализации прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения и контртеррористической операции. Во второй главе осуществлен анализ правовых и организационных основ деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения и контртеррористической операции.

Глава 1. Общая характеристика реализации прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения и контртеррористической операции

§1. Правовой режим контртеррористической операции в системе особых правовых режимов: понятие и правовое регулирование

Для достижения безопасности государства необходим эффективный механизм правового регулирования, управления и координации деятельности политических сил и общественных групп, а также действенных институтов их защиты¹.

Многочисленный и неоднозначный характер подходов к определению сущности и понятия такой категории права, как «особый правовой режим», позволяет сделать вывод, что на сегодняшний день рассматриваемый институт не нашел должной разработки, а в целях формирования единого подхода к пониманию и практическому применению в современных реалиях возникла необходимость законодательной формулировки и закрепления понятия «особого правового режима», что позволит устранить имеющиеся на сегодняшний день противоречия в существующих научных подходах и легализовать четкий перечень отличительных черт и признаков особых правовых режимов².

Все существующие на сегодняшний день подходы в той или иной мере охватывают содержательную сторону рассматриваемой категории, но носят несколько размытый характер. А ситуация с отсутствием единого подхода к определению четких границ правового поля способствует созданию благоприятной почвы для необоснованного и чрезмерного ограничения прав и свобод одних субъектов правоотношений и неконтролируемому расширению полномочий других.

В целях исключения такой юридической коллизии хотелось бы предложить законодательно закрепить понятие «особый правовой режим» с выделением ряда

¹ Алиева Э.Б., Алимурзаев Э.З. Национальная безопасность Российской Федерации: теоретико-правовой аспект // Юридический вестник ДГУ. - 2014. - №2. С.47.

² Епифанов А.Е., Джамбалаев Я.Р. Особые государственно-правовые режимы в отечественной теории государства и права // Право и практика. - 2015. - №1. - С. 30.

отличительных признаков, создающих пределы и границы практического применения данной категории права. Под особым правовым режимом следует понимать совокупность юридических средств, приемов и методов, временно применяемых на всей территории Российской Федерации либо ее части в случае возникновения внешних либо внутренних экстраординарных условий и обстоятельств, создающих угрозы суверенитету и территориальной целостности государства, правам и свободам граждан, национальной безопасности, и предусматривающие особый специальный режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, и других субъектов правоотношений, выраженный в расширении полномочий органов, обеспечивающих соблюдение введенного правового режима и ограничении прав и свобод других субъектов правоотношений.

Среди общих отличительных особенностей всех видов особых правовых режимов можно выделить следующие:

- особые правовые режимы функционируют при возникновении на определенной территории ситуации экстраординарного характера. При этом для введения данных видов режимов необходимо наличие двух обязательных оснований: фактического (возникновение чрезвычайной ситуации, состояние войны) и юридического (принятие соответствующего федерального конституционного закона или федерального закона);

- целями введения особых правовых режимов выступают предотвращение угрозы суверенитету и территориальной целостности государства, правам и свободам граждан, национальной безопасности;

- продолжительность действия особых правовых режимов, исходя из их сущности, всегда носит временный характер: как правило, время введения данных режимов либо четко фиксировано (при введении чрезвычайного положения) либо носит неопределенный характер, и зависит от времени, необходимом для устранения условий, послужившим основанием их введения: подписание акта о капитуляции, ликвидация непосредственной угрозы и т.д. (при военном положении);

- рассматриваемый вид режимов предопределяет особый режим функционирования органов государственной власти, граждан и иных правосубъектов. Как

правило, в условиях экстраординарной ситуации происходит расширение функций и полномочий органов государственной власти, что неизменно влечет за собой ограничение некоторого перечня конституционных прав и свобод человека и других субъектов рассматриваемых правовых отношений. При этом вопросы соразмерности и пределов правомерности данных ограничений на сегодняшний день носят довольно острый характер;

- содержание института особого правового режима предопределяет необходимость повышения эффективности административно-управленческой деятельности всех государственных органов, что направлено на ликвидацию негативных последствий возникших ситуаций в кратчайшие сроки, а также требует рационального использования правовых, людских, информационных и технических ресурсов в рассматриваемый период времени¹.

Таким образом, специальный правовой режим представляет собой установленный специальным законодательством порядок регулирования, отличающийся высокой степенью определенности и четкости правового воздействия, заключающийся в особом сочетании юридических средств, состоящих в дополнительных правах, запретах или обязываниях, направленных на упорядочение специфических процессов, явлений и отношений².

Конституцией Российской Федерации³ закреплено два вида особых правовых режимов: режим чрезвычайного положения и режим военного положения. На наш взгляд, к числу особых правовых режимов на законодательном уровне следует отнести также правовой режим контртеррористической операции.

Прежде чем перейти к рассмотрению сущности режима контртеррористической операции, необходимо определить содержание родственных понятий: «анти-» и «контртеррористическая деятельность». Так, толковый словарь С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой содержит следующие трактовки: - «анти...» (греч. anti...) - при-

¹ Устинов В.В. Государственная антитеррористическая стратегия: общая концепция и правовые аспекты // Государство и право. - 2013. - № 3. - С. 6-7.

² Малько А.В., Лиманская А.П. Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2016. - №6 (95). - С. 120-124.

³ Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 21 июля 2014 г.] // Российская газета. - 1993. - №237.

ставка, обозначающая противоположность, соответствует слову «противо...», например: антифашист, антинаучный; - «контр., «контра...» (лат. contra - против) - приставка, обозначающая противодействие, противоположность тому, что выражено во второй части, например: контрреволюция, контрманевр»¹.

По суждению О.Манина, «...приставка «анти...» применяется в словах, характеризующих явления более высокого, общего уровня (характера), а приставка «контр...» - при описании явлений более низкого уровня, имеющих частное, внутреннее значение. Например: антиимпериалистическая борьба, но контрреволюция; антинаучная деятельность, но контратака. Таким образом, понятие «антитеррористическая деятельность» относится к борьбе с терроризмом в масштабах мирового сообщества, а понятие «контртеррористическая деятельность» - к борьбе с терроризмом, осуществляемой непосредственными субъектами исполнительной власти внутри страны, например, МВД или ФСБ России»².

По нашему мнению, с данными суждениями нельзя не согласиться, однако, представленная терминология законодателем объединена в более широкое понятие - «противодействие терроризму». Так противодействие терроризму - деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по:

а) предупреждению терроризма, выявлению, устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма) - «антитеррористическая деятельность»³;

б) выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом) - «контртеррористическая деятельность»⁴;

в) минимизации и (или) ликвидации последствий террористического акта.

Введение правового режима контртеррористической операции приводит к возникновению новых общественных отношений, перераспределению взаимных

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений // Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд, дополненное. - М: ООО «Издательство ЭЛПИС», 2011. - С. 291.

² Рачев Д.Н. Административно-правовой режим контртеррористической операции: его признаки и особенности // Вестник Московского института МВД России. - 2016. - №6. - С.171.

³ Там же.

⁴ Там же.

прав и обязанностей между гражданами и государством в лице его органов и должностных лиц.

Отметим, что нормативным актом, регулирующим вопросы противодействия терроризму в Российской Федерации и устанавливающим в этой связи ограничения конституционных прав и свобод, является Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹. При этом понятие, изложенное в Федеральном законе «О противодействии терроризму», следует толковать более расширено. На наш взгляд, режим контртеррористической операции можно определить как вид особого правового режима, вводимого Указом Президента Российской Федерации в пределах определенной территории в целях предупреждения и пресечения совершения террористического акта, достижения минимизации его последствий и защиты прав и свобод, интересов личности, общества и государства, влекущий расширение круга полномочий органов государственной власти, правоохранительных органов и введение определенных ограничений прав и свобод граждан².

Пункт 1 ст. 11 Федерального закона «О противодействии терроризму» гласит: «В целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства по решению должностного лица, принявшего в соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона решение о проведении контртеррористической операции в пределах территории ее проведения может вводиться правовой режим контртеррористической операции на период ее проведения».

Таким образом, согласно указанному положению зону проведения контртеррористической операции следует рассматривать как зону введения особого правового режима, в рамках которой могут быть применены такие специальные ограничительные меры, как введение ограничения свободы передвижения, огра-

¹ О противодействии терроризму: [федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ: по состоянию на 6 июля 2016 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 11. - Ст. 1146.

² Андреев А.В., Смолина Д.В. Основные этапы развития чрезвычайного законодательства в России: критический анализ // Научное мнение. - 2015. - №11-3. - С. 64-68.

ничество личной неприкосновенности и других конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Правовой режим в зоне проведения контртеррористической операции отличается от правовых режимов военного и чрезвычайного положения, прежде всего, более упрощенной процедурой введения (не требуется решение Президента Российской Федерации). Основным субъектом, осуществляющим борьбу с терроризмом, выступает Федеральная служба безопасности. Координация действий органов и служб, противодействующих терроризму, реализуется Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Однако сама контртеррористическая операция проводится под руководством именно ФСБ России¹.

Современным законодательством в качестве оснований проведения контртеррористической операции предусмотрены угрозы национальным интересам (либо национальной безопасности) государства. Происходящие сегодня в мире кардинальные изменения в геополитической, социально-экономической, духовно-нравственной сферах сделали проблему обеспечения национальной безопасности Российской Федерации особенно острой². На наш взгляд, к основаниям введения режима контртеррористической операции также следует отнести угрозы международным интересам, а именно пропаганду терроризма, распространения террористических материалов и информации, содержащей призывы к осуществлению террористической деятельности, а также осуществление финансирования террористического акта, планируемый к осуществлению в нескольких государствах, одним из которых является Российская Федерация.

Несмотря на наличие в современном российском законодательстве нормативного регулирования, законодательного закрепления отдельных положений и порядка введения режима контртеррористической операции, в правовом регулировании противодействия терроризму также существует целый ряд законодатель-

¹ О федеральной службе безопасности: [федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ: по состоянию на 18 июня 2017 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 15. - Ст. 1269.

² Магомедов М., Мирзаев М.А. Проблемы национальной безопасности России // Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe. - 2015. - №3-2 (3). - С. 96-98.

ных пробелов. Среди таковых можно отметить значительный объем подзаконных актов; отсутствие регламентации пределов самостоятельности субъектов Российской Федерации в определении мер противодействия терроризму; несовершенство законодательства субъектов Российской Федерации в указанной сфере к региональной специфике.

Кроме того, действующим законодательством предусмотрен порядок, в соответствии с которым руководитель Федеральной службы безопасности уведомляет о введении режима контртеррористической операции и о территории, в пределах которой она проводится Президента РФ, Председателя Правительства РФ и иных должностных лиц. При этом цели уведомления и действия указанных лиц российским законодательством не урегулированы. Думается, что этот пробел должен быть ликвидирован. В таких случаях нужно ставить вопрос о возможности и целесообразности введения на данной территории чрезвычайного положения и в ее границах - контртеррористической операции.

Подтверждением тезиса о необходимости выделения режима контртеррористической операции как вида особых правовых режимов выступает сходство его содержания и объема принимаемых мер с чрезвычайным и военным положением. При этом меры и временные ограничения, применяемые при введении правового режима контртеррористической операции, хоть по количеству и уступают режимам чрезвычайного и военного положения, но они весьма существенны, по характеру этих мер и ограничений режим контртеррористической операции не уступает конституционно закрепленным особым правовым режимам.

Таким образом, можно сделать вывод об исключительной природе режима контртеррористической операции, которая определяется основанием его введения и перечнем предусмотренных в его рамках ограничений прав гражданина.

Правовой режим чрезвычайного положения и правовой режим контртеррористической операции имеют общие черты и особенности. Меры и временные ограничения, устанавливаемые правовым режимом контртеррористической опера-

ции, частично дублируют правовой режим чрезвычайного положения¹. Общими являются цели введения этих режимов - это обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защита конституционного строя РФ. Схожие обстоятельства, например, осуществление террористического акта, могут послужить основанием для их введения. Однако правовой режим контртеррористической операции не подменяет собой правовой режим чрезвычайного положения².

Принимая во внимание все существующие законодательные пробелы реализации режима контртеррористической операции, а также ее обусловленность временными ограничениями отдельных прав и свобод граждан³, можно прийти к выводу о необходимости закрепления правового режима контртеррористической операции на конституционном уровне как третьего вида особого правового режима путем принятия Федерального конституционного закона Российской Федерации «О введении режима контртеррористической операции».

§2. Особенности правового статуса граждан в условиях правового режима чрезвычайного положения и контртеррористической операции

Несмотря на множество существующих определений, в большинстве из них понятие правового статуса складывается из совокупности прав, свобод и обязанностей. Иногда эту совокупность называют правовым статусом (в узком смысле); либо именуют «ядром», «основой» правового положения личности. Другие элементы тогда включают в понятие правового статуса (в широком смысле) или правового положения личности⁴.

¹ Алешин В.В. О некоторых правовых аспектах осуществления режима контртеррористической операции // Право и образование. - 2014. - №9. - С. 117-126.

² Рачев Д.Н. Сущность и особенности правового режима контртеррористической операции // Научный портал МВД России. - 2015. - №1. - С. 12-15.

³ Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации. - М.: Эксмо, 2014. - С. 319-320.

⁴ Большинство представителей отечественного правоведения в настоящее время сходятся во мнении, что категории «положение» и «статус» являются тождественными. С точки зрения этимологии оба термина равнозначны.

В структуру правового статуса личности авторами включается различный набор элементов. Наряду с системой прав, свобод и обязанностей в правовой статус включают гражданство, общую правоспособность, гарантии, законные интересы, юридическую ответственность, правовые принципы и др. Несомненно, центральное место в правовом статусе принадлежит конституционным (основным) правам и свободам человека и гражданина. Все другие, образующие этот статус элементы так или иначе группируются и объединяются вокруг них.

Однако закрепление прав и свобод человека и гражданина на конституционном уровне вовсе не означает, что эти права совсем не могут ограничиваться. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 11 ФЗ «О противодействии терроризму» в условиях правового режима контртеррористической операции на период ее проведения допускаются отдельные временные ограничения. «Это закономерно, поскольку, - как верно отмечает В.В. Барбин, - реализация прав и свобод личности в общественной жизни сталкивается с индивидуальными и публичными интересами других субъектов правоотношений. В связи с этим становится неизбежным и определенное ограничение основных прав и свобод, что, безусловно, является не самоцелью или выражением какого-либо беззакония государства»¹. Напротив, возможное ограничение прав и свобод граждан выступает основным характеризующим признаком правового режима контртеррористической операции как вынужденное, но объективно обусловленное средство обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Правовое положение граждан в период введения режима контртеррористической операции имеет свои специфические особенности. С одной стороны, органами, обеспечивающими данный режим и в пределах предоставленных им полномочий, могут быть ограничены отдельные конституционные права и свободы в соответствии с ч. 3 ст. 11 ФЗ «О противодействии терроризму». С другой стороны, Конституция РФ не содержит норму, закрепляющую подобные ограничения

¹ Барбин В.В. Конституционно-правовые основания ограничения основных прав и свобод человека и гражданина. - М.: Академия управления МВД России, 2013. - С.3.

для правового режима контртеррористической операции. Как выходить из такой ситуации, Конституция РФ не регламентирует.

Конституционная неурегулированность вопроса относительно ограничения основных прав и свобод человека и гражданина при введении правового режима контртеррористической операции приводит к сложностям в практической реализации данного режима. Поэтому рассматриваемые вопросы нуждаются в выработке научно обоснованных положений, предусматривающих правовые условия возможного ограничения прав и свобод человека и гражданина, и последующем их закреплении на конституционном уровне¹.

Конституция РФ четко обозначает единственную легитимную форму возможного ограничения прав и свобод - федеральный закон². Поэтому пользование правами и свободами сопряжено с ответственностью человека, с возможными ограничениями, определяемыми мерой и границами свободы, установленными правом, принципами гуманности, справедливости, нравственности. Эти условия сформулированы в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»³. Данное положение Конституции РФ получило развитие в ч. 3 ст. 11 ФЗ «О противодействии терроризму», согласно которой в условиях правового режима контртеррористической операции на период ее проведения допускаются отдельные временные ограничения прав и свобод личности (может устанавливаться как весь комплекс мер и временных ограничений, так и от-

¹ Возможность ограничения прав и свобод граждан в настоящее время закреплена в Конституции РФ (ч. 1 ст. 56) только для режима чрезвычайного положения.

² Федеральный закон - закон, принимаемый федеральным парламентом по вопросам, отнесенным конституцией к исключительной компетенции федерации, а также к совместной компетенции федерации и ее субъектов. Общим принципом, закрепляемым конституциями всех федеративных государств, является верховенство такого закона по отношению к законам субъекта федерации.

³ Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. - М.: Юрлитинформ, 2010.

дельные меры и временные ограничения)¹. Таким образом, возможное ограничение прав и свобод граждан выступает основным характеризующим признаком этого правового режима как вынужденное, но объективно обусловленное средство обеспечения безопасности личности, общества и государства.

В действующей Конституции РФ термин «ограничение» использован 8 раз в семи статьях основного Закона². В действительности, Конституция не только предусматривает ограничения прав граждан, но и сама выступает способом ограничения государства и государственной власти и содержит обязанности, запреты и т.д., адресатами которых выступают как граждане, так и органы государства и должностные лица (и иные субъекты конституционных правоотношений). Иначе говоря, следует различать конституционные ограничения и ограничения конституционных прав, которые соотносятся как общее и особенное и по-разному нормируются Конституцией и конституционным правом.

Мы согласны с мнением Д.С. Рудьмана в том, что закрепление правовых условий ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях правового режима контртеррористической операции на законодательном уровне позволит защитить основные права и свободы этих граждан от серьезных нарушений³.

Таким образом, основной характеризующий признак правового режима контртеррористической операции выступает возможное ограничение прав и свобод граждан, как вынужденное. Согласно позиции Конституционного Суда РФ, принцип соразмерного ограничения прав и свобод означает, что публичные интересы могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, если они адекватны социально оправданным целям⁴.

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). - М.: Экспо, 2015. - С.84.

² Конституция Российской Федерации ст. 19, 23, 55, 56, 74, 79, 132.

³ Рудьман Д.С. Конституционно-правовые основы обеспечения органами внутренних дел прав и свобод человека и гражданина в условиях проведения контртеррористической операции. Дисс....к.ю.н.. Академия управления МВД России. - М., 2009. - С128.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июня 1996 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно- процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гр-на В.В. Щелухина» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 26. - Ст. 3185.

Государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные целями меры. Принцип соразмерности подразумевает также установление законодателем четких временных рамок для вводимых ограничений прав и свобод граждан¹. Временной фактор четко определяет начало и окончание действия правового режима, что позволяет свести случаи произвольного ограничения прав граждан к минимуму. В ФЗ «О противодействии терроризму» не содержится нормы, закрепляющей временные рамки действия режима контртеррористической операции. Для сокращения времени ограничения прав и свобод граждан следует закрепить конкретный пери-од действия рассматриваемого правового режима.

Большинство наших сограждан понимают, что в условиях террористической угрозы нужны какие-то меры, способные защитить жизнь, свободу, здоровье и имущество населения. Но именно они пугают часть людей. В связи с тем, что имели место факты беззакония тридцатых и конца сороковых годов прошлого столетия. Поэтому всякое усиление роли «органов» воспринимается с опаской. Закон же наделяет ФСБ на время проведения контртеррористических операций весьма широкими полномочиями.

Отличительной особенностью правового статуса граждан является то, что решение о введении правового режима контртеррористической операции, мер и временных ограничений, а также решение об их отмене распространяется на все население, проживающее (временно находящееся) в зоне действия правового режима контртеррористической операции, а не на отдельных лиц².

Таким образом, рассмотрев правовые условия ограничения прав и свобод граждан в условиях правового режима контртеррористической операции, предлагается внести изменения в ст. 11 ФЗ «О противодействии терроризму», дополнив пунктом следующего содержания: «На территории (объектах), в пределах которой

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-о «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой» // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 34. - Ст. 4368.

² Шейнин Х.Б. Допустимые ограничения прав человека в международном праве и по Конституции Российской Федерации / Под ред. М.А. Митюкова, СВ. Кабышева, В.К. Бобровой, А.В. Сычевой. - М.: Юрайт, 2014. - С. 159.

(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 с указанием оснований, целей, конкретных пределов и срока действия вводимых ограничений: ...».

Проведение контртеррористической операции влияет на изменение характера общественных отношений, изменяет формы и методы государственного управления в создавшихся экстремальных условиях и, как следствие, сопровождается ограничением конституционных прав и свобод. В связи с этим в целях обеспечения законности, в ФЗ «О противодействии терроризму» определен порядок объявления и проведения (режима контртеррористической операции, а также перечень применяемых мер и временных ограничений. В соответствии с ч. 2 ст. 12 ФЗ «О противодействии терроризму» принимать решение о проведении, а также о прекращении контртеррористической операции наделен правом руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

В качестве положительного момента можно отметить включение в ст. 11 ФЗ «О противодействии терроризму» требования незамедлительного обнародования решения о введении правового режима контртеррористической операции и решение об отмене данного режима. Однако, форма и порядок такого обнародования никак не конкретизированы, в связи с чем исполнение этого важного условия может быть весьма приблизительным.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что только четкая регламентация правового статуса граждан в условиях правового режима контртеррористической операции позволит защитить конституционные права и свободы этих граждан от серьезных нарушений. В первую очередь для этого необходимо закрепить правовые условия ограничения прав и свобод людей на конституционном уровне. Можно с уверенностью констатировать, что в настоящее время имеются все необходимые предпосылки для конституционного урегулирования правового режима контртеррористической операции в целом.

§3. Конституционно-правовые гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях правового режима чрезвычайного положения и контртеррористической операции

Система гарантий является важнейшим элементом обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях введения режима контртеррористической операции. Без гарантий провозглашение прав и свобод превращается в декларирование. Права и свободы личности только тогда становятся реальностью, когда гарантируются государством. Таким образом, рассмотрение вопроса о гарантиях прав и свобод личности в условиях введения режима контртеррористической операции имеет немалое теоретическое и практическое значение.

Следует отметить, что в юридической науке еще не выработана позиция относительно понятия «конституционно-правовые гарантии». Подобно тому, как конституционное право является ведущей отраслью российского права, так и конституционно-правовые гарантии играют существенную роль во всей системе гарантий.

Е.Н. Хазов под конституционно-правовыми гарантиями основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина предлагает понимать «совокупность норм конституционного права, обеспечивающих реализацию прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, их защиту от возможных нарушений. Причем, конституционно-правовые гарантии могут содержаться в нормах всех источников конституционного права, а не только в Конституции РФ и конституциях республик в составе РФ»¹. Следовательно, как верно замечает М.А. Лаврик, конституционно-правовые гарантии можно рассматривать в широком смысле, как гарантии, содержащиеся в любых источниках конституционного права, и в узком смысле - только как гарантии, закрепленные в Конституции РФ². В настоящее время больше сторонников широкого подхода к рассмотрению конституционно-

¹ Хазов Е.Н. Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России. - СПб.: Питер, 2013. - С. 64.

² Лаврик М.А. Гарантии конституционных прав человека: соматический аспект: Дис. ...канд. юрид. наук. - Иркутск, 2006. - С. 34

правовых гарантий¹. Однако, Ю.А. Тихомиров полагает, что только закрепление гарантий в Конституции превращает их в конституционно-правовые².

Особенность конституционно-правовых норм в сравнении с другими отраслевыми нормами, состоит в том, что большинство норм не имеют санкций. Поэтому для нормального функционирования конституционно-правовых норм требуются нормы других отраслей российского законодательства³. Категория ответственности в условиях правового режима контртеррористической операции занимает далеко не последнее место. По этой причине понятие конституционно-правовых гарантий обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях данного режима необходимо рассматривать в широком смысле⁴.

Применительно к правовому режиму контртеррористической операции представляется целесообразным следующее определение: конституционно-правовые гарантии - это правовые условия и средства, закрепленные в Конституции РФ и отраслевом законодательстве, обеспечивающие фактическую реализацию и общую защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе путем расширения полномочий органов государственной власти и дополнительного ограничения отдельных прав и свобод граждан.

Среди общих гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях контртеррористической операции иногда выделяют организационные гарантии, под которыми понимается деятельность государственных органов и общественных организаций, направленная на обеспечение и охрану прав и свобод граждан, выполнение ими обязанностей.

Организационная деятельность служит общим условием, универсальной предпосылкой действенности всей системы гарантий прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. И чем эта деятельность будет более организованной, тем

¹ Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. - М.: Юрайт, 2014. - С.82.

² Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. -М.: Статут, 2015. - С. 72-73.

³ Хазов Е.Н. Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России. - СПб.: Питер, 2013. - С. 66.

⁴ Макаров, А. В. Противодействие терроризму: анализ нормативно-правового регулирования и вопросы его совершенствования / А. В. Макаров, А. С. Жукова // Российский следователь. - 2015. - № 12. - С. 34.

выше будет эффективность реализации провозглашенных прав и свобод человека и гражданина. Именно поэтому заслуживает внимания высказанная в литературе мысль о том, что организационно-правовые средства являются «гарантиями гарантий» прав граждан¹.

Рассмотренные общие гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях правового режима контртеррористической операции следует учитывать в системе. При этом, чем совершеннее система политических, экономических, идеологических (духовных), организационных отношений в государстве, тем меньше совершается в нем террористических актов, посягающих на права и свободы человека и гражданина.

Наряду с общими гарантиями основных прав и свобод существуют специальные (юридические) гарантии, представляющие собой закрепленные в законодательстве средства, которые непосредственно обеспечивают правомерную реализацию, охрану и защиту основных прав и свобод личности в условиях правового режима контртеррористической операции.

В настоящее время классификация юридических гарантий недостаточно разработана. Рассматриваемые исследователями классификации являются, как правило, односторонними². По этой причине, не останавливаясь подробно на приведенных в литературе классификациях, необходимо рассмотреть деление юридических гарантий в зависимости от функционального содержания. Так, в соответствии с функциями юридических гарантий, в научной литературе достаточно пространенно деление последних на: 1) гарантии реализации и 2) гарантии охраны (защиты). Видится, что данная классификация наиболее полно отражает содержательную сторону юридических гарантий, затрагивая практический аспект их применения в условиях правового режима контртеррористической операции.

Исследование юридических гарантий с точки зрения их функционального назначения имеет определяющее значение для изучения их свойств и степени эф-

¹ Артамонов, И. И. Проблемы совершенствования современного законодательства в сфере противодействия терроризму / И. И. Артамонов // Вестник НАК. - 2016. - № 5. - С. 109-112.

² Рачев, Д. Н. Место правового режима контртеррористической операции в системе административно-правовых режимов / Д. Н. Рачев // Труды Академии управления МВД России. - 2015. - № 4. - С. 30.

фективности в современном обществе. Именно функциональные характеристики указанных гарантий во многом определяют их в качестве важнейших средств обеспечения прав и свобод личности.

На основании анализа научной литературы к первой группе юридических гарантий следует отнести: нормы права, устанавливающие основания возникновения тех или иных прав и свобод, конкретизацию пределов прав в текущем законодательстве; юридические факты, с которыми связывается их обладание и пользование; процессуальные формы реализации, а также меры поощрения и льготы для стимулирования правомерной и инициативной их реализации¹.

Юридические гарантии основных прав и свобод граждан в условиях режима контртеррористической операции обладают определенной спецификой, которая заключается в том, что, приходится ограничивать не только основные права и свободы террористов, но и законопослушных граждан. Ограничение основных прав и свобод этих лиц преследует цель устранить террористическую угрозу и восстановить правопорядок на данной территории. При этом необходимо пресекать неправомерное ограничение основных прав и свобод людей. В связи с этим проблема пределов ограничений прав имеет решающее значение.

Реализация конституционных прав и свобод не сводится лишь только к деятельности компетентных субъектов по обеспечению процесса реализации прав и свобод граждан в условиях проведения контртеррористической операции. Важную роль в осуществлении правовых целей играет деятельность самого обладателя права, направленная на совершение правомерных поступков по реализации конституционных прав и свобод. Речь идет о статье 22 ФЗ «О противодействии терроризму», допускающей правомерное причинение вреда, и статье 23 ФЗ «О противодействии терроризму», закрепляющей льготное исчисление выслуги лет, гарантии и компенсации лицам, участвующим в борьбе с терроризмом. Кроме того, ФЗ «О противодействии терроризму» в ст. 25 предусматривает выплату денежного вознаграждения лицам, оказывающим содействие в выявлении, преду-

¹ Трофимов, Д.С. Современное состояние борьбы с преступлениями террористического характера: аналитический обзор. - Саратов: ООО Издательский центр Наука, 2013. - С.48.

преждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористического акта, выявлении и задержании лиц, подготавливающих или совершивших такой акт.

Реализация прав и свобод личности в условиях режима контртеррористической операции невозможна без их охраны. Нет такого права, которое не нуждалось бы в охране. Как отмечает К.Б. Толкачев, «гарантии охраны, являющиеся структурными элементами механизма обеспечения прав и свобод, являются в то же время гарантиями их осуществления, то есть не могут существовать вне рамок реализации прав и свобод»¹.

После нарушения прав и свобод граждан применяются не гарантии защиты, а гарантии восстановления. По мнению К.Б. Толкачева, меры защиты прав и свобод не могут применяться после их нарушения, поскольку их уже надо не защищать, а восстанавливать. Под охраной прав и свобод следует понимать состояние правомерной реализации прав и свобод под контролем государственных органов, общественных организаций, должностных лиц, но без их вмешательства. Отрицательные факторы при этом отсутствуют, либо незначительны и не требуют включения мер защиты прав и свобод. Меры же защиты прав и свобод действуют в условиях, когда реализация прав и свобод затруднена, но права и свободы еще не нарушены². Большинство ученых не выделяют гарантии восстановления в качестве самостоятельного вида, считая это излишним теоретизированием, которое вносит путаницу, ибо традиционно восстановление нарушенного права полностью охватывалось понятием защиты.

На основании представленных точек зрения представляется, что гарантии охраны и гарантии защиты являются обособленными, самостоятельными понятиями. Причем в отдельных ситуациях эти понятия тесно связаны друг с другом в процессе обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, необходимо отметить, что меры защиты являются скорее факультативным звеном, по-

¹ Толкачев КБ. Методологические и правовые основания реализации личных конституционных прав и свобод человека и гражданина и участие в ней органов внутренних дел: Монография. - СПб.: Питер, 2014. - С. 108.

² Толкачев КБ. Методологические и правовые основания реализации личных конституционных прав и свобод человека и гражданина и участие в ней органов внутренних дел: Монография. - СПб.: Питер, 2014. - С. 110.

скольку при должных средствах предупреждения террористических актов не всегда приходится прибегать к ним в ходе реализации прав личности.

Однако в связи с совершением террористических актов неизбежно возникает проблема, связанная с защитой потерпевших от последствий этого преступления, и заключается в возмещении причиненного вреда. Достаточно вспомнить дискуссии, развернувшиеся по вопросу о том, кто и как должен возмещать вред потерпевшим от террористического акта, совершенного в Театральном центре во время демонстрации мюзикла «Норд-Ост» в г. Москве 23 октября 2002 года. Басманный районный суд г. Москвы лишь 22 февраля 2004 года в процессе длительного разбирательства удовлетворил иски о компенсации морального вреда. Но вместо того, чтобы законодательно закрепить механизм и размеры компенсации вреда, причиненного террористическим актом, законодатель с принятием ФЗ «О противодействии терроризму» снял с государства обязанность возмещения морального вреда, возложив ее исключительно на лиц, совершивших террористический акт¹ (ч. 1 ст. 18 ФЗ «О противодействии терроризму»).

Таким образом, юридические средства охраны и защиты составляют особый вид юридических гарантий прав личности. Видится, что к гарантиям охраны и защиты прав и свобод граждан в условиях правового режима контртеррористической операции относятся правовые нормы, которые регулируют деятельность государства, направленную на профилактику и предупреждение посягательств на исследуемое право. В том случае, если юридические гарантии охраны не срабатывают, и происходят нарушения прав граждан, то начинают действовать юридические гарантии защиты прав и свобод, а также ответственности виновных лиц.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что все многообразие гарантий обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях проведения контртеррористической операции образует единую систему и находится в постоянном взаимодействии друг с другом. Общие гарантии оказывают влияние

¹ Трофимов Н.Д. Проблемы возмещения вреда, причиненного террористическим актом // Российский следователь. - 2006. - № 7. - С. 55-56.

на юридические гарантии. В свою очередь, юридические гарантии оказывают обратное влияние на политические, экономические и другие условия.

Однако наличие правовых норм, закрепляющих возможность беспрепятственно пользоваться правами и свободами в условиях правового режима контртеррористической операции, совсем не означает, что каждому гражданину автоматически гарантируется их реализация. Именно поэтому в процессе обеспечения прав и свобод человека и гражданина требуется не только закрепление гарантий законодательстве, но и их непосредственная реализация. Несомненно, важнейшая роль в этом процессе принадлежит полиции.

На основании вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.

Сущность режима контртеррористической операции состоит в наличии критериев отнесения данного правового режима к категории исключительных. Они характеризуются наличием основания введения правового режима исключительной ситуации и наличие в правовом режиме исключительных ограничений прав и свобод граждан в качестве средства.

Основным характеризующим признаком правового режима контртеррористической операции» выступает возможное ограничение прав и свобод граждан, как вынужденное, но объективно обусловленное средство обеспечения безопасности личности, общества и государства. При этом данное средство должно применяться только в качестве исключительной меры временного характера.

Проведение контртеррористической операции влияет на изменение характера общественных отношений, изменяет формы и методы государственного управления в создавшихся экстремальных условиях и, как следствие, сопровождается ограничениями.

Глава 2. Правовые и организационные основы деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения и контртеррористической операции

§1. Правовые основы деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека в условиях контртеррористической операции

Террористические преступления являются наиболее общественно опасными из всех преступлений. Они сопровождаются разрушениями зданий и сооружений, гибелью невинных людей, вызывают панику и страх среди населения. Значительная часть этих преступлений совершается в условиях латентности, по этой причине их выявление, раскрытие и расследование - достаточно сложное и трудоемкое, требующее умелого сочетания оперативно-разыскных, уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий. Как показывает практика, раскрыть такие преступления с помощью одних только предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством средств затруднительно, а иногда и невозможно, необходимо использовать оперативно-разыскные и административно-процессуальные мероприятия.

Статистические данные, полученные из официальных источников, свидетельствуют, что большая часть преступлений террористического характера выявляется сотрудниками органов внутренних дел. Так, в 2016 г. из 1531 преступления террористического характера сотрудниками органов внутренних дел выявлено 1078 преступлений, для сравнения, сотрудниками Федеральной службы безопасности - 396 преступлений, сотрудниками Следственного комитета РФ - 16 преступлений¹.

Полиция в системе органов государства в условиях правового режима контртеррористической операции наделена особыми государственно-властными

¹ Официальный сайт МВД России [электронный ресурс]. - Доступ: <https://мвд.рф/reports/item/7087734>. Дата обращения 15.07.2017.

полномочиями по обеспечению прав и свобод граждан. А значит, их деятельность должна быть четко урегулирована в правовом отношении. Именно поэтому для организации борьбы с терроризмом государство в лице уполномоченных органов обеспечивает правовую основу осуществления всех необходимых мер.

Правовая основа деятельности полиции представляет собой совокупность нормативных правовых актов, так или иначе регламентирующих общественные отношения, обязательным участником которых являются органы внутренних дел и их сотрудники¹. Применительно к правовому режиму контртеррористической операции под правовыми основами деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина следует понимать совокупность правовых норм, закрепленных в нормативных правовых актах, изданных в пределах своей компетенции уполномоченными на то органами, определяющими полномочия органов внутренних дел, условия, средства противодействия терроризму, гарантии законности и другие аспекты по предупреждению и пресечению терроризма при минимальном ограничении прав и свобод человека и гражданина.

Правовые основы деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в условиях правового режима контртеррористической операции составляют:

- 1) Конституция РФ;
- 2) общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;
- 3) внутригосударственные нормативные правовые акты.

Правовым базисом деятельности полиции в сфере противодействия терроризму является Конституция РФ, которая «имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, применяемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ».

¹ Бутылин В.Н., Гончаров И.В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие. - М.: Проспект, 2012. - С. 52.

Конституция РФ как Основной закон государства устанавливает важнейшие «правила поведения» правоохранительных органов. В частности, полиция в своей деятельности при проведении контртеррористических операций должна исходить из того, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства» (ст. 2 Конституции РФ).

Среди основных прав человека, которые согласно ст. 17 Конституции РФ неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, одним из ключевых является, право на жизнь. Закрепление в Конституции РФ права на жизнь требует от полиции наряду с другими правоохранительными органами решительной борьбы с актами терроризма, в результате которых гибнут люди. С одной стороны, гибель людей может быть связана с действиями террористов, с другой» стороны, - с неудачно проведенными операциями российских спецслужб, в числе которых органы внутренних дел. Яркими примерами непрофессиональных действий органов внутренних дел последнего времени, повлекших многочисленные жертвы среди мирного населения, являлись попытки освободить заложников из концертного зала на Дубровке в Москве (129 погибших, более 700 пострадавших) и штурм школы № 1 в г. Беслане (331 человек погиб и более 600 пострадало). Это еще раз подтверждает мысль о том, насколько жизнь отдельно взятого человека порой зависит от профессионализма сотрудника органов внутренних дел¹.

В нормативно-правовую основу регулирования деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина включаются и общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры. В соответствии с положениями ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью ее правовой системы, если они вступили в юридическую силу для Российской Федерации в связи с их ратификацией и принятием соответствующих федеральных законов. Если международным договором Российской Федерации

¹ Дзлиев М.И., Иззатдуст Э.С., Киреев М.П. Современный терроризм: социально-политический облик противника / Под общей ред. д-ра юрид. наук В.В. Гордиенко. - М.: Контракт, 2015. - С. 548-549.

установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Международно-правовые нормы следует признать составной частью правовых основ деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в условиях правового режима контртеррористической операции. ФЗ «О противодействии терроризму» в статье 4 предусмотрено международное сотрудничество Российской Федерации в области борьбы с терроризмом с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями. Поэтому органы внутренних дел, осуществляющие борьбу с терроризмом, руководствуются в своей деятельности не только российским законодательством, но и общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами.

Так, первым международным актом в области борьбы с терроризмом стала Женевская конвенция «О предупреждении и наказании терроризма», принятая в 1937 г.¹ В данной Конвенции были закреплены нормы, предусматривающие меры по предупреждению совершения террористических актов, а также устанавливающие ответственность за терроризм. Спустя сорок лет была принята Европейская Конвенция о пресечении терроризма от 27 января 1977 г.² 7 мая 1999 г. РФ подписала указанную Конвенцию.

3 апреля 2000 г. Российская Федерация подписала Международную Конвенцию о борьбе с финансированием терроризма³.

Подписанная Российской Федерацией 15 июня 2001 г. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом⁴ регулирует взаимодействие правоохранительных ведомств и спецслужб государств-участников в

¹ Женевская конвенция «О предупреждении и наказании терроризма» 1937 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. - М.: Юрлитинформ, 2010.

² Европейская конвенция о пресечении терроризма (ETS № 90) (Заключена в г. Страсбурге 27.01.1977) // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 3. - Ст. 202.

³ Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 88-ФЗ «О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма» // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 28. - Ст. 2792.

⁴ Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 3-ФЗ «О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 2. - Ст. 155.

борьбе терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Кроме того, Конвенция также регламентирует такие ключевые направления и формы сотрудничества, как обмен информацией, осуществление оперативно-розыскных мероприятий, принятие совместных мер по пресечению поставок вооружения и боеприпасов террористическим группировкам, их финансирования и мер по прекращению деятельности центров подготовки боевиков.

И, наконец, следует отметить разработанную Комитетом экспертов Совета Европы по борьбе с терроризмом Конвенцию Совета Европы о предупреждении терроризма, принятую 16 мая 2005 г.¹ Рассматриваемая Конвенция является положительным примером в регламентации вопросов обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Так, одной из основных целей данной Конвенции, наряду с активизацией усилий государств по предотвращению терроризма, является нейтрализация его отрицательного воздействия на полное осуществление прав и свобод граждан. Как закреплено в ст. 3 Конвенции, каждая из сторон Конвенции должна принимать надлежащие меры, особенно в области подготовки сотрудников правоохранительных и других органов, в целях предупреждения негативных последствий террористических преступлений при соблюдении обязательств в области прав и свобод человека, предусмотренных Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Международным пактом о гражданских и политических правах², а также других обязательств в соответствии с международным правом³.

В рамках указанных соглашений осуществляется обмен информацией о деятельности террористических организаций, их местопребывании, о подготовке к совершению актов терроризма, выдача скрывающихся от правосудия за рубежом лидеров и идеологов, а также отдельных террористов, объявленных в международный розыск, совместное участие сотрудников правоохранительных органов

¹ Федеральный закон от 20 апреля 2006 г. № 56-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» // Собрание законодательства РФ. - 2006. - №17(1 ч.). - Ст. 1785.

² Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят Резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. - М.: Юрлитинформ, 2010.

³ Пчелинцев С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов: Монография. - М.: Юрайт, 2014. - С. 412-414

и спецслужб в проведении контртеррористических операций¹. Основываясь на международных соглашениях, правоохранные органы Российской Федерации эффективно сотрудничают с иностранными государствами, их правоохранными органами, в задачу которых входит борьба с терроризмом.

В целом следует отметить, что несмотря на обилие международно-правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел по борьбе с терроризмом, в международном праве до настоящего времени нет единого универсального соглашения, определяющего понятие «международный терроризм», что создает сложности в организации усилий правоохранительных органов разных стран.

Существующая терминологическая неразбериха в значительной мере затрудняет эффективную антитеррористическую деятельность. Поэтому необходима выработка единообразного подхода к употреблению соответствующих понятий и унификации антитеррористического законодательства.

Российская Федерация признает все международно-правовые акты и документы, принятые международным сообществом в рамках противодействия терроризму, и предпринимает шаги по реализации общепринятых международно-правовых подходов в нормативных актах национального права. Как верно отмечает С.А. Авакьян, «нормы международных документов надо как можно быстрее трансформировать во внутреннее право государства». Если Российская Федерация подписала какой-то документ или присоединилась к конвенции, необходимо незамедлительно вносить коррективы в национальное право². Более того, интеграция России в систему основных международных конвенций и договоров, особенно после вступления в Совет Европы, обязывает её привести свое национальное законодательство в соответствие с международными и европейскими стандартами.

¹ Байбаков Ю.Г., Иванов В.Д. Комментарий Федерального Закона «О противодействии терроризму». - Ростов н/Д, 2013. - С. 30.

² Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс в 2 томах. Т. 1. - М.: Проспект, 2014. - С. 74.

К внутригосударственным нормативным правовым актам, регламентирующим деятельность органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод граждан в условиях правового режима контртеррористической операции (помимо рассмотренной Конституции РФ) следует отнести следующие источники:

- федеральные конституционные законы и федеральные законы РФ;
- нормативные правовые акты Президента РФ;
- нормативные правовые акты Правительства РФ;
- нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- акты органов местного управления и самоуправления;
- ведомственные нормативные правовые акты.

Безусловно, основным законом, регулирующим аспекты обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях правового режима контртеррористической операции, является ранее упоминавшийся ФЗ «О противодействии терроризму». Настоящий ФЗ «О противодействии терроризму» устанавливает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации (далее - Вооруженные Силы РФ); в борьбе с терроризмом.

Принципиальная разница между утратившим силу ФЗ «О борьбе с терроризмом» и действующим ФЗ «О противодействии терроризму» заключается в том, что прежний закон был направлен в основном на пресечение террористических акций, а действующий документ в значительной мере ориентирован на их предупреждение в самых разнообразных формах. ФЗ «О противодействии терроризму» по-новому выстроил государственную систему противодействия терроризму, в которой задействованы фактически все органы государственной власти Российской Федерации, среди которых особо следует отметить подразделения Федеральных органов исполнительной власти, ведающие вопросами внутренних дел.

В соответствии с п. 17 ст. 12 Федерального закона «О полиции» полиция обязана участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан. В целях исполнения данной обязанности подразделения полиции и отдельные сотрудники наделяются правом применения мер и временных ограничений, предусмотренных ст. 11 ФЗ «О противодействии терроризму».

Обеспечение безопасности личности, будучи важнейшей задачей полиции согласно ст. 1 Федерального закона «О полиции», предполагает ее обязанность принимать в пределах предоставленных законом полномочий исчерпывающие меры к предотвращению, устранению, снижению угрозы конституционно закрепленным правам и свободам человека и гражданина, конкретного физического лица, вызываемой преступными деяниями или общественно опасными событиями террористического характера.

В целях исполнения возложенных на них обязанностей сотрудникам полиции предоставляются права требовать от граждан и должностных лиц прекращения преступления или административного правонарушения; составлять протоколы об административных правонарушениях, осуществлять административное задержание, применять другие меры, предусмотренные Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации¹ (далее - КоАП РФ).

Так, согласно ч. 3 ст. 20.27 КоАП РФ «Нарушение правового режима контртеррористической операции» воспрепятствование проведению контртеррористической операции влечет наложение административного штрафа или административный арест. Данная норма - весьма действенное средство пресечения противоправного поведения, поскольку в качестве субъекта названы не только физические лица, но и юридические лица, а санкция предполагает наказание виновных административным штрафом в существенных размерах. Значит, следу-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: [федеральный закон: принят Гос. Думой 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: по состоянию на 7 марта 2017 г.] // Российская газета. - 2001. - №2868.

ет расширять рамки практики привлечения виновных к административной ответственности, что послужит целям; в том числе предупреждения совершения уголовных преступлений. К тому же предпосылки этого имеются. В частности, после введения в действие ФЗ «О противодействии терроризму» и изменения отдельных нормативных правовых актов в связи с ратификацией Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма у правоохранительных органов появилась правовая возможность для привлечения к уголовной ответственности за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма в соответствии со ст. 205.2 Уголовного кодекса Российской Федерации¹.

Важным правовым средством борьбы с терроризмом является Федеральный закон Российской Федерации от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»² (далее - ФЗ «Об ОРД»). Согласно статье 13 ФЗ «Об ОРД» право осуществлять оперативно-розыскную деятельность предоставлено полиции наряду с оперативными подразделениями других правоохранительных органов. Одним из оснований для проведения оперативно-розыскных мероприятий является наличие сведений о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации. Данная норма является действенным механизмом пресечения незаконных попыток осуществления террористических актов, угрожающих безопасности России.

Поэтому оперативно-розыскной работе уделяется особое внимание в работе полиции. Характерным примером ее эффективности в предупреждении преступлений террористического характера может служить следующий эпизод. По сведениям, поступившим по оперативным каналам, стало известно, что в Москву для совершения террористических актов возможно прибытие молодой женщины -

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации: [федеральный закон: принят Гос. Думой 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: по состоянию на 7 июня 2017 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 25. - Ст. 2954.

² Об оперативно-розыскной деятельности: [федеральный закон: принят Гос. Думой 12 августа 1995 года № 144-ФЗ: по состоянию на 6 июля 2016 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 33. - Ст. 3349.

уроженки одной из северокавказских республик. Для проверки указанной информации было организовано проведение комплекса оперативно-розыскных мероприятий, в том числе в отношении гражданки М-вой. Несколько дней М-ва с молодыми девушками-москвичками, принявшими ислам, в торговом комплексе «Охотный Ряд» производила фотографирование лестничных пролетов и эскалаторов, делала записи, касающиеся расположения несущих конструкций. Полученные снимки с цифрового фотоаппарата сразу отправлялись неизвестному получателю из расположенного на первом этаже интернет-кафе. После получения сведений, что разрабатываемое лицо собирается перевозить в новый адрес какие-то предметы и тщательно маскирует свои действия, было принято решение о досмотре гражданки М-вой сотрудниками полиции. При ее личном досмотре в женской сумке было обнаружено около 200 граммов взрывчатого вещества повышенной мощности - пластида¹. Этот пример только подтверждает тот факт, какое важное место в предотвращении террористических актов занимает правильно организованная оперативно-розыскная работа. Вместе с тем это не исключает важности принятия грамотных управленческих решений и проведения мероприятий по их эффективной реализации в тесном взаимодействии с сотрудниками других силовых ведомств.

Важным законодательным актом в сфере правового регулирования борьбы с терроризмом является Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»². Данный закон определяет понятие безопасности, устанавливает субъектов обеспечения безопасности, средства, которыми она достигается, правовые основы, систему обеспечения безопасности и т.д.

Помимо основополагающих законов, неотъемлемым элементом системы правовых основ деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в условиях правового режима контр-террористической операции являются нормативные правовые акты Президента

¹ Интервью заместителя-начальника Департамента по борьбе с организованной преступностью и терроризмом // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации: <http://www.mvd.ru>. Дата обращения: 15.07.2017.

² О безопасности: [федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ: по состоянию на 5 октября 2015 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 1. - Ст. 2.

РФ и Правительства РФ. Особенностью систем правового регулирования деятельности органов внутренних дел является то, что указы Президента РФ и постановления Правительства РФ детализируют положения рассмотренных законов. В них определены территории, на которых данная деятельность осуществляется, названы органы исполнительной власти, непосредственно участвующие в проведении контртеррористической операции, установлен порядок образования органов управления операцией, закреплены меры, направленные на дополнительную социальную защиту личного состава органов и подразделений внутренних дел и т.д.¹

К числу важнейших нормативно-правовых актов Президента РФ относятся следующие:

- Указ Президента РФ № 116². В данном Указе конкретизированы вопросы совершенствования системы государственного управления в сфере противодействия терроризму. На основе Указа Президента № 116 создан и функционирует НАК РФ, заместителем председателя которого является Министр внутренних дел Российской Федерации;

- Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»³ (далее - Стратегия). Стратегия занимает особое место в системе правового обеспечения деятельности органов внутренних дел по той причине, что терроризм представляет серьезную угрозу национальной безопасности Российской Федерации. Именно поэтому борьба с терроризмом провозглашена важнейшей составной частью национальной безопасности России в соответствующей Стратегии. В ней отмечается: «Основываясь на международных соглашениях, необходимо эффек-

¹ Лаврентьев А.Р. Законодательная база борьбы с терроризмом, разграничение предметов ведения между правоохрнительными органами: Аналитический обзор. - Н. Новгород, 2016. - С. 22-23.

² О мерах по противодействию терроризму: [указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116: по состоянию на 7 декабря 2016 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 8. - Ст. 897.

³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: [указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. №683] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2016. - № 1 (часть II). - Ст. 212.

тивно сотрудничать с иностранными государствами, их правоохрнительными службами, а также международными организациями, в задачу которых входит борьба с терроризмом».

Постановления Правительства РФ согласно ст. 19 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹, программируют реализацию государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, содержат меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью, укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохрнительных органов, в том числе органов внутренних дел. Так, согласно этим полномочиям Правительства РФ в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы полиции с преступлениями террористического характера в настоящее время действует ряд постановлений Правительства РФ:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 года № 352 «О мерах по реализации Федерального Закона «О противодействии терроризму»². Для полиции Постановление Правительства РФ № 352 имеет большое значение по причине постоянного взаимодействия сил и средств, привлекаемых для проведения контртеррористической операции;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 4 мая 2008 года № 333 «О компетенции Федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, в области противодействия терроризму»³. В результате тесного взаимодействия с Федеральными органами исполнительной власти, указанными в Постановлении Правительства

¹ О Правительстве Российской Федерации: [федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ: по состоянию на 23 мая 2015 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 51. - Ст. 5712.

² О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму»: [постановление Правительства РФ от 6 июня 2007 г. № 352] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 24. - Ст. 2921.

³ О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму: [постановление Правительства РФ от 4 мая 2008 г. № 333] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 19. - Ст. 2172.

РФ № 333, органы внутренних дел способны выполнять возложенные на них задачи в области противодействия терроризму.

- Постановление Правительства Российской Федерации от 12 января 2007 года № 6 «Об утверждении Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом». Данное Постановление Правительства РФ утверждает «Правила осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического¹ акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом», в том числе сотрудников органов внутренних дел и членов их семей.

Следует отметить, что в нашем государстве сильны традиции решения вопросов правового обеспечения деятельности органов внутренних дел именно через ведомственное нормотворчество. Ю.П.Соловей отмечает, что сотрудники органов внутренних дел наиболее восприимчивы к ведомственной инструкции. Они предпочитают опираться на прямое указание руководства вместо того, чтобы искать юридическое обоснование своим действиям в многочисленных правовых источниках².

Конечно, сказанное не означает, что для правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в условиях противодействия терроризму необходимо полностью упразднить ведомственное нормотворчество. В нем существует объективная необходимость. Законодатель не имеет возможности предусмотреть и регламентировать всю совокупность возникающих в условиях правового режима контртеррористической операции общественных отношений. Для этого существует ведомственное нормотворчество, позволяющее оперативно отзываться на изменение в объекте правового регулирования, а значит позволяющее эффективно решать те задачи, которые стоят перед органами внутренних дел³.

¹ Об утверждении Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом: [постановление Правительства РФ от 12 января 2007 года № 6] // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 3. - Ст. 452.

² Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности полиции в Российской Федерации. - Омск, 2014. - С. 362.

³ Елеонский В.О. Нормотворчество в органах внутренних дел. - Н. Новгород, 2013. - С. 6.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что систему правового регулирования борьбы с терроризмом составляют весьма разнообразные нормативные правовые акты, затрагивающие различные стороны участия подразделений органов внутренних дел в проведении контртеррористических операций и позволяющие точно и полно установить место и задачи как правоохранительных органов в целом, так и подразделений органов внутренних дел. Как представляется, законодатель заложил достаточную правовую основу для эффективного противодействия терроризму. Но наряду с формированием правовых основ деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод граждан в условиях правового режима контртеррористической операции важную роль играет создание механизма реализации данных норм при организации процесса противодействия терроризму.

§2. Организационные основы деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека в условиях контртеррористической операции

Правовые основы деятельности полиции по обеспечению прав и свобод человека в условиях контртеррористической операции находят свое практическое воплощение в организации данной деятельности. В связи с этим рассмотрение организационных основ наряду с правовыми представляется крайне важным в рамках настоящего исследования.

Эффективность деятельности полиции в условиях проведения контртеррористической операции определяется именно уровнем ее организации, реальностью постановки перспективных и текущих задач, выбором наиболее целесообразных путей их достижения. Она обеспечивается профессиональной подготовленностью кадров, способностью руководителей умело управлять подчиненными силами и средствами, организовывать взаимодействие с другими службами и подразделениями, координировать совместные усилия для решения комплексных задач борьбы с терроризмом.

Рассматривая сущность организации деятельности, следует иметь в виду, что понятие «организация» трактуется неоднозначно. В одних случаях под данной научной категорией подразумевается определенное социальное образование: государственный или общественный орган, трудовой коллектив; в других - состояние объекта или субъекта, их упорядоченность и целостность в функциональном и структурном отношениях. Наконец, организация может быть представлена как один из важнейших элементов взаимодействия, то есть как сознательная; деятельность, направленная на упорядочение состояния тех или иных социальных образований.

Учитывая специфику проводимого исследования; под «организацией» будет пониматься деятельность, направленная на объединение усилий субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом, в достижении поставленных целей.

В отличие от ФЗ «О борьбе с терроризмом» ФЗ «О противодействии терроризму» не закрепляет конкретный перечень субъектов, участвующих в борьбе с терроризмом. Исходя из анализа ст. 15 ФЗ «О противодействии терроризму» субъектами, входящими в состав группировки сил и средств и непосредственно осуществляющими борьбу с терроризмом в пределах своей компетенции, являются: Федеральная служба безопасности РФ; Министерство обороны РФ; МВД РФ; Министерство юстиции РФ; Служба внешней разведки РФ; Федеральная служба охраны РФ; МЧС РФ и др. Имея общую задачу - борьбу с терроризмом, каждый из этих субъектов выполняет свои специфические функции.

Однако, ФЗ «О противодействии терроризму» не определяет компетенцию органов антитеррористической деятельности, за исключением компетенции Президента РФ и Правительства РФ, а также вопросов применения и компетенции Вооруженных Сил РФ как специфического субъекта. Между тем, согласно ч. 3 ст. 5 ФЗ «О противодействии терроризму» федеральные органы исполнительной власти осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий. Как следует из п. 2 ч. 1 ст. 5 ФЗ «О противодействии терроризму», компетенцию органов внутренних дел по борьбе с терроризмом устанавливает Президент РФ.

В научной литературе компетенцию обычно определяют как право или права и обязанности органа. Однако, по верному замечанию И.И. Сафонова, подобная позиция является неточной, поскольку она не учитывает того, что «полномочия сами по себе без их применения к решению определенного круга вопросов деятельности органа государства, не могут существовать»¹. Эти две категории неразрывно связаны и их необходимо рассматривать вместе. Таким образом, компетенция полиции представляет собой круг вопросов ведения и совокупность полномочий полиции, взятых вместе. Под предметом ведения в указанном определении мы понимаем круг общественных отношений, в которых действует полиция. Содержание предмета ведения полиции не вызывает сомнений. Его составляют общественные отношения в сфере укрепления законности, охраны правопорядка, охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, государственных интересов, в том числе при противодействии терроризму².

Что касается полномочий полиции в области противодействия терроризму, то в действующем Положении о МВД РФ³, упоминания о противодействии терроризму нет. А между тем, органы внутренних дел не только участвуют в проведении контртеррористических операций, но также выявляют, предупреждают, пресекают, раскрывают и расследуют преступления террористической направленности. В целях исполнения указанной обязанности на полицию возложено право применения мер и временных ограничений, предусмотренных ст. 11 ФЗ «О противодействии терроризму».

Таким образом, полиции наряду с ФСБ РФ отводится едва ли не самая важная роль по обеспечению прав и свобод человека и гражданина при введении режима контртеррористической операции. Это объясняется спецификой тех служебных задач, которые ставятся перед ними. Анализ полномочий органов внут-

¹ Сафонов, И.И. Организация раскрытия и расследования терроризма: монография / Под ред. А. С. Подшибякина / И.И. Сафонов. - М.: Издатель Шумилова И. И., 2014. - С.93.

² Бутылин В.Н., Гончаров И.В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие. - М.: Проспект, 2012. - С. 107-108.

³ Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: [указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248: по состоянию на 15 июля 2017 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 10. - Ст. 1334.

ренных дел по обеспечению правового режима контртеррористической операции показывает, что практически все подразделения участвуют в проведении контртеррористической операции.

На базе Внутренних войск МВД указом президента создана Федеральная служба войск национальной гвардии России¹, которая занимается борьбой с терроризмом и организованной преступностью. Войска нацгвардии входят в структуру созданной Федеральной службы войск национальной гвардии. Сама эта служба осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии, а также в сфере оборота оружия, частной охранной деятельности и вневедомственной охраны.

В состав Федеральной службы войск национальной гвардии России вошли отряды ОМОН, СОБР, подразделения вневедомственной охраны, ФГУП «Охрана», Центр специального назначения сил оперативного реагирования и авиации МВД. Специальные отряды, отряды мобильные особого назначения, Центр специального назначения и авиационные подразделения находятся в оперативном подчинении министра внутренних дел РФ и соответствующих руководителей территориальных органов министерства внутренних дел РФ. В документе поясняется, что «порядок оперативного подчинения устанавливается министром внутренних дел РФ по согласованию с директором Федеральной службы войск национальной гвардии - главнокомандующим войсками национальной гвардии.

Отметим, что имеющиеся в системе органов внутренних дел в достаточном количестве специализированные структуры можно назвать подготовленными к борьбе с терроризмом лишь условно, поскольку они, в большей степени, сориентированы на проведение силовых акций, когда преступление уже совершено. Между тем, противодействие терроризму - это, в том числе, заблаговременная оперативная работа. Именно она позволяет выявлять террористические организации

¹ О войсках национальной гвардии Российской Федерации: [федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2016. - № 27 (часть I). - Ст. 4159.

на стадии возникновения, а террористические акты пресекать на стадии планирования и подготовки.

Отметим, что в 2004 году в рамках административной реформы федеральных ведомств на базе ГУБОП был образован Департамент по борьбе с организованной преступностью и терроризмом Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее - ДБОПиТ МВД РФ)¹. Это специализированный орган, занимающийся проблемами предупреждения, выявления и пресечения преступлений террористического характера на профессиональной основе. Перед ДБОПиТ МВД РФ были поставлены задачи по:

- 1) пресечению деятельности террористических преступных сообществ (организаций), банд и организованных групп;
- 2) проведению разведывательно-оперативных мероприятий с целью получения сведений о процессах и тенденциях, происходящих в террористической среде, документированию преступной деятельности организаций и их лидеров;
- 3) выявлению и привлечению к ответственности лиц, использующих служебное положение в интересах террористических формирований;
- 4) предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию конкретных преступлений, совершенных организованными террористическими группами.

В 2006 году МВД РФ приняло ряд конкретных мер организационного характера по совершенствованию управления подразделениями по борьбе с терроризмом по вертикали. В частности, ДБОПиТ МВД РФ, межрегиональные Центры «Т» ГУ МВД России по Федеральным округам, управления по борьбе с терроризмом при МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации стали составлять единую централизованную систему специализированных подразделений МВД РФ. Данная мера привела к значительным успехам в борьбе с терроризмом.

В целях совершенствования руководства деятельностью Министерства внутренних дел РФ и органов внутренних дел Российской Федерации по обеспечению экономической безопасности, борьбе с коррупцией, организованной пре-

¹ Департамент по противодействию экстремизму [электронный ресурс]. - Доступ: <http://www.agentura.ru/dossier/russia/mvd/dbopit/>

ступностью и экстремизмом, усиления гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)» 6 сентября 2008 года был подписан Указ Президента Российской Федерации № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹), (далее - Указ Президента РФ № 1316). Согласно Указа Президента РФ № 1316 на базе ДБОПиТ МВД РФ в пределах их установленной штатной численности в органах внутренних дел образованы новые подразделения: департамент по противодействию экстремизму (ДПЭ) и департамент по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите. Ранее эти функции были возложены на ФСБ РФ и ФСО РФ.

Наряду с функцией по борьбе с терроризмом полиция относится к числу основных органов государственной власти, обеспечивающих охрану прав и свобод граждан в условиях проведения контртеррористической операции. Органы внутренних дел реализуют свою компетенцию по обеспечению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в следующих основных видах деятельности: административной, оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной.

Административная деятельность - это наиболее объемная составная часть деятельности полиции, осуществляемая подразделениями, службами и сотрудниками при осуществлении режима контртеррористической операции с помощью различных административно-правовых методов и средств. Эта деятельность в большей степени регламентируется нормами административного законодательства, что влечет вступление полиции в административно-правовые отношения с различными субъектами, в том числе гражданами по поводу реализации и обеспечения их прав и свобод. В административной деятельности полиции по охране и защите этих прав и свобод особое место занимает охрана общественного порядка, личной и общественной безопасности, реальное обеспечение которой дает гражданину действительную возможность использовать многие из них. Так, предупреждая и пресекая правонарушения и преступления в условиях проведения

¹ О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации: [указ Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1316: по состоянию на 5 сентября 2011 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 37. - Ст. 4182.

контртеррористической операции, полиция тем самым способствует обеспечению прав и свобод граждан.

Полиции принадлежит особая роль в обеспечении порядка и безопасности во время, террористических актов. В таких условиях права человека на жизнь, здоровье, свободу, неприкосновенность, жилище, собственность, честь, достоинство и права подвергаются прямой угрозе и нуждаются в принятии полицией мер соответствующей охраны и защиты. Профессиональная деятельность полиции по обеспечению порядка и безопасности в рассматриваемых условиях позволяет предотвратить панику, спасти людей, не допустить совершения тяжких преступлений, своевременно оказать помощь пострадавшим и, в конечном счете, гарантировать защиту прав и свобод граждан, их законных интересов. Возложение на полицию функций, непосредственно не относящихся к борьбе с терроризмом, обосновывается тем, что сотрудники полиции чаще любых других органов оказываются в ситуациях, когда кому-либо требуется помощь, а также контактируют с гражданами вследствие круглосуточного режима работы и поэтому могут быть быстро мобилизованы.

Еще более возрастает значение деятельности полиции в условиях установления правового режима контртеррористической операции. Дело в том, что в рамках этого режима, полиция наделена правом применять временные ограничения по отношению к физическим, а также юридическим лицам. В указанных обстоятельствах ответственность полиции усиливается и при непрофессиональных действиях отдельных сотрудников, чрезмерное ограничение может привести к массовым нарушениям прав и свобод граждан. Именно поэтому любое применение силы должно быть строго соразмерно возникшей ситуации, тем более что в условиях режима контртеррористической операции это нередко и так связано с серьезными ограничениями прав и свобод человека и гражданина¹.

Все это обуславливает исключительную остроту вопросов законности при реализации полицией своих широких правоохранительных полномочий.

¹ Бутылин В.М. Юридическая ответственность сотрудников органов внутренних дел как средство обеспечения прав человека в их деятельности. - М.: Контракт, 2013. - С. 73.

Выполнение полицией задач по обеспечению и защите прав и свобод граждан в условиях проведения контртеррористической операции затрудняется вследствие осложнения оперативной обстановки - роста количества правонарушений и преступлений, необходимости спасения большого количества людей и рядом других факторов. Помимо выполнения задач, возложенных на полицию в связи с обеспечением рассматриваемого режима, они продолжают выполнять, свои обычные функции, определенные для них Федеральным законом «О полиции». Это говорит о том, что в условиях правового режима контртеррористической операции из всех правоохранительных органов, осуществляющих этот режим, полиция обладает наиболее значительными полномочиями и в то же время на них приходится основная нагрузка по обеспечению этого режима .

Однако, как правильно отмечает Р.М. Яппаров, «если мы хотим успешно бороться с терроризмом, нужно отказаться от общепринятого, но неверного подхода, согласно которому вся тяжесть и ответственность в борьбе с терроризмом лежат только на правоохранительных структурах и спецслужбах». Как представляется, в противодействии терроризму должны найти свое место и федеральные органы исполнительной власти, и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, и органы местного самоуправления, и общественно-государственные объединения, и средства массовой информации, и, наконец, граждане и общество в целом. Таким образом, эффективность всей работы по осуществлению противодействия терроризму находится в прямой зависимости от взаимодействия и координации¹.

Полиция в процессе обеспечения прав и свобод человека и гражданина осуществляет взаимодействие со следующими группами субъектов антитеррористической деятельности:

1. Общие: федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественно-государственные объединения, средства массовой

¹ Яппаров Р.М. Организация антитеррористической деятельности на современном этапе / Под общ. ред. д.ю.н., профессора Ф.Б. Мухаметишна. - Уфа, 2015. - С. 248.

информации, граждане и < обществом целом;

2. Специальные: правоохранительные органы, в том числе различные уровни системы органов внутренних дел (например, войска национальной гвардии).

Заблаговременное проведение мероприятий по взаимодействию, как показывает опыт, способствует успешному выполнению поставленных перед полицией задач. Основными формами взаимодействия полиции с другими правоохранительными органами в сфере противодействия терроризму являются:

- проведение по согласованию совместных и (или) скоординированных профилактических мероприятий по предупреждению и контртеррористических операций по пресечению терроризма;

- проведение по согласованию совместных учений по подготовке сотрудников к действиям в условиях проведения контртеррористической операции;

- обмен информацией в сфере противодействия терроризма, создание специализированных банков данных, включающих в себя сведения о террористических группировках и их членах, об используемых террористами средствах и методах террористической деятельности, их технической вооруженности, каналах материально-технического и финансового обеспечения, о местах расположения лагерей и учебных центров по подготовке террористов, направлениях их деятельности;

- выполнение запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий, направленных на противодействие терроризму;

- подготовка кадров и обмен опытом работы в сфере противодействия проявлениям терроризма;

- проведение совместных научных исследований проблемных вопросов в сфере противодействия терроризму;

- осуществление сотрудничества полиции с правоохранительными органами зарубежных государств, включающего правовую взаимопомощь, проведение совместных, согласованных мероприятий по противодействию терроризму, обмен информацией между ними и т.д.

Учитывая современные тенденции террористических проявлений, их повышенную общественную опасность, а также законспирированный характер деятельности террористов, органы внутренних дел вынуждены использовать в борьбе с этим явлением не только гласные, но и негласные средства и методы¹. Применение последних возможно только в рамках оперативно-розыскной деятельности на основании ФЗ «Об ОРД».

Оперативно-розыскная деятельность является не менее важным направлением работы полиции по обеспечению прав и свобод человека в борьбе с терроризмом. Полученная оперативным путем информация может успешно использоваться в предупредительных целях. Специальными приемами органы внутренних дел могут предотвратить реальную угрозу совершения террористического акта и тем самым обеспечить права и свободы человека и гражданина, не доводя дело до проведения контртеррористической операции. К тому же, предотвратить террористический акт бывает значительно сложнее, чем установить и обнаружить его исполнителей. Поэтому оперативно-розыскной работе в деятельности полиции уделяется особое внимание.

Представляется, что эффективность реализации полицией функции предотвращения преступлений террористического характера в целом определяется уровнем организации оперативно-розыскной деятельности. Полиция наиболее приближена к населению и, реализуя свои многочисленные функции, имеет достаточно возможностей для своевременного выявления и оперативного устранения попыток осуществления террористических актов, ограничивающих права и свободы граждан и препятствующих их осуществлению. Таким образом, нет сомнений в том, что основные усилия сотрудников полиции должны быть сосредоточены на получении оперативной информации, направленной на предупреждение террористических актов. Вместе с тем это не исключает важности проведения мероприятий по эффективной реализации оперативных материалов в тесном взаимодействии с сотрудниками следственных подразделений МВД РФ.

¹ Иванова Д.И. Криминологическое обеспечение сотрудничества МВД России с международными организациями в сфере контроля над терроризмом: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. - М., 2007. - С. 16.

Уголовно-процессуальная деятельность полиции занимает важное место в сфере обеспечения прав и свобод граждан. Учитывая специфику расследования уголовных дел о преступлениях террористической направленности, в составе следственных аппаратов созданы специализированные отделы, организация работы и процессуальный контроль за которыми возложены на управление по расследованию организованной преступной деятельности и коррупции Следственного комитета РФ.

Раскрытие и расследование террористических актов предполагает участие широкого круга субъектов этой деятельности. Именно поэтому требуется большая согласованность, лучшее взаимодействие, в том числе с правоохранительными органами других государств. Такое взаимодействие возможно на основании международных договоров и соглашений о правовой помощи. В целях объединения усилий следственных, оперативных и других подразделений органов безопасности, прокуратуры, внутренних дел по расследованию преступлений, совершаемых террористическими группировками, создаются совместные следственно-оперативные группы. Эти группы комплектуются из наиболее квалифицированных следователей и оперативных сотрудников правоохранительных органов.

§3. Направления совершенствования организационно-правовых основ деятельности полиции по защите прав и свобод человека при осуществлении правового режима чрезвычайного положения и контртеррористической операции

Следует отметить, что совершенствование чрезвычайного законодательства является важным элементом профилактики террористической деятельности. В этом контексте с особой значимостью прозвучало выступление Президента Российской Федерации на XIV Совещании руководителей специальных служб, органов безопасности и правоохранительных органов иностранных государств-партнеров ФСБ России, состоявшемся 29-30 июля 2015 года в Ярославле: «Особую опасность сегодня представляет растущая террористическая активность,

сращивание радикальных группировок с транснациональной организованной преступностью. Очевидно, что достичь значимых результатов в борьбе с этой угрозой можно лишь путём последовательной и систематической работы, совместными, слаженными усилиями - на прочной основе международного права»¹.

Отметим, что ФЗ «О противодействии терроризму» в целях пресечения и раскрытия преступлений террористического характера позволяет вводить в отдельных территориях правовой режим контртеррористической операции. Этим же законом силовые структуры наделили правом осуществлять свою деятельность, допуская при этом ограничение отдельных прав и свобод граждан, проживающих на этих территориях во время проведения спецопераций (зачисток). Ю.А. Дмитриев сомневается в возможности соблюдения прав и свобод граждан в условиях проведения контртеррористической операции, поскольку данный специальный режим, по его мнению, вводится решением руководителя контртеррористической операции без всякого согласования с представительными органами власти, суда и прокуратурой, в большинстве случаев даже без извещения этих органов².

Безусловно, позиция Ю.А. Дмитриева в отношении обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина с введением специального режима - правового режима контртеррористической операции заслуживает внимания. В то же время, вступая в дискуссию с вышеуказанным автором, А.С. Куликов и Ю.С. Ромашов правильно указывают: действительно, ст. 55 Конституции РФ, в случае необходимости, принятием федерального закона допускает ограничения отдельных прав и свобод³.

Разделяя озабоченность необходимостью выработать механизм, позволяющий наиболее полно обеспечить соблюдение прав и свобод граждан в условиях контртеррористической операции, считаем, что это прямая обязанность таких институтов государства, как парламентский и судебный контроль, прокурорский

¹ Выступление Президента Российской Федерации на XIV Совещании руководителей специальных служб, органов безопасности и правоохранительных органов иностранных государств-партнеров ФСБ России, состоявшемся 29-30 июля 2015 года в Ярославле [электронный ресурс]. - Доступ: <http://www.kremlin.ru/events/president/letters/52585>. Дата обращения: 15.07.2017.

² Дмитриев Ю.А. О противодействии терроризму // Государство и право. - 2012. - №10. - С.39.

³ Куликов А.С., Ромашов Ю.С. О новом российском антитеррористическом законе // Государство и право. - 2014. - №7. - С.45.

надзор. Не следует забывать и о международном контроле в вопросе соблюдения прав и свобод человека, который осуществляется, например, в рамках Европейского суда по правам человека.

Некоторые авторы считают, что власть (спецслужбы) получила возможность использовать противодействие терроризму как повод для внедрения жестких правовых ограничений и запретов. Например, М.С. Пешков полагает, что тотальное ограничение прав граждан, излишне жесткие меры безопасности являются отказом от демократических завоеваний¹. Позволим себе не согласиться с мнением вышеуказанного автора, поскольку меры противодействия терроризму, такие как проверка паспортного режима, контроль телефонных переговоров и почтовых отправок и другие меры, предусмотренные Законом «О противодействии терроризму», не следует считать тотальным ограничением прав граждан или отказом от демократических завоеваний.

Во-первых, правовые положения, предусмотренные п. 1 ч. 3 ст. 11 Закона «О противодействии терроризму», разрешающие проверку документов, удостоверяющих личность, а в случае их отсутствия позволяющие доставить в органы внутренних дел, применяются не только в условиях правового режима контртеррористической операции, на основании п. 2 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»², но и в обычных условиях.

Во-вторых, предоставление права на осуществление контроля телефонных переговоров и почтовых отправок, изложенное в п. 4 ч. 3 ст. 11 Закона «О противодействии терроризму», разрешено ч. 1 ст. 6 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности»³ не только на территориях правового режима контртеррористической операции.

Введение на отдельной территории правового режима контртеррористической операции - это только начальный этап операции. Главная задача после вве-

¹ Пешков М.С. Меры безопасности в системе противодействия терроризму: дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006. - С.117.

² О полиции: [федеральный закон: принят Гос. Думой 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ: по состоянию на 19 декабря 2016 г.] // Российская газета. - 2011. - №5401.

³ Об оперативно-розыскной деятельности: [федеральный закон: принят Гос. Думой 12 августа 1995 года № 144-ФЗ: по состоянию на 6 июля 2016 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 33. - Ст. 3349.

дения - добиться выполнения его положений, причем строго соблюдая права, свободы и законные интересы граждан, как того требует закон. Так, сотрудники органов внутренних дел в соответствии с п. 17 ч. 1 ст. 12 Закона «О полиции», принимающие участие в обеспечении правового режима контртеррористической операции, обязаны осуществлять свою деятельность в точном соответствии с законом.

Изучение материалов судебной практики свидетельствует, что на отдельных территориях, в частности в Северо-Кавказском регионе, после ввода правового режима контртеррористической операции, процесс проверки паспортного режима силовыми структурами нередко заканчивается вооруженным сопротивлением. Так, приговором Верховного суда Чеченской Республики от 5 мая 2011 г., Хусенов Х.Б. осуждён к лишению свободы. Мотивом преступления явилось воспрепятствование законной деятельности сотрудника правоохранительного органа при проверке паспортного режима¹.

За нарушение правового режима контртеррористической операции, кроме уголовной ответственности в соответствии со ст. 20.27 КоАП РФ² за неповиновение законному требованию сотрудника силовых структур, воспрепятствование проведению контртеррористической операции, предусмотрена административная ответственность. Так, Шарифуллина Ю.А. привлечена к административной ответственности за неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, за непредоставление в уполномоченный орган сведений об операциях в рамках отношений брокерского обслуживания физических лиц³.

Другой пример, постановлением судьи Сунженского районного суда Республики Ингушетия от 22 марта 2010 г., Эльджаркиев М.Б. признан виновным в

¹ Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 июля 2011 г. №23-О11-8 [электронный ресурс]. - Доступ: <http://www.consultant.ru>.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: [федеральный закон: принят Гос. Думой 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: по состоянию на 7 марта 2017 г.] // Российская газета. - 2001. - №2868.

³ Определение Конституционного суда РФ от 22 марта 2012 г. № 484-О-О [электронный ресурс]. - Доступ: <http://www.consultant.ru>.

совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27 КоАП РФ¹.

В то же время следует признать, что во время проведения контртеррористических операций сотрудниками силовых структур нередко допускаются нарушения действующего законодательства в части соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Об этом свидетельствуют как материалы отечественной судебной практики, так и постановления, вынесенные Европейским судом по правам человека.

Проведённые нами исследования показывают, причинами многочисленных нарушений закона во время проведения спецопераций(зачисток) являются: а) наличие лазеек в законе; б) отсутствие должного прокурорского надзора и ведомственного контроля; в) полная уверенность в безнаказанности; г) правовой нигилизм. 40 % опрошенных нами прокуроров, 58 % следователей, 37 % судей согласились с нашими выводами².

Противодействие терроризму для любого государства представляет определённую сложность: с одной стороны, возникают проблемы обеспечения общественной безопасности, с другой - проблемы соблюдения конституционных прав граждан. В некоторых государствах общественная безопасность является приоритетом и рассматривается как фактор, позволяющий отодвинуть на второй план права каждого отдельного члена общества³. Следовательно, в отдельных случаях в целях обеспечения безопасности большинства, в частности, в противодействии терроризму, по закону допускается нарушение прав конкретного лица, например, нейтрализация террориста.

Ряд авторов поддерживая нашу позицию, предлагают установить приоритет соблюдения конституционных прав граждан по сравнению с соблюдением прав лица, совершившего террористическое преступление⁴. Наши исследования показа-

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 24 сентября 2010 г. № 26-АД10-1 [электронный ресурс]. - Доступ: <http://www.consultant.ru>.

² Интервьюирование проводилось в г. Казань Республики Татарстан.

³ USA PATRIOT Act of 2001. Public Law. №107-56.

⁴ Барышников С.Г. Методика выявления и первоначального этапа расследования террористической деятельности правоохранительными органами России. - Челябинск, 2013. - С.168.

ли, что поддерживают данное предложение 52 % следователей, 65 % прокуроров и 51 % судей¹.

Правовые положения ст. 22 Закона «О противодействии терроризму» также допускают нарушение прав конкретного лица при пресечении совершения террористического преступления в целях охраны интересов личности, общества и государства, разрешают нанесение вреда здоровью или имуществу, а также лишение жизни террориста и признают такое деяние правомерным.

Таким образом, следует констатировать, что эффективное противодействие терроризму в России необходимо проводить комплексно, в различных направлениях, в том числе и в административно-процессуальном порядке. Без активного участия органов внутренних дел осуществление этой деятельности не представляется возможным. Ярким подтверждением важности и значимости успешной деятельности органов внутренних дел в условиях контртеррористических операций являются полученные позитивные результаты, которые подтверждаются статистическими данными и материалами судебной практики.

Подведем некоторые итоги второй главы дипломной работы. Анализ полномочий полиции по обеспечению правового режима контртеррористической операции показывает, что подразделения полиции участвуют практически при реализации всех мер и временных ограничений правового режима.

Особое место в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина при введении правового режима контртеррористической операции, которое занимает полиция, обусловлено широтой их полномочий, позволяющей активно, посредством самых разнообразных средств и методов, а также в различных формах, участвовать в обеспечении прав и свобод граждан.

¹ Гатауллин З.Ш. Обеспечение законности производства отдельных следственных действий по делам о террористических преступлениях // Российский следователь. - 2016. - №14. - С.7.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование показало, что проблема обеспечения полицией прав и свобод человека и гражданина в условиях проведения контртеррористической операции является сложной и многогранной. Это обусловлено рядом обстоятельств. Во-первых, Конституция РФ провозглашает высшей ценностью человека, его права и свободы. Она же возлагает на государство в лице уполномоченных органов обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Во-вторых, терроризм стал серьезной угрозой для безопасности большинства стран мира, в том числе для России. В связи с этим существенно возрастает значение защиты от действий террористов не только самого государства, а в первую очередь, человека с его правами и свободами. При этом обеспечение защиты личности, общества и государства от террористической угрозы является непрерывным процессом. С течением времени меняются лишь формы террористической деятельности, ее масштабы, а терроризм, как таковой, остается. Это требует постоянного анализа складывающейся обстановки и выработки предложений и рекомендаций для эффективного противодействия терроризму при минимальном ограничении прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с Федеральным законом РФ «О противодействии терроризму», при возникновении чрезвычайных ситуаций на определенной территории вводится режим контртеррористической операции. В ходе выполнения предусмотренных действий на означенной местности допускается применение ряда ограничительных мер. Режим КТО представляет собой специальный правовой режим, который устанавливается с целью пресечения террористического акта, минимизации его последствий и обеспечения защиты людей на определенной заданной территории.

Федеральный закон РФ трактует КТО, как комплекс специальных, военных, оперативно-боевых и прочих действий, предполагающих использование оружия, боевой техники и спецсредств, проводимый для предотвращения террористических актов, обезвреживания террористов и защиты населения.

Рассмотрев комплекс вопросов, связанных с обеспечением органами внутренних дел прав и свобод человека и гражданина в условиях введения правового режима контртеррористической операции, представляется необходимым сформулировать основные выводы и предложения.

Наиболее эффективным правовым средством противодействия терроризму является проведение контртеррористической операции. Проведению контртеррористической операции предшествует введение правового режима контртеррористической операции, законодательное определение которого не нашло отражение в ФЗ «О противодействии терроризму». Под правовым режимом контртеррористической операции предлагается понимать особый правовой режим, вводимый Указом Президента Российской Федерации в пределах территории проведения конкретной контртеррористической операции в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства, предполагающий расширение полномочий органов государственной власти и допускающий в качестве временной меры ограничения правосубъектности физических и юридических лиц.

Возможное ограничение прав и свобод граждан выступает основным характеризующим признаком правового режима контртеррористической операции, как вынужденное, но объективно обусловленное средство обеспечения безопасности личности, общества и государства. Следует отметить, что проведенный сравнительный анализ мер и временных ограничений по законодательству об особых правовых режимах позволяет прийти к выводу, что меры и временные ограничения, применяемые при введении правового режима контртеррористической операции весьма существенны. Данное обстоятельство позволяет говорить о необходимости закрепления правового режима контртеррористической операции на конституционном уровне путем принятия Федерального конституционного закона Российской Федерации.

Следует отметить, что ведущую роль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина приобретает деятельность правоохранительных органов, среди которых особо следует выделить органы внутренних дел. Именно полиция выпол-

няет значительный объем работы по обеспечению прав и свобод граждан. Это обусловлено широтой их полномочий, позволяющей полиции активно, посредством самых разнообразных средств и методов, а также в различных формах участвовать в обеспечении прав и свобод граждан.

Как представляется, законодатель заложил достаточную правовую основу деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод граждан при противодействии терроризму. Несмотря на это рассмотренные особенности правового регулирования режима контртеррористической операции приводят к выводу о необходимости закрепления в ФКЗ РФ «О противодействии терроризму», который должен прийти на смену ФЗ «О противодействии терроризму», ряда категорий. Так, законодателю следует уделить внимание правовым условиям ограничений прав и свобод человека и гражданина в условиях правового режима контртеррористической операции, в числе которых приоритетное значение имеют пределы и критерии ограничения прав граждан. Для обеспечения законности применяемых мер при противодействии терроризму также необходимо закрепить понятия правового режима контртеррористической операции и зоны проведения контртеррористической операции.

В целях повышения эффективности борьбы с терроризмом необходимо создание комплексной, стратегически ориентированной Государственной концепции противодействия терроризму, содержащей предложения по развитию антитеррористической политики, основанные на практическом опыте и обусловленные потребностями личности, общества и государства по обеспечению их безопасности. Разумеется, эта концепция должна согласовываться с международными подходами к борьбе с терроризмом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

I. Нормативно-правовые источники:

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 21 июля 2014 г.] // Российская газета. - 1993. - №237.
2. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. - М.: Юрлитинформ, 2010.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят Резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. // Международные акты о правах человека. Сборн. - М.: Юрлитинформ, 2010.
4. Женевская конвенция «О предупреждении и наказании терроризма» 1937 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. - М.: Юрлитинформ, 2010.
5. Европейская конвенция о пресечении терроризма (ETS № 90) (Страсбург, 27.01.1977) // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 3. - Ст. 202.
6. О Правительстве Российской Федерации: [федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ: по состоянию на 23 мая 2015 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 51. - Ст. 5712.
7. Уголовный кодекс Российской Федерации: [федеральный закон: принят Гос. Думой 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: по состоянию на 7 июня 2017 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - №25. Ст. 2954.
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: [федеральный закон: принят Гос. Думой 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: по состоянию на 7 марта 2017 г.] // Российская газета. - 2001. - №2868.
9. О федеральной службе безопасности: [федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ: по состоянию на 18 июня 2017 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 15. - Ст. 1269.

10. Об оперативно-розыскной деятельности: [федеральный закон: принят Гос. Думой 12 августа 1995 года № 144-ФЗ: по состоянию на 6 июля 2016 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - №33. - Ст. 3349.
11. О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма: [федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 88-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 28. - Ст. 2792.
12. О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом: [федеральный закон от 10 января 2003 г. № 3-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 2. - Ст. 155.
13. О противодействии терроризму: [федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ: по состоянию на 6 июля 2016 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 11. - Ст. 1146.
14. О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма: [федеральный закон от 20 апреля 2006 г. № 56-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. - 2006. - №17(1 ч.). - Ст. 1785.
15. О безопасности: [федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ: по состоянию на 5 октября 2015 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 1. - Ст. 2.
16. О полиции: [федеральный закон: принят Гос. Думой 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ: по состоянию на 19 декабря 2016 г.] // Российская газета. - 2011. - №5401.
17. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: [федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2016. - № 27 (часть I). - Ст. 4159.
18. О мерах по противодействию терроризму: [указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116: по состоянию на 7 декабря 2016 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 8. - Ст. 897.
19. О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации: [указ Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1316: по состоянию на 5 сентября 2011 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2008. - №37. - Ст. 4182.

20. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: [указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248: по состоянию на 15 июля 2017 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - №10. - Ст. 1334.
21. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: [указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. №683] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2016. - № 1 (часть II). - Ст. 212.
22. Об утверждении Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом: [постановление Правительства РФ от 12 января 2007 года № 6] // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 3. - Ст. 452.
23. О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму»: [постановление Правительства РФ от 6 июня 2007 г. № 352] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 24. - Ст. 2921.
24. О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму: [постановление Правительства РФ от 4 мая 2008 г. № 333] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 19. - Ст. 2172.

II. Специальная литература:

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России: Учебный курс в 2 томах. Т. 1 / С.А. Авакьян. - М.: Проспект, 2014.
2. Алешин, В.В. О некоторых правовых аспектах осуществления режима контртеррористической операции / В.В. Алешин // Право и образование. - 2014. - №9. - С. 117-126.
3. Алиева, Э.Б., Алимурзаев, Э.З. Национальная безопасность Российской Федерации: теоретико-правовой аспект / Э.Б. Алиева и др. // Юридический вестник ДГУ. - 2014. - №2. - С.47-51.

4. Андреев, А.В., Смолина, Д.В. Основные этапы развития чрезвычайного законодательства в России: критический анализ / А.В. Андреев и др. // Научное мнение. - 2015. - №11-3. - С. 64-68.
5. Артамонов, И.И. Проблемы совершенствования современного законодательства в сфере противодействия терроризму / И.И. Артамонов // Вестник НАК. - 2016. - № 5.- С. 109-112.
6. Барбин, В.В. Конституционно-правовые основания ограничения основных прав и свобод человека и гражданина / В.В. Барбин. - М.: Академия управления МВД России, 2013.
7. Барышников, С.Г. Методика выявления и первоначального этапа расследования террористической деятельности правоохранительными органами России / С.Г. Барышников. - Челябинск, 2013.
8. Байбаков, Ю.Г., Иванов, В.Д. Комментарий Федерального Закона «О противодействии терроризму» / Ю.Г. Байбаков и др. - Ростов н/Д, 2013.
9. Бутылин, В.Н., Гончаров, И.В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие / В.Н. Бутылин и др. - М.: Проспект, 2012.
10. Бутылин, В.М. Юридическая ответственность сотрудников органов внутренних дел как средство обеспечения прав человека в их деятельности / В.М. Бутылин. - М.: Контракт, 2013.
11. Гатауллин, З.Ш. Обеспечение законности производства отдельных следственных действий по делам о террористических преступлениях / З.Ш. Гатауллин // Российский следователь. - 2016. - №14. - С.7-13.
12. Дзалиев, М.И., Иззатдуст, Э.С., Киреев, М.П. Современный терроризм: социально-политический облик противника / Под общей ред. д-ра юрид. наук В.В. Гордиенко. - М.: Контракт, 2015.
13. Дмитриев, Ю.А. О противодействии терроризму / Ю.А. Дмитриев // Государство и право. - 2012. - №10. - С.39-43.
14. Елеонский, В.О. Нормотворчество в органах внутренних дел / В.О. Елеонский. - Н. Новгород, 2013.

15. Епифанов, А.Е., Джамбалаев, Я.Р. Особые государственно-правовые режимы в отечественной теории государства и права / А.Е. Епифанов и др. // Право и практика. - 2015. - №1. - С. 30-36.
16. Иванова, Д.И. Криминологическое обеспечение сотрудничества МВД России с международными организациями в сфере контроля над терроризмом: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Д.И. Иванова. - М., 2007.
17. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). - М.: Экспо, 2015.
18. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. - М.: Юрайт, 2014.
19. Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. - М.: Статут, 2015.
20. Куликов, А.С., Ромашов, Ю.С. О новом российском антитеррористическом законе / А.С. Куликов и др. // Государство и право. - 2014. - №7. - С.45-49.
21. Лаврентьев, А.Р. Законодательная база борьбы с терроризмом, разграничение предметов ведения между правоохранительными органами: Аналитический обзор / А.Р. Лаврентьев. - Н. Новгород, 2016.
22. Лаврик, М.А. Гарантии конституционных прав человека: соматический аспект: Дис. ...канд. юрид. наук / М.А. Лаврик. - Иркутск, 2006.
23. Лапаева, В.В. Конституция РФ об основаниях и пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина / В.В. Лапаева // Законодательство и экономика. - 2015. - № 1. - С. 13-18.
24. Магомедов, М., Мирзаев, М.А. Проблемы национальной безопасности России / М. Магомедов и др. // Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe. - 2015. - №3-2 (3). - С. 96-98.
25. Макаров, А.В. Противодействие терроризму: анализ нормативно-правового регулирования и вопросы его совершенствования / А.В. Макаров, А.С. Жукова // Российский следователь. - 2015. - № 12. - С. 34-37.
26. Малько, А.В., Лиманская, А.П. Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования / А.В. Малько и др. // Вестник Саратов-

- ской государственной юридической академии. - 2016. - №6 (95). - С. 120-124.
27. Пешков, М.С. Меры безопасности в системе противодействия терроризму: дис. ... канд. юрид. наук / М.С. Пешков. - Красноярск, 2006.
28. Пчелинцев, С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов: Монография / С.В. Пчелинцев. - М.: Проспект, 2011.
29. Пчелинцев, С.В. Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве / С.В. Пчелинцев // Журнал российского права. - 2013. - № 11. - С. 137-141.
30. Пчелинцев, С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов / С.В. Пчелинцев. - М.: Юрайт, 2014.
31. Рачев, Д.Н. Административно-правовой режим контртеррористической операции: его признаки и особенности / Д.Н. Рачев // Вестник Московского института МВД России. - 2016. - №6. - С.171-175.
32. Рачев, Д. Н. Место правового режима контртеррористической операции в системе административно-правовых режимов / Д. Н. Рачев // Труды Академии управления МВД России. - 2015. - № 4. - С. 30-35.
33. Рачев, Д.Н. Сущность и особенности правового режима контртеррористической операции / Д.Н. Рачев // Научный портал МВД России. - 2015. - №1. - С. 12-15.
34. Рудьман, Д.С. Конституционно-правовые основы обеспечения органами внутренних дел прав и свобод человека и гражданина в условиях проведения контртеррористической операции. Дисс....к.ю.н.. Академия управления МВД России / Д.С. Рудьман. - М., 2009.
35. Рушайло, В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации / В.Б. Рушайло. - М.: Эксмо, 2014.
36. Сафонов, И.И. Организация раскрытия и расследования терроризма: монография / Под ред. А. С. Подшибякина / И.И. Сафонов. - М.: Издатель Шумилова И. И., 2014.

37. Соловей, Ю.П. Правовое регулирование деятельности полиции в Российской Федерации / Ю.П. Соловей. - Омск, 2014.
38. Толкачев, К.Б. Методологические и правовые основания реализации личных конституционных прав и свобод человека и гражданина и участие в ней органов внутренних дел: Монография / К.Б. Толкачев. - СПб.: Питер, 2014.
39. Трофимов, Д.С. Современное состояние борьбы с преступлениями террористического характера: аналитический обзор / Д.С. Трофимов. - Саратов: ООО Издательский центр Наука, 2013.
40. Трофимов, Н.Д. Проблемы возмещения вреда, причиненного террористическим актом / Н.Д. Трофимов // Российский следователь. - 2006. - № 7. - С. 55-58.
41. Устинов, В.В. Государственная антитеррористическая стратегия: общая концепция и правовые аспекты / В.В. Устинов // Государство и право. - 2013. - № 3. - С. 6-9.
42. Хазов, Е.Н. Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России / Е.Н. Хазов. - СПб.: Питер, 2013. - 209 с.
43. Шейнин, Х.Б. Допустимые ограничения прав человека в международном праве и по Конституции Российской Федерации / Под ред. М.А. Митюкова, СВ. Кабышева, В.К. Бобровой, А.В. Сычевой. - М.: Юрайт, 2014.
44. Яппаров, Р.М. Организация антитеррористической деятельности на современном этапе / Под общ. ред. д.ю.н., профессора Ф.Б. Мухаметишна. - Уфа, 2015.

III. Материалы судебной практики:

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июня 1996 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гр-на В.В. Щелухина» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 26. - Ст. 3185.
2. Определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-о «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального

закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой» // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 34. - Ст. 4368.

3. Определение Конституционного суда РФ от 22 марта 2012 г. № 484-О-О [электронный ресурс]. - Доступ: <http://www.consultant.ru>.
4. Постановление Верховного Суда РФ от 24 сентября 2010 г. № 26-АД10-1 [электронный ресурс]. - Доступ: <http://www.consultant.ru>.
5. Постановление Верховного Суда Российской Федерации № 25-АД14-4 от 19 января 2015 г. [электронный ресурс]. - Доступ: <http://www.consultant.ru>.
6. Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 июля 2011 г. №23-О11-8 [электронный ресурс]. - Доступ: <http://www.consultant.ru>.

IV. Электронные ресурсы:

1. Выступление Президента Российской Федерации на XIV Совещании руководителей специальных служб, органов безопасности и правоохранительных органов иностранных государств-партнеров ФСБ России, состоявшемся 29-30 июля 2015 года в Ярославле [электронный ресурс]. - Доступ: <http://www.kremlin.ru/events/president/letters>. Дата обращения: 15.07.2017.
2. Интервью заместителя-начальника Департамента по борьбе с организованной преступностью и терроризмом // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации: <http://www.mvd.ru>. Дата обращения: 15.07.2017.
3. Официальный сайт МВД России [электронный ресурс]. - Доступ: <https://мвд.рф/reports/item/7087734>. Дата обращения 15.07.2017.
4. Российское агентство правовой и судебной информации. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://rapsinews.ru> (Дата обращения: 18.07.2017).
5. Ряд терактов предотвращен на Северном Кавказе [электронный ресурс]. - Доступ: <http://www.rusnovosti.ru/news/25931>. Дата обращения: 15.07.2017.
6. Число терактов в мире за 2016 год выросло на 25% [электронный ресурс]. - Доступ: <http://www.newsra.com>. Дата обращения: 15.07.2017.

ПРИЛОЖЕНИЕ

**Сравнительный анализ мер и временных ограничений по законодательству
об особых правовых режимах**

№ п/п	Правовой режим контртеррористической операции (в соотв. с ФЗ «О противодействии терроризму»)	Чрезвычайное положение (в соотв. с ФКЗ «О чрезвычайном положении»)	Военное положение (в соотв. с ФКЗ «О военном положении»)	Примечание (в соотв. с Конституцией РФ)
1	проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов - оставление указанных лиц в органы внутренних дел Российской Федерации (иные компетентные органы) для установления личности (п. 1 ч. 3 ст. 11).	проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств (п. г ст. 12).	запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, - аддержание граждан и транспортных средств. При этом срок задержания граждан не может превышать 30 суток (пп. 12 п. 2 ст. 7).	Право на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22 Конституции РФ).
2	Удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств (п. 2 ч.3 ст. 11).	Выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств -за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке (п. е ст. 12).		Каждый имеет право на личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22 Конституции РФ). Каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ).
3	Приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи (п. 7 ч. Зет. 11).	Ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов (п. б ст. 12).	Введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, средств массовой информации, использование их работы для нужд обороны; запрещение работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования (п. 14 подп. 2 ст. 7).	Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ).

4	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 (п. 8 ч. 3 ст. 11).	Временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений (п. а ст. 13).	Эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений (подп. 3 п. 2 ст. 7).	Каждый имеет право на личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22 Конституции РФ). Каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27 Конституции).
5	Ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах (п. 10 ч. 3 ст. 11).	Ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра (п. з ст. 11).	Ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра (подп. 11 п. 2 ст. 7).	
6	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 (п. 11 ч. Зет. 11).		Запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, - задержание граждан и транспортных средств. При этом срок задержания граждан не может превышать 30 суток (подп. 12 п. 2 ст. 7).	Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25 Конституции РФ).
7	Проведение при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств (п. 12 ч. 3 ст. 11).	Ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра (п. з ст. 11); проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств (п. г ст. 12).	Ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра (пп. 11 п. 2 ст. 7); запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, - задержание граждан и транспортных средств. При этом срок задержания граждан не может превышать 30 суток (пп. 12 п. 2 ст. 7).	Каждый имеет право на личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22 Конституции РФ). Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ).

