

Кафедра административного права, административной деятельности и управления
органами внутренних дел

УТВЕРЖДАЮ

Начальник кафедры
полковник полиции

Р.Р. Алиулов

(подпись)

« 5 »

2022 г.



ПЛАН-ГРАФИК
выполнения дипломной работы

Тема: Правовое регулирование деятельности полиции при введении режима
контртеррористической операции (КТО)

Курсант (слушатель): Мокрушин Сергей Сергеевич Учебная группа № 372
(фамилия, имя, отчество)

Специальность 40.05.02 – Правоохранительная деятельность

Форма обучения заочная Год набора 2017

№ п/п	Характер работы (главы, параграфы и их содержание)	Примерный объем выполнения (в %)	Срок выполнения	Отметка руководителя о выполнении
1	Введение	5%	январь 2023 г.	выполнено
2	Глава 1. Правовое регулирование режима контртеррористической ОПЕРАЦИИ § 1. Правовая основа борьбы с терроризмом § 2. Понятие режима КТО § 3. Основания введения режима КТО	35%	февраль-март 2023 г.	выполнено
3	Глава 2. Полномочия полиции при осуществлении КТО § 1. Полномочия полиции при осуществлении КТО § 2. Организационные основы деятельности полиции в условиях КТО	35%	май-апрель 2023 г.	выполнено
5	Заключение	10%	июнь 2023 г.	выполнено
6	Список использованной литературы	10%	июль 2023 г.	выполнено

Подпись выпускника

« 05 »

2022 г.

СОГЛАСОВАНО

Руководитель

А.А. Илизжев

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

ОТЗЫВ

о работе обучающегося 372 учебной группы заочной формы обучения, 2017
года набора по специальности 40.05.02. «Правоохранительная деятельность»

Мокрушина Сергея Сергеевича в период подготовки выпускной
квалификационной работы на тему «Правовое регулирование деятельности
полиции при введении режима контртеррористической операции (КТО)»

В настоящее время проблемы обеспечения общественной безопасности достаточно актуальны. Большую роль в данном вопросе играет сложившаяся геополитическая ситуация в мире и общественно-политическая ситуация в России, и в первую очередь проводимая специальная военная операция на Украине по ее денацификации и демилитаризации. В этой связи на правоохранительные органы в целом и органы внутренних дел, в частности возложена очень важная роль, а именно, защита жизни, здоровья граждан и обеспечение общественной безопасности. Одно из первых мест для достижения успеха в решении данных задач занимает грамотное, обоснованное и своевременное принятие решения о проведении контртеррористической операции (КТО). Одним из актуализирующих факторов является высокая динамика реформирования и совершенствования уголовного законодательства, регулирующего преступления террористической направленности. Многие вопросы, касающиеся обеспечения общественной безопасности, выявления, пресечения и предупреждения преступлений террористической направленности продолжают оставаться дискуссионными. Актуальность и научная значимость работы состоят в том, что глубокому научному осмыслению и анализу подвергаются вопросы фундаментального института административного и уголовного права. Поэтому предметом осмысления являются нормативные акты, регулирующие вопросы деятельности полиции в условиях режима контртеррористической операции.

Достоверность выводов исследования обусловлена методологической основой квалификационной работы – различные нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы деятельности полиции в условиях режима контртеррористической операции.

Работа имеет глубокую теоретическую основу, (список литературы включает достаточное количество источников: нормативно-правовые акты, научная и обзорная литература). Структура работы обусловлена целью и задачами исследования.

Логически правильно разработан план исследования. В первой главе «Правовое регулирование режима контртеррористической операции» научному осмыслению подвергается рассмотрение правовой основы противодействия терроризму, проводится понятийно-терминологический анализ режима контртеррористической операции и основания его введения. Вторая глава посвящена исследованию полномочий полиции при реализации режима контртеррористической операции. В поле зрения Мокрушина С.С. при исследовании данной проблемы попали также организационные основы деятельности полиции в условиях режима контртеррористической операции.

В заключительной части соискателем диплома сформулированы конкретные выводы и предложения, направленные на совершенствование деятельности полиции в условиях режима контртеррористической операции.

Материал изложен грамотным языком с применением общепринятых в законодательстве и юридической литературе терминов и понятий.

Автор проявил способности к самостоятельной работе, умеет изучать и подвергать анализу нормативную и специальную литературу.

Вывод: самостоятельность, глубина и содержание выпускной квалификационной работы, а также сформулированные выводы и предложения, изложенные в ее заключительной части дают основание полагать, что в процессе учебной деятельности Мокрушиным С.С. приобретены необходимые теоретические знания, позволяющие ему грамотно анализировать сложные правовые процессы, и, по мнению научного руководителя, работа заслуживает положительной оценки.

Научный руководитель,
доцент кафедры АП, АД и У ОВД
кандидат юридических наук, доцент
полковник полиции



«14» 08. 2023 г.

С отзывом ознакомлен

«14» 08 2023 г.

РЕЦЕНЗИЯ
на дипломную работу

обучающегося 372 учебной группы заочной формы обучения, 2017 года набора, по специальности 40.05.02 «Правоохранительная деятельность»

Мокрушина Сергея Сергеевича

на тему: «Правовое регулирование деятельности полиции при введении режима контртеррористической операции (КТО)»

СОДЕРЖАНИЕ РЕЦЕНЗИИ И КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

1. Актуальность и новизна темы. Представленная на рецензирование дипломная работа Мокрушина С.С. посвящена исследованию актуальной темы: «Правовое регулирование деятельности полиции при введении режима контртеррористической операции (КТО)». Во введении работы автор сформулировал цель – представить анализ правовых основ деятельности полиции в условиях режима контртеррористической операции, а также исследовательские задачи, которые корреспондируются с соответствующими параграфами дипломной работы. Можно отметить четкость формулирования проблем и степень их актуальности.

2. Оценка плана и структуры работы. Структурно дипломная работа Мокрушина С.С. состоит из введения, двух глав, которые включают в себя пять параграфов, заключения и списка использованной литературы. Данная структура отвечает теоретическому и практическому содержанию работы, соответствует цели и задачам.

3. Полнота изложения вопросов темы. В дипломной работе прослеживается творческий подход автора, правильность и полнота использования научной и учебной литературы, нормативно-правовых актов по исследуемой теме, эмпирического материала.

4. Степень научности, глубина теоретического анализа проблемы. В работе прослеживается достаточный научный уровень и степень освещенности вопросов, касающихся особенностей правового регулирования деятельности полиции при введении режима контртеррористической операции. Стоит отметить глубину проработки материала, творческий подход к разработке некоторых вопросов, правильность и обоснованность выводов.

5. Степень организованности и самостоятельности при выполнении работы. Мокрушин С.С. охарактеризовал правовую основу борьбы с терроризмом; рассмотрел особенности правового режима контртеррористической операции; показал основания введения режима контртеррористической операции; проанализировал полномочия полиции в условиях действия режима КТО; исследовал организационные основы деятельности полиции в условиях КТО.

С положительной стороны можно отметить работу автора по подбору научных трудов по исследуемой теме. Мокрушин С.С. проявил самостоятельность в анализе научных взглядов, в каждом параграфе имеется самостоятельно сделанное автором обобщение, в конце глав есть обоснованные выводы.

6. Практическая направленность дипломной работы. Содержание, выводы и предложения, сформулированные Мокрушиным С.С. по результатам

исследования, позволяют сделать заключение о практической направленности данной работы.

7. Полнота использования нормативных актов и других литературных источников. В дипломной работе на хорошем уровне произведен анализ нормативно-правовых актов, научной, профессиональной и учебной литературы.

8. Степень решения слушателем поставленных задач. Мокрушин С.С. добился достижения поставленных задач. Проявил умение в решении поставленных задач; представил достоверность данных и их адекватность применяемому инструментарию; обосновал выбранные методы решения поставленных задач.

9. Оформление выводов и заключения. Выводы дипломной работы логичны и обоснованы, соответствуют целям, задачам и методам работы.

10. Правильность оформления работы. Дипломная работа Мокрушина С.С. оформлена правильно, в соответствии с предъявляемыми требованиями. Текст работы написан грамотным, научным языком.

11. Ошибки, неточности, спорные положения, замечания по отдельным вопросам и в целом по работе. В качестве замечания, можно отметить отсутствие в работе анализа зарубежного опыта деятельности правоохранительных органов по исследуемой теме. Однако данное замечание не влияет на качество работы в целом.

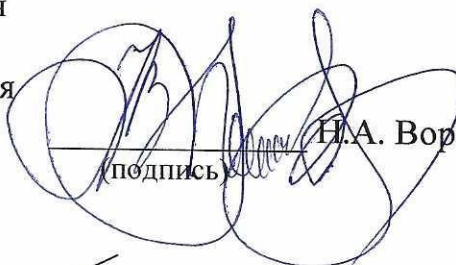
12. Заключение о соответствии работы предъявляемым требованиям и предложение об оценке. Представленная на рецензирование дипломная работа слушателя 372 учебной группы заочной формы обучения старшего прапорщика юстиции Мокрушина Сергея Сергеевича соответствует предъявляемым требованиям и заслуживает оценки «отлично».

Рецензент:

Заместитель начальника Управления
МВД России по г. Ижевску –
начальник следственного управления
полковник юстиции

М.П.

«20» 08 2023 г.



Н.А. Воробьева

(подпись)

С рецензией ознакомлен(а)

С.С. Мокрушин

«20» 08 2023 г.

(подпись)



АНТИПЛАГИАТ
ОБНАРУЖЕНИЕ ЗАИМСТВОВАНИЙ



СПРАВКА

о результатах проверки текстового документа
на наличие заимствований

Казанский юридический институт МВД
России

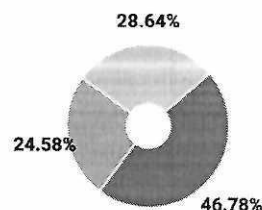
ПРОВЕРКА ВЫПОЛНЕНА В СИСТЕМЕ АНТИПЛАГИАТ.ВУЗ

Автор работы: Мокрушин Сергей Сергеевич
Самоцитирование
рассчитано для:
Название работы: Диплом_МокрушинСС_2023
Тип работы: Дипломная работа
Подразделение: Кафедра административного права, административной деятельности и управления ОВД

РЕЗУЛЬТАТЫ

СОВПАДЕНИЯ	46.78%
ОРИГИНАЛЬНОСТЬ	28.64%
ЦИТИРОВАНИЯ	24.58%
САМОЦИТИРОВАНИЯ	0%

ДАТА ПОСЛЕДНЕЙ ПРОВЕРКИ: 12.09.2023



Модули поиска: ИПС Адилет; Библиография; Сводная коллекция ЭБС; Интернет Плюс; Сводная коллекция РГБ; Цитирование; Переводные заимствования (RuEn); Переводные заимствования по eLIBRARY.RU (EnRu); Переводные заимствования по Интернету (EnRu); Переводные заимствования издательства Wiley (RuEn); eLIBRARY.RU; СПС ГАРАНТ: аналитика; СПС ГАРАНТ: нормативно-правовая документация; Модуль поиска "КЮИ МВД РФ"; Медицина; Сводная коллекция вузов МВД; Диссертации НББ; Перефразирования по eLIBRARY.RU; Перефразирования по СПС ГАРАНТ: аналитика; Перефразирования по Интернету; Патенты СССР, РФ, СНГ; Коллекция СМИ; Шаблонные фразы; Кольцо вузов; Издательство Wiley

Работу проверил: Илиджев Александр Алексеевич

ФИО проверяющего

Дата подписи: 12.08.23 г.

Подпись проверяющего



Чтобы убедиться
в подлинности справки, используйте QR-код,
который содержит ссылку на отчет.

Ответ на вопрос, является ли обнаруженное заимствование
корректным, система оставляет на усмотрение проверяющего.
Предоставленная информация не подлежит использованию
в коммерческих целях.

Озвонили
Мокрушин се

Министерство внутренних дел Российской Федерации

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

Кафедра административного права, административной деятельности и
управления органами внутренних дел

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему: «Правовое регулирование деятельности полиции при введении
режима контртеррористической операции (КТО)»

Выполнил: Мокрушин Сергей Сергеевич
(фамилия, имя, отчество)

40.05.02 - Правоохранительная деятельность,
набор 2017 г., 372 учебная группа
старший прапорщик юстиции
(специальность, год набора, № группы)

Руководитель:
Доцент кафедры административного права,
административной деятельности и управления
органами внутренних дел
кандидат юридических наук,
полковник полиции
(ученая степень, ученое звание, должность)

Илиджев Александр Алексеевич
(фамилия, имя, отчество)

Рецензент: Заместитель начальника
Управления МВД России по г. Ижевску –
начальник следственного управления
полковник юстиции
(должность, специальное звание)

Воробьева Наталья Александровна
(фамилия, имя, отчество)

Дата защиты: «___» _____ 2023 г. Оценка _____

Казань 2023

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕЖИМА КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ	8
§ 1. Правовое регулирование вопросов противодействия с терроризмом ..	8
§ 2. Понятие и социально правовая сущность режима контртеррористической операции	21
§ 3. Основания и процессуальный порядок, особенности введения режима контртеррористической операции	29
ГЛАВА 2. КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ПОЛИЦИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ	38
§ 1. Полномочия полиции при осуществлении контртеррористической операции	38
§ 2. Организационные основы деятельности полиции при осуществлении контртеррористической операции	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	58
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	62

ВВЕДЕНИЕ

В начале XXI столетия терроризм трансформировался в глобальную угрозу международной безопасности, о чем свидетельствуют повышение уровня организованности террористических групп, их техническая оснащенность, регулярность террористических актов по всему земному шару, а также количественный состав подобных организаций. На сегодняшний день очевидно, что терроризм направлен в первую очередь на политическую дестабилизацию отдельных государств и регионов с повсеместным нагнетанием чувства страха у гражданского населения, более того, в последние несколько лет терроризм был нацелен на создание собственного государства, в котором правили бы беззаконие, насилие и жестокость.

Являясь отражением всего ужасного и бесчеловечного, терроризм становится одной из самых страшных бед современного общества. Страх, прерванные жизни, деструктивные влияния на все сферы жизни - вот что несет с собой терроризм. Набирая обороты, террор сеет ненависть между различными национальными группами, сеет страх, нетерпимость и недоверие.

Человеческое общество меняется и развивается с течением времени. В начале 21 века человечество пережило глобальный технологический прорыв, медицина шагнула значительно вперед. Однако, не только положительные открытия ждали наше общество - вместе с победой одних глобальных проблем приходили другие. И 21 век стал началом для такого страшного явления, как терроризм. Террор набирал свои обороты и становился все опаснее - сейчас, к сожалению, совершенно очевидно, что ни у кого нет гарантий стопроцентной безопасности. Решение данной проблемы видится в создании различных систем и механизмов для оказания ей отпора.

Терроризм является элементом социальной реальности, сложным, многогранным, имеющим множество форм проявления. В современном мире

проблема борьбы с ним возросла до глобальных масштабов. Терроризм – это угроза не только национальной, но и международной безопасности¹. Еще несколько лет назад эта проблема не была столь актуальна, но в наше время во многих государствах борьба с терроризмом становится приоритетной политикой, т.к по различным причинам возрастает число террористических актов, а способы их осуществления становятся все изощреннее.

Несмотря на интенсивные усилия, предпринимаемые в рамках борьбы с терроризмом, данная глобальная проблема не утрачивает своей актуальности, продолжая представлять собой основную угрозу для мирового сообщества в XXI веке. В современном мире терроризм вышел далеко за пределы простых национальных вопросов, превратившись в постоянное явление с международным воздействием. Ежегодно число террористических актов по всему миру увеличивается, несмотря на активные контрмеры, предпринимаемые в ответ на эту угрозу.

Наиболее эффективным инструментом правового противодействия терроризму является внедрение юридического режима контртеррористической операции, которая определена в статье 11 Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»². Определенно, сокращение числа террористических актов можно приписать заслугам всех правоохранительных органов. Согласно анализу статьи 15 ФЗ «О противодействии терроризму», среди прямых участников борьбы с терроризмом перечислены: Федеральная служба безопасности Российской Федерации (далее - ФСБ РФ); Министерство обороны Российской Федерации; Министерство внутренних дел РФ (далее – МВД РФ); Министерство по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации (далее – МЧС РФ) и другие. С этой общей

¹ Лебедева И.Н. Терроризм и экстремизм: уголовно правовые и криминологические аспекты // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2013. - №4. – С. 228.

² О противодействии терроризму: Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // Собрание законодательства РФ. 2006. N 11. Ст. 1146.

целью - борьбой с терроризмом, каждый из этих органов выполняет свои уникальные функции.

Стоит отметить, что введение правового режима контртеррористической операции играет важную роль, и в этом процессе значительное место занимают правоохранительные органы, в частности полиция. Это обусловлено широкими полномочиями полиции, которые позволяют им активно взаимодействовать с гражданами и обеспечивать их права и свободы с использованием разнообразных методов и средств. Однако, к сожалению, на практике не всегда полиция действует в соответствии с принципами законности, обоснованности и соразмерности, что может приводить к нарушению прав граждан.

Таким образом, необходимо провести глубокое исследование и научно-обоснованное совершенствование организационно-правовой работы с сотрудниками органов внутренних дел МВД России, а также обеспечение их подготовки к действиям в рамках контртеррористической операции.

Актуальность данной темы обоснована тем, что помимо обычных юридических мер ответственности, предусмотренных федеральным законодательством, российское право устанавливает комплексные санкции, схожие с режимом чрезвычайного положения, путем введения режима контртеррористической операции на территории субъекта или его части. В этом контексте очевидна роль правоохранительных органов в условиях такого режима. Дополнительно указывается на недостаточное освещение данной темы в юридической литературе, что подчеркивает ее актуальность.

При оценке степени изученности данной темы следует отметить, что правовой режим контртеррористической операции имеет недостаточное количество исследований в научной литературе. Различные аспекты общих правовых режимов и особых правовых режимов, включая контртеррористическую операцию, были рассмотрены отечественными учеными, такими как С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, И.В. Гончаров, В.В. Гущин,

А.Н. Домрин, В.В. Лозбинев, В.В. Луценко, А.В. Малько, А.В. Мелехин, И.С. Розанов, В.А. Тарасенко, С.В. Тихомиров и др.

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, Е.Г. Ляхова, А.Ф. Майдыкова, Н.В. Патрушева, В.Е. Петрищева, В.В. Устинова, О.М. Хлобустова и др.

Цель работы заключается в анализе правовых основ деятельности полиции в условиях режима контртеррористической операции.

Для достижения указанной цели были поставлены и решены следующие задачи:

- проанализировать правовое регулирование вопросов противодействия с терроризмом;
- рассмотреть правовой режим контртеррористической операции;
- показать основания введения режима контртеррористической операции;
- описать полномочия полиции в условиях действия режима КТО;
- исследовать организационные основы деятельности полиции в условиях КТО.

Объект работы – общественные отношения, складывающиеся в процессе административной деятельности полиции в условиях режима контртеррористической операции.

Предметом работы являются нормативные правовые акты, закрепляющие правовой статус административной деятельности полиции в условиях режима контртеррористической операции и практика их применения, научная литература по соответствующей проблематике, а также закономерности и особенности развития и совершенствования нормативно-правового регулирования административной деятельности полиции в условиях режима контртеррористической операции.

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

Структура работы определена характером исследуемых в ней проблем и состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения и списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕЖИМА КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ

§ 1. Правовое регулирование вопросов противодействия с терроризмом

После распада Советского Союза Российская Федерация стала одним из первых государств, которое встретилося лицом к лицу с таким явлением как международный терроризм во всех его наиболее страшных проявлениях. На фоне роста сепаратистских настроений и увеличения количества радикально настроенных экстремистов в России, через ее южные границы, в страну хлынуло огромное количество иностранных боевиков с целью дестабилизации обстановки в государстве, так в 90-е годы прошлого века во времена Первой и Второй чеченских войн, по словам Ураняна А.А.: «на территории Чеченской республики действовали наемники из 50 стран мира, которые стремились реализовать собственные интересы и не чурались совершать самые жестокие террористические акты»¹. Чтобы предотвратить распространение террористической угрозы и обезопасить население собственного государства, России в короткие сроки пришлось выработать методы эффективного противоборства террористической угрозе, а также определить нормативно-правовую составляющую контртеррористической деятельности. В данном контексте актуальным представляется анализ особенностей террористической деятельности в Российской Федерации и выявление комплексных мер, предпринимаемых Москвой, по противоборству с данной угрозой.

Очевидно, что в современной России террористические организации представляет собой хорошо организованную и щедро финансируемую структуру, которая базируется на южных рубежах нашего государства, а именно в Северо-Кавказском федеральном округе. Террористическое подполье в республиках Северного Кавказа начало оформляться в 1990-х годах на фоне

¹ Уранян А.А. Роль России в международном сотрудничестве по борьбе с терроризмом. // Российский университет дружбы народов, серия Политология. 2016. №3. С. 43-50.

ослабления деятельности правоохранительных структур, распада общества, снижения уровня жизни и, безусловно, активного финансирования из-за рубежа со стороны таких террористических организаций и исламистских фондов, как: «Аль-Каида», «Братья-мусульмане», «Международный исламский фронт». Также необходимо отметить и влияние религиозного фактора на распространение терроризма в республиках Северного-Кавказа, однако необходимо понимать, что радикализация ислама на южных территориях Российской Федерации явилась следствием системного экономического и социально-политического кризиса в регионе, а также ввиду активных пропагандистских и вербовочных действий террористов. Говоря об эффективности деятельности боевиков, помимо изучения совершенных террористических актов и выявления количества членов банд-формирований, необходимо отметить формат ведения данной деятельности. Так, в своей работе «Современный терроризм на Северном Кавказе: причины, формы проявления, направления противодействия» Баранов А.В., говоря о причинах эффективной деятельности террористических организаций на Северном Кавказе, приводит концепцию «сетевой войны», которая, согласно автору: «обосновывает использование децентрализованной сети автономных ячеек для разгрома противника. Сеть состоит из не соподчинённых ячеек, которые свободны в выборе форм и методов борьбы, мобильны, конспиративны, трансграничны. Разгром отдельных звеньев не обеспечивает значительного ослабления действия всей сети, связанной идеологически, а не иерархией лидерства.»¹ Очевидно, что данные факторы оформления террористической деятельности на Северном Кавказе явили собой самую внушительную угрозу для всего населения Российской Федерации, потому нашему государству в срочном порядке требовалась выработка эффективных мер противодействия терроризму, что важно - не только силовых, но социальных и нормативно-правовых.

¹ Баранов А.В. Современный терроризм на Северном Кавказе: причины, формы проявления, направления противодействия // Общество: политика, экономика, право. 2017. №. 4. С. 9-14.

Анализируя комплекс мер, выработанных Российской Федерацией по противодействию терроризму, необходимо учитывать тот факт, что на данный момент не существует оптимальной инструкции по борьбе с терроризмом, которая позволила бы искоренить терроризм, как явление по всему миру, и потому риск распространения террористической угрозы существует не в формате призрачной вероятности, а как факт и данность, с которой необходимо бороться ради сохранения жизни и здоровья граждан. С этой точки зрения, анализируя динамику зарегистрированных террористических актов в Российской Федерации за 2006-2015 гг., приведенную в работе Косарева М.Н. "Состояние и перспективы противодействия терроризму в России: теоретические и практические аспекты" с опорой на статистические данные об общих сведениях о состоянии преступности МВД¹, а также ссылаясь на заявление заместителя директора ФСБ России Сироткина И.Г., в котором он утверждает, что: «За последние годы число преступлений террористической направленности, совершаемых на территории Российской Федерации, сократилось более чем в 10 раз (с 365 — в 2011 году до 25 — в 2017 году). Только за последние три года предотвращено более 140 преступлений указанной категории»², можно сделать вывод об эффективности мер, предпринимаемых Россией по борьбе с терроризмом.

Правовые основы деятельности полиции в условиях правового режима КТО составляют:

- Конституция РФ³;
- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ;

¹ Косарев М.Н. "Состояние и перспективы противодействия терроризму в России: теоретические и практические аспекты" Вестник Уральского юридического института МВД России. 2016. №4. С 37-41.

² Выступление заместителя Директора ФСБ России – руководителя аппарата Национального антитеррористического комитета И. Г. Сироткина //Вестник Национального антитеррористического комитета. 2019. № 1 (20). С. 15.

³ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 14.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

– 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 РФ. Законы и иные правовые акты, применяемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ».

Конституция РФ как Основной закон государства устанавливает важнейшие «правила поведения» правоохранительных органов. В частности, полиция в своей деятельности при проведении КТО 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).

В нормативно-правовую основу регулирования деятельности полиции 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 РФ в связи с их ратификацией и принятием соответствующих федеральных законов. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Международными соглашениями предусмотрено взаимодействие и обмен информацией между странами относительно деятельности террористических организаций, их местонахождения, планирования террористических актов, а также передача скрывающихся за границей руководителей и идеологов терроризма, а также лиц, объявленных в международный розыск¹. Сотрудничество между правоохранительными органами России и их

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

зарубежными коллегами, ответственными за борьбу с терроризмом, основывается на международных соглашениях. Это позволяет эффективно обмениваться информацией, координировать действия и совместно бороться с террористическими угрозами. Такое сотрудничество играет важную роль в обеспечении безопасности и противодействии терроризму как на национальном, так и на международном уровне.

В общем следует отметить, что несмотря на наличие многочисленных международно-правовых актов, которые регулируют деятельность органов внутренних дел (ОВД) в борьбе с терроризмом, до сих пор не существует единого универсального соглашения в международном праве, определяющего понятие «международный терроризм». Это создает определенные трудности в координации усилий между правоохранительными органами различных стран.

Российская Федерация придерживается принципа признания всех международно-правовых актов и документов, принятых в международном сообществе для борьбы с терроризмом, и предпринимает меры по внедрению общепринятых международно-правовых подходов в национальное законодательство. Как отмечает С.А. Авакьян, «международные нормы следует как можно быстрее включить внутрь государственного права¹». Если Российская Федерация подписывает или присоединяется к определенному документу, необходимо немедленно внести соответствующие изменения в национальное законодательство. Более того, интеграция России в систему основных международных конвенций и договоров, особенно после вступления в Совет Европы, обязывает страну привести свое национальное законодательство в соответствие с международными и европейскими стандартами. Это включает в себя не только признание и приведение в соответствие с международными нормами, но и активное внедрение международно-правовых подходов в национальные нормативные акты и процессы. Российская Федерация придает

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

важность принципу трансформации международных документов во внутреннее право государства как способу обеспечения эффективного противодействия терроризму. Такой подход обеспечивает согласованность и совместимость действий правоохранительных органов национального уровня с международными стандартами в борьбе с терроризмом. Это также подразумевает создание эффективной системы координации и сотрудничества между различными органами и ведомствами Российской Федерации для обеспечения эффективной реализации международно-правовых подходов.

К внутригосударственным нормативным правовым актам, регламентирующим деятельность ОВД в условиях правового режима КТО (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.

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.

Вся комплексная система мер противодействия терроризму, включающая в себя организационные, социально-экономические, правовые, информационные, технологические и иные, обрела закрепление в антитеррористическом законодательстве, основой которого является Федеральный Закон от 6 марта 2006 года №35-ФЗ «О противодействии

терроризму»¹, согласно которому основными принципами противодействия терроризму в Российской Федерации являются:

1. неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности;
2. системность и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия терроризму;
3. приоритет мер предупреждения терроризма;
4. соразмерность мер противодействия терроризму степени террористической опасности.

Правовая основа деятельности полиции состоит из нормативных правовых актов, которые регулируют общественные отношения, в которых участвуют органы внутренних дел (ОВД) и их сотрудники². В контексте правового режима контртеррористической операции (КТО), под правовыми основами деятельности полиции понимаются нормы, закрепленные в соответствующих нормативных актах, которые изданы органами с компетенцией по определению полномочий ОВД, условий и средств борьбы с терроризмом, обеспечения законности и других аспектов, связанных с предупреждением и пресечением террористических актов.

В соответствии с п. 17 ст. 12 Федерального закона «О полиции» полиция обязана участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима КТО, 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

¹ Федеральный Закон от 6 марта 2006 года №35-ФЗ «О противодействии терроризму» //Официальный интернет-ресурс правовой информации. [Электронный источник]Url: <http://pravo.gov.ru/> (Дата обращения:25.08.2023).

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. 52.

временных ограничений, предусмотренных ст. 11 ФЗ «О противодействии терроризму».

Задачей полиции, согласно статье 1 Федерального закона «О полиции», является обеспечение безопасности личности. Это включает обязанность принимать все необходимые меры в рамках предоставленных законом полномочий для предотвращения, устранения и снижения угрозы конституционно гарантированным правам и свободам человека и гражданина, а также конкретному физическому лицу, которые могут возникнуть из-за совершения преступных деяний или общественно опасных событий террористического характера. Эти меры направлены на обеспечение безопасности и защиту населения, а также на поддержание правопорядка и общественной стабильности. Полиция осуществляет свою деятельность с целью предотвращения и пресечения преступлений и террористических актов, защиты прав и свобод граждан. Она имеет право на применение мер, предусмотренных законом, для обеспечения безопасности личности и общественной безопасности. Помимо предотвращения преступлений и терроризма, полиция также занимается расследованием преступлений, задержанием подозреваемых и обеспечением правопорядка.

В целях выполнения своих обязанностей, сотрудники полиции имеют определенные права, предоставленные им законом. Они имеют право требовать от граждан и должностных лиц прекращения преступлений или административных правонарушений. Также они имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях, осуществлять административное задержание и применять иные меры, предусмотренные Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации (далее - КоАП РФ¹) и другими соответствующими нормативными актами.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 04.08.2023 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Согласно части 3 статьи 20.27 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ), «Нарушение правового режима контртеррористической операции» влечет за собой наложение административного штрафа или административного ареста. Эта норма является эффективным средством для пресечения незаконного поведения, поскольку она применима как к физическим, так и к юридическим лицам, и предусматривает наказание в виде значительных административных штрафов. Следовательно, необходимо расширить практику привлечения виновных к административной ответственности, чтобы достигнуть поставленных целей, включая предотвращение совершения уголовных преступлений. И имеются предпосылки для таких действий. Особенно после принятия Федерального закона «О противодействии терроризму» и изменений некоторых нормативных правовых актов, связанных с ратификацией Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма, правоохранительным органам предоставлена правовая возможность привлекать лиц к уголовной ответственности за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма в соответствии со статьей 205.2 Уголовного кодекса Российской Федерации¹. Такое законодательное развитие создает основу для более эффективной борьбы с терроризмом и связанным с ним мероприятиям, исходя из соблюдения закона и защиты прав и свобод граждан. Оно также создает возможность пресечения публичных высказываний, призывающих к террористической деятельности или оправдывающих ее, что способствует предотвращению распространения экстремистских и радикальных идей. Расширение практики применения административной и уголовной ответственности в отношении правонарушителей, связанных с террористическими проявлениями, имеет важное значение для обеспечения безопасности общества и предупреждения возможных угроз. Принятие таких

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 04.08.2023 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

мер помогает создать непрерывность в применении правовых санкций, начиная с административной ответственности и до уголовного преследования, в случаях, когда публичные призывы или оправдание терроризма перерастают в более серьезные преступные деяния.

В результате ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма и принятия Федерального закона «О противодействии терроризму» российским правоохрнительным органам предоставлены дополнительные правовые возможности для эффективной борьбы с терроризмом и защиты общественной безопасности. Правоприменительные органы должны активно использовать эти законодательные инструменты для пресечения экстремистских высказываний, предотвращения рекрутирования и распространения террористической идеологии.

В борьбе с терроризмом важное значение имеет Федеральный закон Российской Федерации от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹. Согласно статье 13 этого закона, полиция, вместе с оперативными подразделениями других правоохрнительных органов, обладает правом осуществлять оперативно-розыскную деятельность. Одним из основных оснований для проведения таких мероприятий является наличие информации о событиях или действиях, которые представляют угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации. Статья 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» предоставляет полиции и другим правоохрнительным органам правовой инструментарий для эффективного пресечения незаконных попыток совершения террористических актов, которые представляют угрозу для безопасности России. Оперативно-розыскная работа является одним из приоритетных направлений деятельности полиции в этой области. Оперативно-розыскная деятельность позволяет собирать, анализировать и использовать

¹ Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 28.12.2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

информацию с целью выявления потенциальных угроз и предотвращения террористических актов. Полиция в рамках своих полномочий осуществляет оперативные розыскные мероприятия, используя различные методы и технические средства для получения необходимой информации, которые могут включать проведение наблюдений, сбора документов, аудио- и видеозаписей, прослушивание и перехват электронных сообщений, а также другие методы, предусмотренные законом. Оперативно-розыскная деятельность полиции направлена на реагирование на сообщения и информацию о возможных террористических угрозах, а также на предупреждение и пресечение действий террористических групп и их участников. Оперативно-розыскная работа полиции имеет значительное значение в борьбе с терроризмом, поскольку позволяет выявлять и предотвращать потенциальные угрозы и пресекать преступные действия, которые могут нанести вред безопасности государства и граждан.

В области регулирования борьбы с терроризмом значительное значение имеет Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности»¹. Этот закон является важным законодательным актом, который определяет понятие безопасности, устанавливает подразделения, ответственные за обеспечение безопасности, регулирует применяемые средства и основные принципы обеспечения безопасности. Федеральный закон «О безопасности» предоставляет правовую основу для борьбы с терроризмом и обеспечения защиты национальной безопасности. Он определяет полномочия и ответственность органов исполнительной власти, правоохранительных органов и других участников, которые непосредственно занимаются противодействием и предотвращением террористической деятельности. Закон также устанавливает механизмы сотрудничества между различными органами и структурами, чтобы эффективно справляться с вызовами, связанными с терроризмом

¹ О безопасности: федер. закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

В контексте обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях правового режима контртеррористической операции, помимо основных законов, значительную роль играют нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Они являются неотъемлемым элементом системы правовых основ деятельности органов внутренних дел в этой области. Указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации выполняют роль детализации положений основных законов. В этих нормативных правовых актах определены конкретные территории, на которых осуществляется контртеррористическая операция, указаны органы исполнительной власти, занимающие активную роль в проведении операции, определен порядок формирования управляющих органов операции, а также приняты меры, направленные на обеспечение дополнительной социальной защиты личного состава органов и подразделений внутренних дел и другие вопросы¹.

Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019 – 2023 годы, утвержденный Президентом Российской Федерации 28 декабря 2018 г.², в котором приводятся следующие меры по противодействию терроризму: меры по профилактической работе с лицами, подверженными воздействию идеологии терроризма, а также подпадавшими под ее влияние; меры по формированию у населения Российской Федерации антитеррористического сознания; совершенствование мер информационно-пропагандистского характера и защиты информационного пространства Российской Федерации от идеологии терроризма; организационные и иные меры, направленные на повышение результативности деятельности субъектов противодействия терроризму. Также следует упомянуть концепцию

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

² Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019 – 2023 годы (утвержден Президентом Российской Федерации 28 декабря 2018 г. № Пр-2665) [Электронный источник] Url: <http://nac.gov.ru/> (Дата обращения: 25.08.2023).

противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденную Президентом РФ 5 октября 2009 года, в которой к основным мерам по предупреждению (профилактике) терроризма относятся: политические (осуществление международного сотрудничества в области противодействия терроризму); социально-экономические (сокращение масштабов маргинализации общества, его социального и имущественного расслоения и дифференциации, обеспечение социальной защиты населения); правовые (реализация принципа неотвратимости наказания за преступления террористического характера), а также отмечается, что основной формой пресечения террористического акта является контртеррористическая операция, которая предусматривает реализацию комплекса специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности граждан, организаций и учреждений, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

Безусловно, что на этом список нормативно-правовых актов по противодействию терроризму в Российской Федерации не исчерпывается, также существуют постановления правительства РФ, другие федеральные законы, уголовный кодекс РФ и иные документы других федеральных органов государственной власти.

Важно отметить, что системный подход в создании специализированных нормативных актов, содержащих комплекс мер, которые направлены на противодействие терроризму, является общемировой тенденцией, и Российская Федерация в этом смысле выступает в авангарде борьбы с терроризмом. Очевидно, что на формировании активной контртеррористической деятельности Российской Федерации сказались, во-первых, непосредственное столкновение с террористической угрозой в пределах границ собственного государства, а, во-вторых, выработанный комплекс эффективных мер по противодействию терроризму, что позволяет России в современных реалиях быть одной из

немногих стран, которые способны активно бороться с терроризмом и достигать в этом деле определенных успехов.

Обобщая вышесказанное, можно отметить, что система правового регулирования борьбы с терроризмом включает широкий спектр нормативных правовых актов, которые затрагивают различные аспекты участия подразделений органов внутренних дел (ОВД) в проведении контртеррористической операции (КТО). Эти акты позволяют ясно определить место и задачи не только правоохранительных органов в целом, но и подразделений ОВД в борьбе с терроризмом. Законодательство предоставляет достаточную правовую основу для эффективного противодействия терроризму. Вместе с тем, помимо формирования правовых основ деятельности ОВД, важную роль играет разработка и реализация механизма применения этих норм при организации процесса борьбы с терроризмом. Органы внутренних дел должны строго соблюдать правила и процедуры, установленные законодательством, чтобы обеспечить эффективность и справедливость в противодействии террористическим угрозам.

Механизм реализации правовых норм включает в себя различные аспекты, такие как обучение сотрудников ОВД с учетом действующей нормативной базы, разработка процедур и инструкций, обеспечение необходимой технической поддержки и координации деятельности между различными органами и подразделениями. Он также включает в себя оценку эффективности применения нормативных актов, их адаптацию и дальнейшее усовершенствование.

§ 2. Понятие и социально правовая сущность режима контртеррористической операции

Для обеспечения безопасности государства необходим эффективный механизм правового регулирования, управления и координации деятельности политических сил, общественных групп и институтов, ответственных за защиту

государства. Этот механизм включает в себя разработку и применение соответствующих нормативных актов, которые определяют правила и процедуры для достижения безопасности. Он также предусматривает наличие эффективных институтов, которые могут оперативно и эффективно реагировать на угрозы и вызовы, включая правоохранительные органы, разведывательные службы, судебные органы и другие специализированные структуры. Кроме того, механизм включает процессы управления и координации между различными структурами и организациями, чтобы обеспечить эффективное сотрудничество и обмен информацией. Важно, чтобы все участники работали в единой системе, соблюдая закон и согласуя свои действия с общими целями и стратегиями¹.

На данный момент существует множество разнообразных и многозначных подходов к пониманию и характеристике такой юридической категории, как «особый правовой режим». Это приводит к выводу о несовершенстве и недостаточной разработанности данного института. В связи с этим возникает необходимость в законодательном определении и установлении понятия «особого правового режима» с целью формирования единого подхода и его практического применения в современных условиях. Это позволит устранить противоречия и несогласованность в научных подходах и дать четкое определение и перечень основных характеристик и признаков особых правовых режимов. Законодательная формулировка и закрепление понятия «особого правового режима» будет способствовать обеспечению ясности и понятности в его толковании и использовании в правовой практике. Это также позволит создать основу для более систематического изучения и развития данного института. В результате принятия законодательных мер будет достигнута стабильность и предсказуемость в применении особых правовых режимов, что в свою очередь способствует укреплению правопорядка и защите прав и интересов граждан. Таким образом, законодательная формулировка понятия «особого

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

правового режима» является необходимой мерой для разрешения противоречий и создания единого подхода к применению данной категории в практике. Это также позволит установить ясные и четкие признаки и характеристики особых правовых режимов¹.

Существующие подходы к определению категории «особый правовой режим» имеют некоторую релевантность, но не являются достаточно четкими. Отсутствие единого подхода к определению границ данного правового понятия может привести к необоснованному и чрезмерному ограничению прав и свобод некоторых субъектов, а также неконтролируемому расширению полномочий других субъектов. Для исключения такой юридической неопределенности, предлагается законодательно закрепить понятие «особый правовой режим» и установить несколько отличительных признаков, определяющих его границы и практическое применение. Под «особым правовым режимом» следует понимать комплекс юридических инструментов, методов и приемов, который временно применяется на всей территории Российской Федерации или ее части в случае возникновения внешних или внутренних чрезвычайных условий и обстоятельств, угрожающих суверенитет и территориальную целостность государства, права и свободы граждан, а также национальную безопасность. Такой режим предусматривает особые полномочия для органов государственной власти, органов местного самоуправления и других субъектов правоотношений, которые обеспечивают соблюдение установленного особым правовым режимом и ограничивают права и свободы других субъектов.

Существует несколько общих особенностей, характеризующих все виды особых правовых режимов:

1. Особые правовые режимы устанавливаются в случаях возникновения экстраординарной ситуации на определенной территории. Для введения таких

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

режимов требуется наличие двух оснований: фактического (наличие чрезвычайной ситуации, состояние войны) и юридического (принятие соответствующего федерального конституционного закона или федерального закона).

2. Целью введения особых правовых режимов является предотвращение угрозы суверенитету и территориальной целостности государства, правам и свободам граждан, а также национальной безопасности.

3. Действие особых правовых режимов всегда имеет временный характер. Продолжительность их действия определяется сущностью ситуации, послужившей основанием для их введения. Время действия особых правовых режимов может быть четко ограничено (при введении чрезвычайного положения) или неопределенно, и зависит от необходимости устранения условий, которые стали причиной их введения, например, подписание акта о капитуляции или ликвидация непосредственной угрозы (при военном положении).

4. Особый правовой режим предполагает особый режим функционирования органов государственной власти, граждан и других правосубъектов. Обычно в экстраординарных ситуациях происходит расширение функций и полномочий органов государственной власти. Это неизбежно влечет за собой ограничение определенного набора конституционных прав и свобод граждан и других субъектов правоотношений. Вопросы соразмерности и пределов данных ограничений являются актуальными и требуют детального рассмотрения.

5. Существо института особого правового режима требует повышения эффективности деятельности всех государственных органов. Это направлено на ликвидацию негативных последствий возникших ситуаций в кратчайшие сроки. Он также требует рационального использования правовых, человеческих, информационных и технических ресурсов в запланированный период времени.

Таким образом, особые правовые режимы характеризуются следующими особенностями: возникновение в экстраординарных ситуациях, целью которых является предотвращение угроз национальной безопасности и правам граждан, ограничение определенных прав и свобод, временный характер действия, расширение полномочий органов государственной власти и необходимость эффективного использования ресурсов¹.

Таким образом, специальный правовой режим представляет собой установленный законодательством порядок регулирования, который обладает высокой степенью ясности и определенности в правовом воздействии. Этот режим различается от обычного правового режима в своем особом сочетании юридических мер, таких как дополнительные права, запреты или обязательства, направленные на упорядочение специфических процессов, явлений и отношений. Специальный правовой режим предназначен для регулирования конкретных областей или ситуаций, которые требуют особого внимания и регулирования со стороны государства. Он может относиться к различным областям, таким как экономика, экология, безопасность и многие другие. Целью специального правового режима является обеспечение правовой ясности и определенности в регулировании этих областей, а также обеспечение защиты прав и интересов всех заинтересованных сторон. Установленный специальным законодательством порядок регулирования предоставляет дополнительные права, запреты или обязательства для обеспечения упорядочения специфических процессов, явлений и отношений. Он предоставляет четкие и конкретные правила и ограничения, которые необходимы для эффективного функционирования и защиты интересов в рамках определенной области или ситуации.

¹ 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.

Одной из форм особых правовых режимов, которые установлены Конституцией РФ, является режим чрезвычайного положения. Он предусматривает особые меры в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, угрожающих безопасности государства и граждан. В режиме чрезвычайного положения государство имеет возможность принять дополнительные меры контроля, ограничений и регулирования для обеспечения безопасности и стабильности. Вторым видом особого правового режима, закрепленным в Конституции РФ, является режим военного положения. Он может быть введен в случае военной угрозы или агрессии со стороны другого государства. В режиме военного положения государство имеет возможность принять дополнительные меры по мобилизации, военной организации и управлению, чтобы обеспечить оборону государства и защиту его интересов. Кроме указанных режимов, мы считаем, что на законодательном уровне следует также рассмотреть правовой режим контртеррористической операции в качестве особого правового режима. Введение такого режима приводит к возникновению новых общественных отношений и перераспределению прав и обязанностей между гражданами и государством, представленным его органами и должностными лицами.

Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» является нормативным актом, который регулирует вопросы борьбы с терроризмом в Российской Федерации и устанавливает ограничения конституционных прав и свобод в этой сфере. Однако, понятие «противодействие терроризму», изложенное в данном законе, должно быть толковано в широком смысле. Режим контртеррористической операции, вводимый в пределах определенной территории, может быть определен как особый правовой режим, целью которого является предотвращение и пресечение террористических актов, минимизация их последствий, а также защита прав, свобод, интересов личности, общества и государства. В рамках такого режима власти обретают расширенные полномочия, а правоохранительные органы

получают дополнительные возможности для борьбы с терроризмом. Одновременно, введение такого режима сопровождается определенными ограничениями прав и свобод граждан¹.

Согласно пункту 1 статьи 11 Федерального закона «О противодействии терроризму», вводится правовой режим контртеррористической операции на период проведения такой операции в пределах территории с целью пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства. Решение о проведении контртеррористической операции принимается должностным лицом, уполномоченным в соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона. Если присутствует необходимость принятия такого решения для проведения контртеррористической операции, то на основании этого решения может быть введен специальный правовой режим - контртеррористическая операция.

Согласно вышеупомянутому положению, зона проведения контртеррористической операции должна рассматриваться как область введения особого правового режима, который может включать применение специальных ограничительных мер. Например, такие меры, как ограничение свободы передвижения, ограничение личной неприкосновенности и другие ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина, могут быть применены. Понимание контртеррористической операции как особого правового режима предполагает, что введение такого режима позволяет органам государственной власти и правоохранительным органам использовать специальные полномочия для эффективного противодействия терроризму. Однако при принятии и применении таких мер необходимо учитывать соразмерность и соблюдение конституционных гарантий и прав граждан.

¹ Андреев А.В., Смолина Д.В. Основные этапы развития чрезвычайного законодательства в России: критический анализ // Научное мнение. 2015. №11-3. С. 64-68.

Правовой режим, действующий в зоне проведения контртеррористической операции (КТО), отличается от правовых режимов военного и чрезвычайного положения, прежде всего, упрощенной процедурой введения, которая не требует решения Президента Российской Федерации. В этом режиме основным субъектом, отвечающим за борьбу с терроризмом, является Федеральная служба безопасности (ФСБ). Координация действий органов и служб, вовлеченных в противодействие терроризму, осуществляется Президентом РФ и Правительством РФ. Фактическое руководство контртеррористической операцией выполняет ФСБ России¹.

Согласно современному законодательству, проведение контртеррористической операции оправдано, если имеется угроза национальным интересам или национальной безопасности государства. Современные глобальные изменения в геополитической, социально-экономической и духовно-нравственной сферах делают проблему обеспечения национальной безопасности Российской Федерации особенно актуальной². По нашему мнению, наряду с угрозами национальным интересам, следует признавать также угрозы международным интересам, включая пропаганду терроризма, распространение террористических материалов и информации, содержащих призывы к осуществлению террористической деятельности, а также финансирование террористических актов, планируемых для осуществления в нескольких государствах, в том числе в Российской Федерации.

Подтверждением того, что режим контртеррористической операции (КТО) должен рассматриваться как особый правовой режим, является сходство его содержания и объема с мерами, принимаемыми в чрезвычайном и военном положении. Хотя количество принимаемых мер и временных ограничений,

¹ О федеральной службе безопасности: федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ // 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.

используемых при введении КТО, не так велико, как в случае чрезвычайного или военного положения, их характер является существенным и не уступает особым правовым режимам, закрепленным в Конституции. Введение режима КТО предполагает применение мер, направленных на обеспечение безопасности и борьбу с терроризмом, такие как усиленные полномочия правоохранительных органов, ограничения свободы передвижения, распоряжение имуществом и другие формы контроля. Хотя эти меры осуществляются в рамках КТО, они должны быть соразмерными и не противоречить конституционным гарантиям и правам граждан. Важно отметить, что КТО включает не только военные действия, но также охватывает превентивные и контртеррористические меры, направленные на предотвращение террористической угрозы и защиту национальных интересов. Таким образом, механизмы и ограничения, связанные с КТО, имеют свою логику и правовое обоснование.

§ 3. Основания и процессуальный порядок, особенности введения режима контртеррористической операции

Важно отметить, что усовершенствование законодательства является важным аспектом в предотвращении террористической деятельности. Федеральным законом «О противодействии терроризму» предусмотрено введение режима контртеррористической операции на отдельных территориях для пресечения и раскрытия террористических преступлений. В рамках этого закона силовые структуры имеют право осуществлять свою деятельность, при этом могут быть ограничены некоторые права и свободы граждан, проживающих на этих территориях во время спецопераций.

Однако Ю.А. Дмитриев выражает сомнения в возможности соблюдения прав и свобод граждан в условиях контртеррористической операции, утверждая, что данный режим вводится руководителем операции без согласования с

представительными органами власти, судом и прокуратурой, и в большинстве случаев без их уведомления.

Позиция Ю.А. Дмитриева по обеспечению защиты основных прав и свобод при введении режима контртеррористической операции заслуживает внимания. Однако А.С. Куликов и Ю.С. Ромашов справедливо указывают, что статья 55 Конституции РФ допускает ограничение некоторых прав и свобод в случае необходимости, при условии принятия соответствующего федерального закона.

Мы считаем, что наша государственная система должна активно разрабатывать механизмы, которые обеспечат надлежащее соблюдение прав и свобод граждан во время контртеррористических операций. В этом вопросе особую роль играют институты, такие как парламентский и судебный контроль, а также прокурорский надзор. Кроме того, необходимо учитывать и международный контроль за соблюдением прав и свобод человека, включая деятельность Европейского суда по правам человека.

Некоторые авторы выражают мнение, что власть и спецслужбы используют борьбу с терроризмом как предлог для внедрения жестких ограничений и запретов. Например, М.С. Пешков утверждает, что такие меры, как ограничение прав граждан и избыточные меры безопасности, являются отказом от демократических принципов. Однако мы не согласны с этим мнением, поскольку меры противодействия терроризму, такие как проверка документов, контроль телефонных разговоров и почтовых отправлений, предусмотренные Законом «О противодействии терроризму», не должны рассматриваться как полное ограничение прав граждан или отказ от демократических принципов.

Во-первых, правовые положения, которые разрешают проверку личных документов и, при их отсутствии, доставку в органы внутренних дел, применяются не только в рамках контртеррористической операции, но и в

обычных условиях, в соответствии с Законом «О полиции», основываясь на пункте 1 части 3 статьи 11 Закона «О противодействии терроризму».

Во-вторых, разрешение на контроль телефонных разговоров и почтовых отправлений, о котором говорится в пункте 4 части 3 статьи 11 Закона «О противодействии терроризму», предусмотрено статьей 6 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» не только для территорий, где введен правовой режим контртеррористической операции.

После введения правового режима контртеррористической операции на определенной территории, главной задачей становится обеспечение соблюдения его норм, с учетом защиты прав, свобод и законных интересов граждан, как предписывает закон. Например, в соответствии с пунктом 17 части 1 статьи 12 Закона «О полиции», сотрудники правоохранительных органов, принимающие участие в обеспечении правового режима контртеррористической операции, обязаны действовать в полном соответствии с законом.

При анализе результатов работы органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций видно, что имеющиеся ошибки и недостатки в значительной степени связаны с недостаточностью правового регулирования, которое существует в настоящее время.

В первую очередь следует обратить внимание на недостатки в правовом регулировании режимов функционирования управленческих органов, а также использования сил и средств при возникновении угрозы или наступлении чрезвычайных обстоятельств социального характера. Следовательно, требуется разработка новых правовых актов или доработка действующих, которые бы регулировали порядок действий органов внутренних дел в условиях чрезвычайных обстоятельств.

Сначала необходимо рассмотреть деятельность органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств как юридическую категорию.

Во многих нормативных актах МВД России и в их названиях и содержании уже более двадцати лет используется термин «действия органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах».

В федеральных законах от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» термин «чрезвычайные обстоятельства» не используется.

Однако данный термин широко распространен в существующем правовом регулировании и применяется в различных сферах современного российского права, таких как гражданское, налоговое, административное, уголовно-процессуальное, жилищное, земельное, трудовое и другие. Тем не менее, до сих пор не существует единого понятия «чрезвычайные обстоятельства» с ясным разграничением их видов на федеральном уровне законодательства.

Попытка определить понятие «чрезвычайные обстоятельства» на законодательном уровне отразилась в Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении». В этом законе упоминаются обстоятельства, которые представляют непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю РФ, их устранение невозможно без применения чрезвычайных мер. Такие обстоятельства делятся на две группы: чрезвычайные обстоятельства социального характера и чрезвычайные обстоятельства природного и техногенного характера, которые вызывают чрезвычайные ситуации. Перечисленные в законе чрезвычайные обстоятельства могут послужить основанием для принятия решения о введении чрезвычайного положения на всей территории РФ или в отдельных ее местностях. Введение чрезвычайного положения предполагает изменение

правового режима деятельности государственных и муниципальных органов, организаций и их должностных лиц, а также общественных объединений. Эти изменения вводятся в особом порядке и возможны только в исключительных случаях.

Мы считаем, что определение, закрепленное в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении», не может быть использовано без надлежащих уточнений, так как оно ограничивает понятие «чрезвычайные обстоятельства», применяемое при работе органов внутренних дел и других правоохранительных органов. Данный вывод обосновывается тем, что в большинстве случаев предупреждение и пресечение чрезвычайных обстоятельств террористического и другого криминального характера требует организации операций и совместных действий сил и средств правоохранительных органов в аварийной ситуации. При этом режим чрезвычайного положения не вводится, но могут проводиться специальные (комплексные, силовые, контртеррористические) операции или мероприятия.

Такой способ действий группировки сил и средств органов внутренних дел и федеральных органов исполнительной власти при чрезвычайных обстоятельствах, как специальная операция, должен быть закреплен в законодательстве. Специальная операция предполагает проведение комплекса разнообразных, но взаимосвязанных мероприятий и действий (оперативно-разыскных, следственных, силовых и других), предусмотренных законом и осуществляемых под единым руководством, с целью пресечения чрезвычайных обстоятельств социального характера, таких как массовые беспорядки или захваты объектов, когда другие методы неэффективны.

Рассматриваемый способ действий, то есть проведение специальной операции при чрезвычайных обстоятельствах, описан и закреплен в нормативных актах МВД России. Один из видов специальных операций, предусмотренных федеральным законодательством, — это

контртеррористическая операция, которая проводится для предотвращения и пресечения террористических актов, задержания и ликвидации террористов, обеспечения безопасности людей, организаций и учреждений, а также снижения последствий террористических актов.

Термин «специальная операция» используется в российской законодательной деятельности и правоприменительной практике. Так, в Федеральном законе от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» определено, что органы федеральной службы безопасности могут осуществлять специальные операции по пресечению террористической деятельности, а также создавать и использовать специальные методики и средства для их осуществления.

Следует дополнить ст. 13 «Права полиции» Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» следующим пунктом:

- осуществлять специальные операции по пресечению чрезвычайных обстоятельств социального характера.

С целью формулирования направлений совершенствования ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах обратимся к содержанию Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», в котором непосредственно определены соответствующие обязанности:

- принятие мер, направленных на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан;

- участие в мероприятиях по противодействию терроризму, обеспечению правового режима контртеррористической операции, в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов;

- принятие неотложных мер при чрезвычайных ситуациях по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействию в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб;

- обеспечение общественного порядка при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;

- участие в обеспечении режимов военного и чрезвычайного положения в случае их введения на территории РФ или в отдельных ее местностях;

- оказание содействия пограничным органам Федеральной службы безопасности Российской Федерации в проведении мероприятий по защите Государственной границы Российской Федерации, участие в осуществлении контроля за соблюдением пограничного режима, обеспечение по представлениям пограничных органов Федеральной службы безопасности временного ограничения или запрета доступа граждан к отдельным участкам местности или объектам вблизи Государственной границы Российской Федерации во время проведения пограничных поисков и операций, при отражении вооруженных вторжений на территорию РФ или при воспрепятствовании незаконным массовым пересечениям Государственной границы Российской Федерации.

Главной особенностью ведомственных правовых актов по сравнению с федеральными законами является то, что они содержат более конкретные и детальные предписания, определяющие порядок подготовки и действий органов управления, привлекаемых сил и средств, обеспечивающих охрану общественного порядка и общественную безопасность при чрезвычайных обстоятельствах.

Правовые акты МВД России, раскрывающие вопросы регулирования деятельности при чрезвычайных обстоятельствах, должны соответствовать положениям федеральных законов и в первую очередь Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № Э-ФЗ «О полиции». Таким образом, все обязанности,

изложенные в вышеназванном законе, должны быть обеспечены необходимой регламентацией в ведомственных и межведомственных наставлениях, инструкциях.

Полагаем, что ведомственные правовые акты, регулирующие деятельность органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах, необходимо упорядочить и систематизировать. Следует консолидировать рассматриваемые нормативные акты. Правовые нормы, устанавливающие порядок планирования и подготовки к действиям, должны быть объединены с установлениями, посвященными оперативному управлению имеющимися у органов внутренних дел и привлекаемыми силами и средствами в рассматриваемых условиях. Должны быть четко определены права, обязанности и ответственность каждого члена органа оперативного управления (оперативного штаба, группы управления), а также вопросы всестороннего

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.

Также можно сделать вывод об исключительной природе режима КТО, которая определяется основанием его введения и перечнем предусмотренных в его рамках ограничений прав гражданина.

Правовой режим чрезвычайного положения и правовой режим КТО имеют общие черты и особенности. Меры и временные ограничения, устанавливаемые правовым режимом КТО, 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 введения². Однако правовой режим КТО не подменяет собой правовой режим чрезвычайного положения.

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.

ГЛАВА 2. КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ПОЛИЦИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ

§ 1. Полномочия полиции при осуществлении контртеррористической операции

Особое место в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина при введении правового режима контртеррористической операции занимают органы внутренних дел. В первую очередь это обусловлено широтой их полномочий, позволяющей им активно, посредством самых разнообразных средств и методов, а также в различных формах участвовать в обеспечении прав и свобод граждан.

Согласно п. 5 ст. 3 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» под контртеррористической операцией понимается комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта.

При проведении контртеррористических операций могут устанавливаться определенные меры ограничения, такие как:

- прослушивание телефонных разговоров;
- проверка документов, удостоверяющих личность;
- усиление охраны общественного порядка;
- ограничение движения транспортных средств;
- проникновение в жилые помещения для проведения контртеррористической операции;
- досмотр и осмотр лиц и транспортных средств на въезде-выезде с территории, в пределах которой введен режим контртеррористической операции.

При этом объём ограничений должен соответствовать уровню существующей угрозы.

Некоторые исследователи считают, что введение режима контртеррористической операции может использоваться в качестве повода к введению жестких ограничений, нарушению демократических прав и свобод. Однако, большинство ученых не поддерживают данную точку зрения, поскольку проверка документов, удостоверяющих личность, в период контртеррористической операции, осуществляется и в обычных условиях деятельности полиции; контроль телефонных разговоров также осуществляется и в рамках проведения оперативно-розыскных мероприятий¹.

Можно отметить множество примеров участия сотрудников органов внутренних дел в проведении контртеррористических операций:

- октябрь 1999 г., контртеррористическая операция на территории Дагестана по противодействию боевикам под руководством Шамиля Басаева, реализована в основном силами МВД России;
- октябрь 2002 г., контртеррористическая операция по освобождению заложников из числа зрителей мюзикла «Норд-Ост», реализована с участием сотрудников органов внутренних дел;
- октябрь 2005 г., сотрудниками органов внутренних дел проведена контртеррористическая операция в отношении боевиков, выступивших на г. Нальчик и пытавшимся захватить стратегически важные объекты (аэропорт, здания ППС, ФСИН, подразделения ОВД), очаг сопротивления был подавлен (погибло 35 сотрудников, 85 ранены)².

¹ Гатауллин З.Ш. Деятельность органов внутренних дел в условиях правового режима контртеррористической операции // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». № 1. 2017. С. 134.

² Шомахов М.К. О некоторых вопросах правового регулирования деятельности органов внутренних дел (полиции) в контртеррористической операции // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 2(40). С. 115.

Деятельность органов внутренних дел по участию в контртеррористических операциях определена ФЗ «О полиции», устанавливающим полномочия полиции, ее компетенцию, задачи, права, обязанности и ответственность.

Согласно п. 17 ст. 12 ФЗ «О полиции» на сотрудников полиции возлагаются обязанности по участию в мероприятиях по противодействию терроризму, обеспечению правового режима контртеррористической операции, защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, проведению экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов.

ФЗ «О полиции» также содержит положения, непосредственно не связанные с деятельностью по противодействию терроризму, однако обеспечивающие выполнение такой деятельности. К таким положениям относится регламентация применения физической силы, специальных средств и оружия, гарантий защиты сотрудников полиции, материальнотехнического обеспечения, прав и обязанностей сотрудников полиции.

В свою очередь, в соответствии с ч. 3 ст. 15 закона «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 №35-ФЗ «в состав группировки сил и средств ... для проведения контртеррористической операции ... по решению руководителя контртеррористической операции могут включаться подразделения федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами внутренних дел».

Кроме того, п. 25 ч. 1 ст. 13 закона «О полиции» полиции предоставляется право «обеспечивать безопасность и антитеррористическую защищенность, в том числе с применением технических средств, зданий, сооружений, помещений и иных объектов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальных органов, организаций и подразделений; требовать от граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов на

охраняемых полицией объектах; осуществлять досмотр и (или) осмотр граждан, осмотр находящихся при них вещей, досмотр и (или) осмотр транспортных средств при въезде на охраняемые объекты и выезде с охраняемых объектов...».

И, наконец, на основании п. 5 ч. 2 ст. 16 этого же закона «при проведении контртеррористической операции, проверке сведений об обнаружении взрывчатых веществ или взрывных устройств либо ядовитых или радиоактивных веществ ... полиция имеет право проводить по решению руководителя территориального органа или лица, его замещающего, оцепление (блокирование) участков местности».

Решение о проведении контртеррористической операции принимается руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

В некоторых случаях руководителем контртеррористической операции назначается руководитель органа внутренних дел, определяющий вопросы:

- структуру и порядка работы оперативного штаба;
- состава сил и средств, требуемых для проведения контртеррористической операции;
- привлечения сил и средств иных подразделений и формирований;
- принятия решений и боевых распоряжений и др.¹

Контртеррористические операции могут проводиться на открытых участках местности, транспортных средствах, зданиях, помещениях и т.д.

Меры, принимаемые органами власти различного уровня, в целях предотвращения террористического акта определяются «Порядком установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства»

¹ Иванова Л.А. Деятельность ОВД в режиме контртеррористической операции // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. 2022. №4 (18). С.78.

(утв. Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 2012 г. № 851¹). В данном указе перечислены двадцать два мероприятия, при этом только пять из них не предусматривают задействование правоохранительных правовых структур.

Следует отметить, что различные подразделения полиции выполняют различные полномочия по противодействию терроризму, участию в контртеррористических операциях.

Согласно приказу МВД РФ от 28 июня 2021 г. № 495 «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России»², среди основных задач строевых подразделений ППСП закреплено обеспечение безопасности личности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на постах и маршрутах патрулирования.

Согласно п. 10.10 Наставления сотрудники ППСП принимают участие в пределах компетенции в мероприятиях по противодействию терроризму и обеспечению правового режима контртеррористической операции, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации - в проведении контртеррористической операции.

Так, сотрудники патрульно-постовой службы полиции при участии в контртеррористической операции выполняют задачи по:

- проверке документов и установлению личности;
- оцеплению территории проведения контртеррористической операции;
- предотвращению допуска лиц на определенные территории;

¹ О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства: Указ Президента РФ от 14.06.2012 N 851 (ред. от 31.01.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.06.2012.

² Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России: Приказ МВД России от 28.06.2021 N 495. Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обрац. 25.08.2023).

- усилению охраны специализированных объектов;
- временному отселению граждан;
- досмотру граждан;
- задержанию и розыску лиц, причастных к террористической деятельности;
- недопущению пропаганды терроризма;
- предотвращению несанкционированного проведения массовых мероприятий, сопряженных с привлечением населения к участию в террористических организациях¹.

Деятельность участковых уполномоченных полиции также включает в себя ряд мероприятий, направленных на профилактику терроризма. Правовое регулирование деятельности участковых уполномоченных включает приказ МВД РФ 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности»². Участковые уполномоченные полиции также наделены полномочиями по противодействию терроризму, включая обход административного участка, позволяющего установить лиц, находящихся в розыске за участие в террористической деятельности, выявить лиц, осуществляющих террористическую деятельность, готовящихся к совершению теракта³. При несении службы на административном участке участковый уполномоченный полиции обязан участвовать в пределах компетенции в мероприятиях по противодействию терроризму, включая обеспечение правового режима контртеррористической операции, обеспечение защиты потенциальных

¹ Иванова Л.А. Деятельность ОВД в режиме контртеррористической операции // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. 2022. №4 (18). С.79.

² О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 [Электронный ресурс]. Режим доступа: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2019.

³ Тхаровская О.Ю. Правовое регулирование полномочий отдельных подразделений полиции, направленных на противодействие терроризму // Государственная служба и кадры. № 1. 2016. С. 23-25.

объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, проведение экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов.

К проведению контртеррористической операции привлекаются различные подразделения и формирования, формируются группы боевого характера:

- группа взаимодействия со СМИ, формируемая из сотрудников отделов связи с общественностью. На данную группу возлагаются задачи предоставлению материалов для проведения пресс-конференций, публикаций в СМИ;
- группа переговоров, формируемая из оперативных работников, психологов, психиатров. На данную группу возложены специфические задачи по оценке личности террористов, прогнозу вариантов поведения, склонению к отказу от завершения теракта;
- группа разведки, деятельность которых направлена на наблюдение за террористами;
- группа блокирования, перед которой стоят задачи по предотвращению прохода сообщников террористов, посторонних лиц, обеспечению пропускного режима;
- группа оцепления, осуществляющая перекрытие дорожного движения, организацию пропускных пунктов;
- группа организации дорожного движения, формируемая из сотрудников ДПС ГИБДД для организации дорожного движения в районе проведения контртеррористической операции, обеспечения движения пешеходов, сопровождения колонн;
- группа разграбления, формируемая из специалистов-взрывников инженерно-технических подразделений ОВД (ФСБ) для решения задач по обеспечению доступа групп захвата к месту проведения контртеррористической операции;

- группа захвата, формируемая из числа сотрудников специальных подразделений ОВД (ФСБ), деятельность которой направлена на решение задач по осуществлению штурма, задержанию, обезвреживанию террористов.
- группа прикрытия действует совместно с группой захвата, обеспечивая прикрытие, эвакуацию, оказание первой помощи.
- группа ликвидации, деятельность которой направлена на ликвидацию угрозы взрыва, обезвреживание взрывных устройств.
- группа документирования, осуществляющая фиксацию проведения контртеррористической операции, проведения переговоров.
- следственно-оперативная группа, осуществляющая следственные действия;
- фильтрационный пункт, формируемый из оперативных работников, следователей и дознавателей ОВД (ФСБ) и выполняющий задачи по проверке всех лиц, имевших отношение к террористическому акту, в целях выявления возможных сообщников¹.

Вместе с тем перечисленные в нормативных актах мероприятия представляют неполный перечень видов служебной деятельности, осуществляемых сотрудниками силовых и правоохранительных структур, в том числе сотрудников полиции, в рамках проведения контртеррористической операции. Поэтому имеет смысл составить более полный перечень служебных задач и предложить рекомендации по тактике действий, для сотрудников, выполняющих их. Ряд служебных задач следует разделить на несколько групп:

- стандартные задачи, выполняемые в стандартных ситуациях несения службы;
- стандартные задачи, выполняемые в нестандартных ситуациях несения службы;

¹ Иванова Л.А. Деятельность ОВД в режиме контртеррористической операции // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. 2022. №4 (18). С.82.

- нестандартные задачи;
- задачи, выполнение которых связано с риском для жизни.

Необходимо предложить оптимальные алгоритмы решения:

- нестандартных служебных задач, стоящих перед сотрудниками полиции, принимающими участие в контртеррористической операции в отрыве от пункта постоянной дислокации;
- служебные задачи, решаемые на территории проведения контртеррористической операции, выполнение которых связано с непосредственным риском для жизни.

Правила проведения эвакуации при возникновении угрозы взрыва имеют свои особенности. Рассмотрим их в сравнении с хорошо отработанными и нормативно определенными правилами проведения эвакуации людей при пожаре. Так, в ходе эвакуации при пожаре рекомендуется двери и окна в помещения держать закрытыми, чтобы не допускать притока кислорода к очагу возгорания. Выход или вывод людей из помещения должен проводиться максимально быстро, но без паники, поэтому личные вещи, в том числе одежда, если они не при себе, не забираются. Эвакуация проводится как самостоятельно, так и с участием пожароспасательных служб.¹

При наличии информации о заложенном в здании взрывном устройстве, когда место закладки и предполагаемое время подрыва неизвестны, порядок действий должен быть иным.

Действовать нужно быстро, но без торопливости. Нельзя допустить паники, поэтому эвакуируемым сообщается, что проводится тренировка и реальной угрозы взрыва нет.

Среди людей, находящихся в здании, могут оказаться лица, причастные к подготовке террористического акта, поэтому все выведенные из помещений

¹ Тарасенко В.А. Обучение сотрудников ОВД, участвующих в контртеррористической операции, Тактико-техническим способам выполнения оперативно-служебных задач // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. 2022. №1 (0). С. 223.

должны быть проверены. Для этого вывод всех людей должен происходить под контролем участвующих в мероприятии сотрудников. Самим сотрудникам следует действовать группами не менее трех человек. Двое из них располагаются в начале и конце колонны эвакуируемых, а один руководит группой. Группа должна сопровождать колонну на развернутый для этих целей фильтрационный пункт¹.

Покидающим помещения людям необходимо объяснить, что нужно взять личные вещи с собой. Это нужно для того, чтобы проверяющие помещения на наличие взрывного устройства специалисты-кинологи затратили наименьшее время на выполнение своей части работы. В тех же целях двери в помещения, подлежащие проверке, должны оставаться распахнутыми, а после проверки двери необходимо закрывать.

Особенности эвакуации из образовательного учреждения.

При проведении эвакуации из образовательного учреждения, где проходят обучение дети, надо понимать, что не каждый мужчина способен быстро установить контакт с ребенком, который его не знает, и объяснить, что ребенок должен сделать. Поэтому к детям лучше всего обращаться через педагога, ведущего у них занятия. Он должен оставаться с обучаемыми до окончания проведения мероприятий.

На каждое образовательное учреждение составляется паспорт антитеррористической безопасности, который включает в себя поэтажные схемы здания, где указаны все помещения. При проведении проверки помещений следует использовать указанные схемы, распределив их между поисковыми группами.

Особенности эвакуации из мест проведения спортивно-массовых и культурно-массовых мероприятий.

¹ Рачев Д.Н. К вопросу о механизме обеспечения правового режима контртеррористической операции // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. № 1. 2018. С. 97.

Эффективность эвакуации из мест проведения спортивно-массовых и культурно-массовых мероприятий во многом зависит от готовности к ее проведению персонала этих учреждений. Они должны четко знать пути и способы эвакуации.

При проведении массовых мероприятий всегда задействуется значительное количество сотрудников органов внутренних дел. Перед проведением каждого массового мероприятия необходимо проводить совместный инструктаж задействованных в его обеспечении сотрудников правоохранительных органов и персонала учреждения, для которого заранее определили способы и порядок действий.

При проведении массовых мероприятий всегда используется аудиоаппаратура. В случае проведения эвакуации следует ее использовать, постоянно указывая людям пути передвижения и требовать сохранять спокойствие.

Особенности эвакуации на объектах транспорта.

На объектах транспорта люди, как правило, находятся в движении. Задача лиц, проводящих эвакуационные мероприятия, — сделать движение пассажиров направленным. Так же, как и на объектах культурно-массовых и спортивно-массовых мероприятий, следует использовать систему звукового оповещения для управления передвижениями людей. В частности, напоминать о правостороннем движении, принятом в России.

На объектах транспорта организуется круглосуточное несение службы сотрудниками транспортной полиции. Эти сотрудники хорошо знают объекты обслуживания, и именно они должны руководить эвакуацией, проводя все мероприятия совместно с администрацией и работниками объектов транспорта.

Особенности эвакуации из крупных предприятий торговли.

Очевидно, что эвакуация из предприятий торговли (супермаркетов, торговых и торгово-развлекательных центров, рынков) проводится в рабочее время.

Мероприятие проводится в тесном взаимодействии с администрацией предприятия торговли. От владельцев и продавцов отдельных магазинов, павильонов, бутиков и т. д. следует потребовать разрешить доступ в их помещения, причем в их отсутствие. Важно при этом обеспечить сохранность товаров.

Для проведения проверки эвакуируемых лиц на причастность к подготовке террористического акта целесообразно размещать персонал и работников торговли отдельно от посетителей.

Важно проверить подсобные помещения.

Особенности эвакуации из жилых помещений.

Вероятность закладки взрывного устройства для совершения террористического акта в отдельно стоящих жилых домах, где проживает, как правило, одна семья, не велика. Поэтому речь идет об эвакуации жителей многоквартирных домов. Такая операция представляет наибольшую трудность по сравнению с другими помещениями, т. к. придется посетить каждую квартиру, проверить каждое помещение, объяснить порядок действий каждому жителю.

Для объявления о необходимости эвакуации целесообразно использовать средства усиления речи, имеющиеся, например, на патрульных автомобилях дорожно-патрульной службы. Эвакуируемые жильцы должны размещаться на заранее подготовленных территориях, в помещениях или транспорте. Организуется работа фильтрационного пункта. Поисковые и иные мероприятия могут продолжаться длительное время, поэтому необходимо позаботиться о местах отдыха, санитарных удобствах, питании, обогреве.

В обязательном порядке и в первую очередь должны быть проверены нежилые помещения. Для доступа к ним привлекаются представители и работники жилищно-коммунальных служб. Некоторые нежилые помещения могут принадлежать жильцам. В жилых домах могут размещаться магазины, кафе, парикмахерские и т. п.

Особую сложность создает нежелание владельцев помещений оставить их незапертыми, для проверки на предмет обнаружения взрывного устройства. Оснований предъявлять подобные требования у полиции нет, однако можно обратиться к лицам, проживающим в доме, с просьбой передать сотрудникам ключи от квартир.

Во избежание жалоб со стороны жильцов о пропавших ценностях следует вести фиксацию процесса поиска.

Необходимо помнить, что проникновение в жилое помещение против воли проживающих в нем лиц возможно только на основаниях, указанных в ч. 3 ст. 15 закона «О полиции» или при введении правового режима контртеррористической операции, если руководителем контртеррористической операции указано на такую возможность в соответствии со ст. 11 закона «О противодействии терроризму».

Проверку следует начинать с тех помещений, где проживают люди, могущие быть причастными к подготовке террористического акта.

Эвакуация может проводиться в любое время суток, время года и при любых погодных условиях.

В целом, успешность контртеррористической операции зависит от правильной организации ее проведения, тщательности подготовки, эффективности руководства проведения операции.

Можем отметить, что правовое регулирование полномочий отдельных подразделений полиции, направленных на противодействие терроризму, носит в большей степени профилактический характер, но от качества их реализации зависит уровень безопасности личности и общества, ежедневно обеспечиваемый полицией.

§ 2. Организационные основы деятельности полиции при осуществлении контртеррористической операции

Организационные аспекты деятельности в условиях контртеррористической операции (КТО) играют важную роль наряду с правовыми основами. Рассмотрение этих организационных аспектов вместе с правовыми основами является крайне важным для практической реализации деятельности в рамках КТО.

Эффективность деятельности полиции во время проведения контртеррористической операции (КТО) зависит от организационного уровня, реальности постановки текущих и долгосрочных задач, выбора наиболее эффективных способов их достижения. Эта эффективность достигается благодаря профессиональной подготовке сотрудников, умению руководителей эффективно управлять своими подчиненными, организовывать взаимодействие с другими службами и подразделениями, скоординировать совместные усилия для решения сложных задач, связанных с борьбой с терроризмом.

При изучении сущности организации деятельности важно учитывать, что понятие «организация» имеет неоднозначное значение. В некоторых случаях оно относится к определенному социальному образованию, такому как государственные или общественные органы, трудовые коллективы. В других случаях организация относится к состоянию объекта или субъекта, их функциональной и структурной целостности и упорядоченности. Наконец, организация может рассматриваться как один из важных элементов взаимодействия, являющийся осознанным действием, направленным на упорядочение состояния различных социальных образований.

В научной литературе компетенцию обычно определяют как права и обязанности органа. Однако, И.И. Сафонов указывает на неточность такого подхода, поскольку он не учитывает, что полномочия должны быть применены

для решения конкретных вопросов деятельности органа государства¹. Эти две категории - компетенция и полномочия - тесно связаны и следует рассматривать их совместно. Таким образом, компетенция полиции представляет собой круг вопросов, с которыми она должна справляться, и совокупность полномочий, которыми она обладает. Под предметом ведения в данном определении мы понимаем сферу общественных отношений, в которой полиция осуществляет свою деятельность. Содержание предмета ведения полиции является ясным и включает в себя укрепление законности, поддержание правопорядка, защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану государственных интересов, включая борьбу с терроризмом².

В текущем Положении о МВД РФ³ отсутствует упоминание о противодействии терроризму в связи с полномочиями полиции. Однако, органы внутренних дел не только участвуют в проведении контртеррористических операций (КТО), но и занимаются выявлением, предупреждением, пресечением, раскрытием и расследованием преступлений, связанных с терроризмом.

Для выполнения указанных обязанностей полиции предоставлено право применять меры и временные ограничения, предусмотренные статьей 11 Федерального закона «О противодействии терроризму».

Таким образом, полиция, наряду с Федеральной службой безопасности (ФСБ) РФ, играет ключевую роль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина при введении режима КТО. Это объясняется особенностями служебных задач, которые перед ними ставятся. Анализ полномочий органов внутренних дел по обеспечению правового режима КТО показывает, что

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.

практически все подразделения принимают участие в проведении контртеррористических операций.

Существующие специализированные структуры в системе правоохранительных органов, вопреки названию, не полностью готовы к эффективной борьбе с терроризмом, так как большая часть их работы направлена на реакцию на уже совершенные преступления. Однако противодействие терроризму включает в себя не только реактивные меры, но и оперативную работу, проводимую заблаговременно. Именно такой оперативной работой удастся выявлять террористические организации на ранних стадиях и предотвращать планируемые террористические акты.

В 2004 году в рамках административной реформы федеральных ведомств был создан Департамент по борьбе с организованной преступностью и терроризмом МВД РФ (ДБОПиТ МВД РФ). Он специализируется на предотвращении, выявлении и пресечении преступлений террористического характера. Задачи, стоящие перед ДБОПиТ МВД РФ, включают:

1. Пресекать деятельность террористических преступных сообществ, организаций, банд и организованных групп.
2. Проводить разведывательно-оперативные мероприятия для получения информации о процессах и тенденциях в террористической среде, документировать преступную деятельность организаций и их лидеров.
3. Выявлять и привлекать к ответственности лиц, злоупотребляющих своим служебным положением в интересах террористических формирований.
4. Предупреждать, выявлять, пресекать и раскрывать конкретные преступления, совершаемые организованными террористическими группами.

В 2006 году МВД России решило улучшить управление подразделениями по борьбе с терроризмом. Они объединились в единую централизованную систему, включающую ДБОПиТ МВД РФ, региональные Центры «Т» и другие

подразделения на федеральном и региональном уровнях. Эти изменения существенно поспособствовали успешной борьбе с терроризмом.

В целях совершенствования руководства деятельностью МВД России и ОВД РФ по обеспечению экономической безопасности, борьбе с коррупцией, организованной преступностью и экстремизмом, усиления гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)» 6 сентября 2008 года был подписан Указ Президента РФ № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹), (далее - Указ Президента РФ № 1316). Согласно Указа Президента РФ № 1316 на базе ДБОПиТ МВД России в пределах их установленной штатной численности в ОВД 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 КТО. ОВД реализуют свою компетенцию 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 КТО с помощью различных административно-правовых методов и средств. Эта деятельность в большей степени регламентируется нормами административного законодательства, что влечет вступление полиции в административноправовые отношения с различными субъектами, в том числе гражданами по поводу реализации и

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.

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 КТО, полиция тем самым способствует обеспечению прав и свобод граждан.

Полиции принадлежит особая роль в обеспечении порядка и безопасности во время террористических актов.

В таких обстоятельствах ответственность полиции усиливается, и непрофессиональные действия отдельных сотрудников или чрезмерные ограничения могут привести к массовым нарушениям прав и свобод граждан. Поэтому любое применение силы должно быть строго пропорциональным ситуации, особенно в условиях проведения контртеррористических операций, которые часто связаны с серьезными ограничениями прав и свобод человека и гражданина¹. Все это подчеркивает важность вопросов законности при осуществлении полицией своих широких полномочий в области правопорядка.

Выполнение полицией задач по обеспечению и защите прав и свобод граждан в условиях проведения КТО стало более сложным из-за ухудшения оперативной обстановки, увеличения числа правонарушений и преступлений, необходимости спасения большого количества людей и других факторов. Помимо выполнения задач, связанных с обеспечением режима КТО, полиция продолжает выполнять свои обычные функции, определенные Федеральным законом «О полиции». Это означает, что среди всех правоохранительных органов, осуществляющих данный режим, полиция обладает наиболее

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

значительными полномочиями и основной нагрузкой по обеспечению этого режима ложится на нее.

Однако, как правильно отмечает Р.М. Яппаров, чтобы успешно бороться с терроризмом, необходимо отказаться от распространенного, но неверного подхода, согласно которому все ответственность и тяжесть борьбы с терроризмом лежат только на правоохранительных структурах и спецслужбах. В противодействии терроризму должны принимать участие федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, общественно-государственные объединения, средства массовой информации, а также граждане и общество в целом. Таким образом, эффективность работы по противодействию терроризму зависит от взаимодействия и координации всех участников¹.

Полиция сотрудничает с различными субъектами антитеррористической деятельности, включая:

1. Общие субъекты: федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, общественно-государственные объединения, средства массовой информации, граждане и общество в целом.

2. Специальные субъекты: правоохранительные органы, включая различные уровни системы органов внутренних дел, такие как войска национальной гвардии.

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

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

- Совместное и (или) скоординированное проведение профилактических мероприятий по предупреждению терроризма и контртеррористических операций.

- Совместные учения для подготовки сотрудников к действиям в условиях проведения КТО.

- Обмен информацией в сфере противодействия терроризму, включая создание специализированных банков данных о террористических группировках, их членах, используемых методах и средствах террористической деятельности, а также о местах их расположения и иных важных сведениях.

- Выполнение запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий, направленных на противодействие терроризму.

- Подготовка кадров и обмен опытом работы в сфере противодействия терроризму.

- Совместные научные исследования проблемных вопросов в области противодействия терроризму.

- Сотрудничество полиции с правоохранительными органами зарубежных государств, включая правовую взаимопомощь, проведение совместных мероприятий по противодействию терроризму и обмен информацией.

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 методы. Применение последних возможно только в рамках оперативно-розыскной деятельности на основании ФЗ «Об ОРД».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Борьба с терроризмом включает в себя предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование террористического акта и иных преступлений террористического характера, ликвидация последствий террористических актов, а также разработка новых методов и способов устранения террористических нападков, усиление контроля за соблюдением административных, правовых и иных режимов, способствующих противодействию терроризму.

Организация борьбы с терроризмом требует комплексного изучения источников и субъектов террористической деятельности, четкого определения функций, быстрой расстановки приоритетов в решении поставленных задач, совершенствования организации построения и взаимодействия оперативных, оперативно-боевых, войсковых, следственных подразделений, жесткой организации управления контртеррористическими операциями.

Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» является нормативным актом, который регулирует вопросы борьбы с терроризмом в Российской Федерации и устанавливает ограничения конституционных прав и свобод в этой сфере. Однако, понятие «противодействие терроризму», изложенное в данном законе, должно быть толковано в широком смысле. Режим контртеррористической операции, вводимый в пределах определенной территории, может быть определен как особый правовой режим, целью которого является предотвращение и пресечение террористических актов, минимизация их последствий, а также защита прав, свобод, интересов личности, общества и государства. В рамках такого режима власти обретают расширенные полномочия, а правоохранительные органы получают дополнительные возможности для борьбы с терроризмом.

Одновременно, введение такого режима сопровождается определенными ограничениями прав и свобод граждан.

Согласно пункту 1 статьи 11 Федерального закона «О противодействии терроризму», вводится правовой режим контртеррористической операции на период проведения такой операции в пределах территории с целью пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства. Решение о проведении контртеррористической операции принимается должностным лицом, уполномоченным в соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона. Если присутствует необходимость принятия такого решения для проведения контртеррористической операции, то на основании этого решения может быть введен специальный правовой режим - контртеррористическая операция.

Понимание контртеррористической операции как особого правового режима предполагает, что введение такого режима позволяет органам государственной власти и правоохранительным органам использовать специальные полномочия для эффективного противодействия терроризму. Однако при принятии и применении таких мер необходимо учитывать соразмерность и соблюдение конституционных гарантий и прав граждан.

Правовой режим, действующий в зоне проведения контртеррористической операции (КТО), отличается от правовых режимов военного и чрезвычайного положения, прежде всего, упрощенной процедурой введения, которая не требует решения Президента Российской Федерации. В этом режиме основным субъектом, отвечающим за борьбу с терроризмом, является Федеральная служба безопасности (ФСБ). Координация действий органов и служб, вовлеченных в противодействие терроризму, осуществляется Президентом РФ и Правительством РФ. Фактическое руководство контртеррористической операцией выполняет ФСБ России.

Согласно современному законодательству, проведение контртеррористической операции оправдано, если имеется угроза национальным интересам или национальной безопасности государства. Современные глобальные изменения в геополитической, социально-экономической и духовно-нравственной сферах делают проблему обеспечения национальной безопасности Российской Федерации особенно актуальной¹. По нашему мнению, наряду с угрозами национальным интересам, следует признавать также угрозы международным интересам, включая пропаганду терроризма, распространение террористических материалов и информации, содержащих призывы к осуществлению террористической деятельности, а также финансирование террористических актов, планируемых для осуществления в нескольких государствах, в том числе в Российской Федерации.

Мы рекомендуем рассмотреть возможность установления правового режима контртеррористической операции в качестве особого правового режима на законодательном уровне. Введение такого режима приведет к появлению новых социальных отношений и перераспределению прав и обязанностей между гражданами и органами государства, включая его должностных лиц.

Одним из основных условий повышения результативности борьбы с терроризмом является оперативное проникновение в террористические структуры, получение информации об их планах по совершению террористических актов, деятельности по распространению идеологии терроризма и экстремизма, об источниках и каналах финансирования, снабжения оружием, боеприпасами, иными средствами для осуществления террористической деятельности.

Наиболее действенной и эффективной формой пресечения террористического акта является контртеррористическая операция — комплекс

¹ Магомедов М., Мирзаев М.А. Проблемы национальной безопасности России // *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe*. 2015. №3-2 (3). С. 96-98.

специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта.

Таким образом, для эффективной борьбы с терроризмом необходим системный подход к организации антитеррористической деятельности на государственном уровне. И контртеррористическая операция в данной системе занимает немаловажную роль.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 14.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 24.08.2023 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 04.08.2023 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

4. Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 28.12.2022 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 33. – Ст. 3349.

5. О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

6. О противодействии терроризму: федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2006. - N 11. - Ст. 1146.

7. О федеральной службе безопасности: федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 15. - Ст. 1269.

8. О безопасности: федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 2.

9. 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.

10. О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства: Указ Президента РФ от 14.06.2012 N 851 (ред. от 31.01.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.06.2012.

11. Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России: Приказ МВД России от 28.06.2021 N 495. – Доступ из справ.-правов. сист. «КонсультантПлюс» (дата обращ. 25.08.2023).

12. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2019.

II. Монографии, учебники, учебные пособия

1. Аврутин Ю.Е. и др. Основы управления в органах внутренних дел: учебник для вузов / под общей редакцией Ю.Е. Аврутина. – М.: Юрайт, 2023. – 249 с.

2. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник для вузов / под. ред. М.В. Костенникова, А.В. Куракина. – Москва: Юрайт, 2019. – 521 с.

3. Байбаков Ю.Г., Иванов В.Д. Комментарий Федерального Закона «О противодействии терроризму». – Ростов н/Д, 2013. – 599 с.

4. Балан В.П., Душкин А.В., Новосельцев В.И., Сумин В.И. Основы управления в правоохранительных органах: учебное пособие. – Воронеж: Научная книга, 2022. – 100 с.

5. Бутылин В.М. Юридическая ответственность сотрудников органов внутренних дел как средство обеспечения прав человека в их деятельности. – М.: Контракт, 2013. – 253 с.

6. Бутылин В.Н., Гончаров И.В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие. – М.: Проспект, 2012. – 253 с.

7. Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право: учебник. – М.: Юрайт, 2023. – 459 с.

8. Сафонов И.И. Организация раскрытия и расследования терроризма: монография / Под ред. А.С. Подшибякина. – М.: Издатель Шумилова И.И., 2014. – 154 с.

9. Яппаров Р.М. Организация антитеррористической деятельности на современном этапе / Под общ. ред. д.ю.н., профессора Ф.Б. Мухаметшина. – Уфа, 2015. – 248 с.

III. Статьи, научные публикации

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

2. Алиева Э.Б., Алимурзаев Э.З. Национальная безопасность Российской Федерации: теоретико-правовой аспект// Юридический вестник ДГУ. - 2014. – №2. – С.47-50.

3. Гатауллин З.Ш. Деятельность органов внутренних дел в условиях правового режима контртеррористической операции // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – № 1. – 2017. – С. 133-136.

4. Епифанов А.Е., Джамбалаев Я.Р. Особые государственно-правовые режимы в отечественной теории государства и права // Право и практика. - 2015. - №1. - С. 30-36.

5. Захарцев С.И., Луценко В.В. Основные подходы к пониманию правовых режимов в контексте теории права (на примере правового режима контртеррористической операции) // Юридическая наука: история и современность. – 2022. – № 12. – С. 21-28.

6. Захарцев С.И., Луценко В.В. Правовой режим контртеррористической операции как особый порядок правового регулирования общественных отношений, возникающих в условиях террористической угрозы // Юридическая наука: история и современность. – 2022. – № 10. – С. 60-68.

7. Захарцев С.И., Луценко В.В. Теоретико-правовой аспект правового режима контртеррористической операции // Юридическая наука: история и современность. – 2022. – № 9. – С. 44-51.

8. Иванова Л.А. Деятельность ОВД в режиме контртеррористической операции // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. – 2022. – №4 (18). – С.77 - 82.

9. Иванова Л.А. Деятельность ОВД в режиме контртеррористической операции // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. – 2022. – № 4 (18). – С. 77-82.

10. Кальченко Н.В. Некоторые аспекты ограничения прав человека в условиях режима контртеррористической операции // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. – 2021. – № 4 (52). – С. 36-42.

11. Киреев М.П., Балаева Д.Р. К вопросу о выполнении полномочий сотрудниками органов внутренних дел в условиях проведения контртеррористических операций // Академическая мысль. – 2020. – № 1 (10). – С. 18-21.

12. Киреев М.П., Овцынов Ю.Ю., Красилов А.С. Подготовка и проведение контртеррористической операции (организация и правовые пробелы) // Пробелы в российском законодательстве. – 2020. – № 1. – С. 200-203.

13. Коряковцев Д.А., Вязов А.А., Лягушин Р.С. Деятельность сотрудников ОВД на время проведения контртеррористической операции / В сборнике: Актуальные вопросы совершенствования огневой и тактико-специальной

подготовки сотрудников правоохранительных органов российской федерации. Сборник научных статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции. 2023. – С. 35-38.

14. Кувырченкова Т.В., Черевко В.В. Контртеррористические операции: новая реальность / В сборнике: Защита прав и охраняемых законом интересов граждан. факультетские Научные чтения им. профессора Р.Е. Гукасяна. – Тверь, 2022. – С. 48-54.

15. Кудрявцев А.В. Проблемные аспекты нормативно-правового регулирования взаимодействия подразделений ОВД и Росгвардии при обеспечении правового режима контртеррористической операции // Интернаука. – 2022. – № 23-5 (246). – С. 19-21.

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

17. Луценко В.В. Юридические пределы правового режима контртеррористической операции: понятия и виды // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2021. – Т. 7. – № 3-2. – С. 115-119.

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

19. 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.

20. Николаев С.А., Мельниченко Д.С. Роль, место и тактика контртеррористической операции в ОВД / В сборнике: Совершенствование огневой и тактико-специальной подготовки сотрудников правоохранительных органов. Сборник материалов Всероссийской конференции. – Орёл, 2022. – С. 158-161.

21. Павлова В.С. Режим контртеррористической операции в Российской Федерации: нормативно-правовой аспект / В сборнике: Правоохранительная функция государства: актуальные вопросы теории и правоприменительной практики. сборник статей научно-представительских мероприятий. – М., 2022. – С. 225-231.

22. Пичугин Д.А., Обухов А.А. Особенности организации и ведения контртеррористической операции подразделениями органов внутренних дел // Правоохранительные органы: теория и практика. – 2022. – № 1 (42). – С. 96-98.

23. Рачев Д. Н. К вопросу о механизме обеспечения правового режима контртеррористической операции // Вестник Московского гуманитарноэкономического института. – № 1. – 2018. – С. 97 – 111.

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

25. Тарасенко В.А. Обучение сотрудников ОВД, участвующих в контртеррористической операции, Тактико-техническим способам выполнения оперативно-служебных задач // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. – 2022. – №1 (0). – С. 220 – 226.

26. Тхаровская О.Ю. Правовое регулирование полномочий отдельных подразделений полиции, направленных на противодействие терроризму // Государственная служба и кадры. – № 1. – 2016. – С. 23-25.

27. Хромов А.В., Шабанов И.Э. Административно-правовой статус добровольной народной дружины при ведении контртеррористической операции (КТО) // Военно-юридический журнал. – 2022. – № 8. – С. 6-8.

28. Шомахов М.К. О некоторых вопросах правового регулирования деятельности органов внутренних дел (полиции) в контртеррористической операции // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2015. – № 2(40). – С. 115-118.

IV. эмпирические материалы (материалы судебной, следственной практики и т.д.):

1. Постановление Верховного Суда РФ от 24 сентября 2010 г. № 26-АД10-1 [электронный ресурс]. - Доступ: <http://www.consultant.ru>.
2. Постановление Верховного Суда Российской Федерации № 25-АД14-4 от 19 января 2015 г. // СПС «КонсультантПлюс».
3. Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 июля 2011 г. №23-О11-8 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Приговор Индустриального районного суда г. Ижевска (Удмуртская Республика) № 1-660/2019 от 10 декабря 2019 г. по делу № 1-660/2019 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/XtX7YIUAnb5C/> (дата обращения: 25.08.2023).
5. Приговор Октябрьского районного суда г. Ижевска (Удмуртская Республика) № 2-7168/2019 2-861/2020 2-861/2020(2-7168/2019;)~М-5919/2019 М-5919/2019 от 9 января 2020 г. по делу № 2-7168/2019 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/77k6b9mqZdNY/> (дата обращения: 25.08.2023).
6. Приговор Набережночелнинский городской суд (Республика Татарстан) № 1-1071/2020 от 2 июля 2020 г. по делу № 1-1071/2020 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/4JwDsux9ZDV5/> (дата обращения: 25.08.2023).
7. Приговор Советского районного суда г. Казани (Республика Татарстан) № 1-205/2020 от 17 июля 2020 г. по делу № 1-205/2020 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/4JwDsux9ZDV5/> (дата обращения: 25.08.2023).