



УДК 342
ББК 67.400

ЯВЛЯЕТСЯ ЛИ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫМ РЕЖИМ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ? РАЗЛИЧИЯ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ОТВЕТА НА ПОСТАВЛЕННЫЙ ВОПРОС

О.В. Нардина

Автор рассматривает ряд важнейших правозащитных вопросов в контексте борьбы с терроризмом, в частности то, что борьба с терроризмом должна вестись на основе уважения прав человека, законности и верховенства права. В статье описываются соответствующие правозащитные принципы и стандарты, которые неукоснительно должны соблюдаться в контексте контртеррористической операции.

Ключевые слова: терроризм, исключительный режим, контртеррористическая операция, режим чрезвычайного положения, права человека.

Конституция РФ [4] устанавливает два режима осуществления государственной власти:

- обычный, характеризующийся отсутствием каких-либо ограничений в правовом регулировании поведения и деятельности граждан и юридических лиц;
- исключительный, применяемый во время крупномасштабных экстремальных ситуаций, связанных с попытками насильственного изменения конституционного строя, массовыми беспорядками, межнациональными и региональными конфликтами и др.

В правовом государстве исключительные режимы должны гарантировать демократичность и справедливость применения мер чрезвычайного характера. Необходимость этого требования объясняется тем, что применение норм чрезвычайного законодательства приводит к перераспределению взаимных прав и обязанностей гражданина и государства в пользу последнего. У органов государственной власти расширяются полномочия за счет определенных, в некоторых случаях достаточно жестких ограничений прав и сво-

бод лиц, пребывающих на территории действия исключительного режима. И в этой ситуации важным представляется обеспечение баланса безопасности государства и соблюдения прав человека.

Обращение к международным актам показывает, что в них присутствуют нормы, регламентирующие вопросы ограничения прав и свобод человека и гражданина. Так, п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека [1] регулирует ограничения прав и свобод в условиях обычного режима осуществления государственной власти: «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе». А в ст. 15 Конвенции о защите прав и основных свобод [3] и п. 1 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах [6] говорится об отступлениях от обязательств «во время войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации».

Конституция РФ использует термин «ограничения прав» и в условиях нормального режима (ч. 3 ст. 55), и в условиях исключи-

тельного (ч. 1 ст. 56). Естественно, что и принцип действия «ограничений прав и свобод» в противоположных случаях различный¹. В первом случае права и свободы могут ограничиваться «только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». А во втором случае «для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия». При этом, предусматривая ограничение прав и свобод посредством введения исключительного режима, государство обязано соблюдать при любых обстоятельствах наиболее значимые.

Предупреждая угрозу неправомерного ограничения прав и свобод федеральным законодателем, Конституционный Суд РФ, по мере решения конкретных споров, путем системного толкования конституционного текста по вопросу о пределах ограничения конституционных прав, сформировал теоретическую базу для эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина, основанную на соразмерности ограничений и сохранении существа права. В частности, в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что «публичные интересы, перечисленные в Конституции РФ, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, то есть не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; при допустимости ограничения права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры» [11]. В соответствии с указанной Конститу-

ционным Судом РФ позицией и должно формироваться «чрезвычайное законодательство», предусматривающее ограничение прав и свобод человека и гражданина.

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35 «О противодействии терроризму» [8] предусматривает возможность применения на территории РФ такого режима, как контртеррористическая операция, которая вводится в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства. Режим контртеррористической операции предусматривался и действовавшим до 2007 г. Федеральным законом от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» [7]. Однако урегулирование чеченского конфликта показало, что обе военные кампании², проводившиеся под «вывеской» борьбы с терроризмом, не имели четких правовых очертаний. Они не укладывались в правовые рамки установленных исключительных режимов (ни чрезвычайного положения, ни военного положения), ни в рамки контртеррористической операции. При этом в зоне контртеррористической операции российской стороной массово нарушались права человека, что не могло не привлечь внимания международной общественности.

В ФЗ «О противодействии терроризму» подробно расписан правовой режим контртеррористической операции. Вводимые при этом ограничения являются существенными, и можно говорить о том, что они идентичны ограничениям прав и свобод, свойственным режиму чрезвычайного положения. Однако анализ Закона «О противодействии терроризму» показал, что режим контртеррористической операции, в отличие от режима чрезвычайного положения, вводится в упрощенном порядке.

Согласно Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, любое государство может ограничивать или приостанавливать осуществление ряда прав на время официально объявленного чрезвычайного положения, но при обязательном выполнении процедуры «отступления от соблюдения обязательств»³ с уведомлением Совета Европы. Вступление Российской Федерации в Совет Европы⁴ налагает на страну обязательства в

случае вынужденного введения на какой-либо территории России ограничений прав граждан придерживаться правил Конвенции и оповещать международную общественность об отступлениях от взятых на себя обязательств. Законодатель предусмотрел такие нормы в ФКЗ «О чрезвычайном положении» [9].

В отличие от ФКЗ «О чрезвычайном положении», ФЗ «О противодействии терроризму» процедур отчетности перед международными правозащитными организациями по отступлению от взятых Российской Федерацией обязательств по обеспечению на территории государства прав человека не устанавливает. Это приводит к тому, что мировая общественность, в том числе Европейский суд по правам человека, исходит из предпосылки наличия на территории введения контртеррористической операции обычного правового режима осуществления государственной власти, а следовательно, оценивают ситуацию и применяют к ней нормы, присущие демократическому государству, без каких-либо изъятий и ограничений. А между тем Европейский суд по правам человека расценивает террористическую угрозу как чрезвычайную, угрожающую жизни нации, и допускает для ее локализации применение чрезвычайного законодательства⁵.

Не вызывает сомнений и необходимость контроля за проведением контртеррористических операций на национальном уровне. В статье 12 ФЗ «О противодействии терроризму» весьма расплывчато определены случаи, когда о проведении контртеррористической операции ставится в известность Президент РФ, председатель Правительства РФ, председатели Федерального Собрания РФ, Генеральный прокурор РФ. Уведомление высших государственных лиц, гарантирующих соблюдение на территории РФ основных прав и свобод человека и гражданина, осуществляется в случае, «если для проведения контртеррористической операции требуются значительные силы и средства и она охватывает большую территорию, на которой проживает значительное число людей». Не определен в ст. 11 Закона № 35-ФЗ и период времени, в течение которого высшие должностные лица должны быть поставлены в известность. Неопределенность сроков оповещения высших должно-

стных лиц государства вкупе с оценочными словосочетаниями («большая территория», «значительное число людей») дают возможность правоприменителю произвольно трактовать нормы, а следовательно, злоупотреблять предоставленными им правами.

Итак, не вызывает никаких сомнений объективная необходимость существования режима контртеррористической операции для регулирования локальных и кратковременных операций силовых структур. В определенных случаях, например в случаях захвата больницы или школы, спецслужбы должны действовать быстро и использовать при этом необходимые полномочия. Однако опыт применения режима контртеррористической операции в Чеченской республике требует установления в законодательстве достаточно четких контролирующих механизмов за использованием чрезвычайных полномочий, в том числе необходимо:

- ставить в известность международные организации и сопредельные государства об отступлениях от принятых Российской Федерацией обязательств, об объеме вводимых ограничений и о причинах принятия такого решения;
- незамедлительно уведомлять Президента РФ, председателя Правительства РФ, председателей палат Федерального Собрания РФ, Генерального прокурора РФ о введении правового режима контртеррористической операции, о территории, в пределах которой она проводится, а также об объеме временных ограничений, вводимых на данной территории.

Международные акты предоставляют возможность государствам не только «отступать от своих обязательств», но и предусматривают такой контрольный механизм, как временные рамки, которыми ограничиваются чрезвычайные меры. Принцип необходимости временного ограничения подтверждается позицией Конституционного Суда РФ. В своем Определении от 14 июля 1998 г. № 86-О Конституционный Суд РФ обращает внимание на то, что «установление ограничений прав и свобод должно быть соразмерно защищаемым Конституцией и законами ценностям правового государства...», а также на то, что «принципы определенности и соразмерности

требуют установления законодателем четких и разумных временных рамок, допускаемых ограничений прав и свобод» [10].

ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусматривает строго определенный срок ⁶ действия режима чрезвычайного положения, который может быть продлен по процедуре, аналогичной его введению. Режим контртеррористической операции ч. 1 ст. 11 закона № 35-ФЗ вводится «на период проведения этой операции», но конкретные сроки или зависимость этого срока от определенных событий законодателем не установлены. Таким образом, срок проведения контртеррористической операции законом не ограничивается и определяется ее руководителем в зависимости от конкретных условий и вариантов развития ситуации. Например, в Чеченской Республике контртеррористическая операция (вторая военная операция) длилась более девяти лет, в течение которых ограничивался комплекс прав и свобод человека и гражданина. Считаем, что такое чрезмерно длительное ограничение прав и свобод со ссылкой на контртеррористическую операцию противоречит взятым Российской Федерацией международным обязательствам и является незаконным. Поэтому в Законе № 35-ФЗ требуется не только указывать, что чрезвычайные меры и временные ограничения вводятся «на период проведения контртеррористической операции», но также необходимо:

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

Статья 11 Закона «О противодействии терроризму» позволяет вводить режим контртеррористической операции на пространстве любой протяженности. Должностное лицо, принявшее решение о проведении контртеррористической операции, определяет территорию (перечень объектов), в пределах которой (на которых) такой режим вводится.

В отличие от Закона № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом», предусматривающего отступление от обычного правового режима только в «зоне проведения контртеррористи-

ческой операции», новый Закон № 35-ФЗ не содержит такого понятия. Согласно ст. 3 Закона № 130-ФЗ зоной проведения контртеррористической операции могут быть «отдельные участки местности или акватории, транспортное средство, здание, сооружение, помещение и прилегающие к ним территории, в пределах которых проводится указанная операция». Другое дело, что территория целого субъекта РФ – Чеченская Республика – не подходила под определение «отдельный участок местности». Вместо того чтобы разрешить это противоречие – ввести чрезвычайное положение там, где операция вынужденно выходит за пределы ограниченного участка местности, законодатель в законе № 35-ФЗ предложил режим контртеррористической операции, который фактически не отличается от режима чрезвычайного положения, но без его официального объявления, без контроля, без ограничений, налагаемых ФКЗ «О чрезвычайном положении». В новом законе (ст. 12) нет такого понятия, как «зона контртеррористической операции», однако допускается, что такая операция может охватывать «территорию, на которой проживает значительное число людей». Никаких, даже самых приблизительных, ограничений протяженности этой территории в законе нет, поэтому руководитель контртеррористической операции определяет территорию исходя из конкретных условий проявления терроризма, руководствуясь при этом собственным мнением.

Итак, контртеррористическая деятельность может рассматриваться в качестве адекватного ответа угрозе терроризма только тогда, когда она будет:

- соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права, действующим международным соглашениям, требованиям Конституции РФ;
- не наносить ущерб демократическим устоям общества и конституционным гарантиям прав и свобод личности.

Для того чтобы обеспечить всем лицам, находящимся на территории РФ, защиту при проведении контртеррористической операции, требуется, прежде всего, определиться с характеристикой режима проведения операции.

Если режим контртеррористической операции будет признан исключительным, то в

этом случае необходимо внести соответствующие контртеррористические поправки в текст Конституции РФ и принимать Федеральный конституционный закон «О режиме контртеррористической операции», подробно регламентирующий ее.

Применение к режиму контртеррористической операции характеристики «исключительного» будет накладывать на государство обязанности перед международными правозащитными организациями (ООН и Совет Европы) по защите прав человека в условиях данного режима. В частности, у исполнительной власти появится необходимость уведомлять:

- об отступлениях от принятых Российской Федерацией обязательств;
- объеме вводимых ограничений;
- территориальных и временных пределах проведения контртеррористической операции;
- причинах принятия решения о проведении контртеррористической операции.

Если не рассматривать режим контртеррористической операции в качестве исключительного и регулировать с его помощью локальные и кратковременные операции силовых структур, то необходимо внести изменения в ФЗ «О противодействии терроризму». А именно при проведении контртеррористической операции необходимо:

- во-первых, определить пределы и способы осуществления чрезвычайных полномочий, с тем чтобы гарантировать гражданам надлежащую защиту их прав от произвольного вмешательства должностных лиц и военнослужащих;
- во-вторых, ограничения прав и свобод должны осуществляться в определенных пределах и иметь временной характер. Для этого в законе № 35-ФЗ необходимо:
 - установить в ст. 11 понятие «зона проведения контртеррористической операции»,
 - исключить из ч. 3 ст. 12 словосочетание «если для проведения контртеррористической операции требуются значительные силы и средства и она охватывает территорию, на которой проживает значительное число людей»,
 - установить максимально возможную продолжительность периода контртеррористической операции,

- предусмотреть возможность перехода из режима контртеррористической операции в режим чрезвычайного или военного положения;

- в-третьих, достаточно четко регулировать и санкционировать возможность применения силы спецслужб и войсковых подразделений, а также предусматривать жесткие механизмы контроля за использованием таких чрезвычайных полномочий и ответственность за несоизмеренное применение силы. Для этого необходимо:

- дополнить ст. 2 «Основные принципы противодействия терроризму» закона № 35-ФЗ, установив в п. 3 в качестве приоритетного направления защиту не только «прав и законных интересов», но, в первую очередь, защиту жизни лиц, подвергающихся террористической опасности,

- в ч. 3 ст. 12 ФЗ «О противодействии терроризму» предусмотреть обязательное уведомление Президента РФ, Председателя Правительства РФ, Председателей палат Федерального Собрания РФ, Генерального прокурора РФ о введении правового режима контртеррористической операции, о территории, в пределах которой она проводится, а также об объеме временных ограничений, вводимых на данной территории.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Сложившуюся ситуацию многие конституционалисты характеризуют как «дефект конституционного текста, создающий серьезные проблемы для его толкования» [5, с. 15].

² Первая чеченская кампания (официально – восстановление конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики) проводилась в 1994–1996 годах. Вторая чеченская кампания (официально – контртеррористическая операция) – в 1999–2009 годах.

³ Пункт 1 статьи 15 «Отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях» предусматривает: «В случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации, любая из Высоких Договаривающихся Сторон может принимать меры в отступление от

ее обязательств по настоящей Конвенции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву».

⁴ Российская Федерация вступила в Совет Европы 28 февраля 1996 года.

⁵ См., например, дело Лоулесс против Ирландии (1961) [5, с. 122].

⁶ На всей территории Российской Федерации – не более чем 30 суток, а в отдельных местностях – не более чем 60 суток.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Всеобщая декларация прав человека : [принята резолюцией ГА ООН 217 А (III) от 10 дек. 1948 г.] // Российская газета. – 1998. – 10 дек. – С. 4–5.

2. Гомиен, Д. Путеводитель по Европейской конвенции о защите прав человека / Д. Гомиен. – Страсбург : Совет Европы, 2000. – 136 с.

3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод : [ETS № 005 от 4 нояб. 1950 г.] // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

4. Конституция Российской Федерации : [принята на всенар. голосовании 12 дек. 1993 г.] // Российская газета. – 1993. – 25 дек. – С. 2–8.

5. Лапаева, В. В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Консти-

туции РФ: опыт доктринального осмысления / В. В. Лапаева // Журнал российского права. – 2005. – № 7. – С. 13–23.

6. Международный пакт о гражданских и политических правах : [принят резолюцией ГА ООН 2200 А (XXI) от 19 дек. 1966 г.] // Ведомости ВС СССР. – 1976. – № 17 (1831). – Ст. 291.

7. О борьбе с терроризмом : федер. закон РФ от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ : [утратил силу] // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3808.

8. О противодействии терроризму : федер. закон РФ от 6 марта 2006 г. № 35 // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 11. – Ст. 1146.

9. О чрезвычайном положении : федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

10. По делу о проверке конституционности отдельных положений ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова : постановление Конституц. Суда РФ от 30 окт. 2003 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 44. – Ст. 4358.

11. По делу о проверке конституционности отдельных положений ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И. Г. Черновой : определение Конституц. Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-О // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 34. – Ст. 4368.

IS THE MODE OF COUNTER-TERRORISM OPERATION EXTRAORDINARY? DIFFERENCES IN CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION DEPENDING ON THE ANSWER TO THIS QUESTION

O. V. Nardina

The article raises a number of important human rights issues in the context of anti-terrorism fighting and insists that the human rights principles and standards must be observed scrupulously, in particular in the time of counter-terrorism operations. The fight against terrorism must be based on respect for human rights, legality and the rule of law.

Key words: *terrorism, exclusive mode, counter-terrorist operation, state of emergency, human rights.*