

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Миц Денис Сергеевич

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ЦЕННОСТИ И МЕХАНИЗМЫ
В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРОТИВОПРАВНЫМ
ПОСЯГАТЕЛЬСТВАМ НА КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ
(СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

12.00.02. – Конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
Лафитский Владимир Ильич
кандидат юридических наук, доцент,
заслуженный юрист России

Москва – 2016

Оглавление

Введение	3-18
Глава 1. Основы правового регулирования в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй	
1.1. Характеристика конституционных ценностей защиты от противоправных посягательств на конституционный строй	19-29
1.2. Специфика конституционно-правовых механизмов противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй	29-49
1.3. Особенности влияния международного права на конституционно- правовые ценности и механизмы защиты конституционного строя от проявлений вражды и ненависти, терроризма и иных форм экстремизма	49-74
Глава 2. Конституционно-правовые вопросы в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй	
2.1. Правовое регулирование противодействия антиконституционной деятельности на почве вражды и ненависти	75-97
2.2. Реализация конституционных ценностей в национальном антиэкстремистском законодательстве	97-110
2.3. Современное состояние реализации конституционных ценностей в правовом антитеррористическом регулировании	110-170
Глава 3. Актуальные направления по совершенствованию системы защиты конституционного строя Российской Федерации	
3.1. Формирование системы защиты конституционного строя в Российской Федерации	171-183
3.2. Конституционно-правовое обеспечение противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй Российской Федерации	183-199
Заключение	200-202
Список источников и литературы	203-224

Введение

Актуальность темы исследования. Посягательства на конституционный строй как одно из самых радикальных проявлений экстремизма угрожают национальной безопасности любого государства. Поэтому в последние годы усиливается тенденция не только к укреплению гарантий соблюдения конституционно-правовых ценностей и расширению круга субъектов защиты конституционного строя (государства и гражданского общества, государственных органов и органов местного самоуправления, общественных организаций и религиозных объединений и т.д.), но и к интернационализации противодействия посягательствам на конституционный строй.

Достижение таких целей предполагает решение ряда общетеоретических и научно-прикладных задач по определению конституционно-правовых ценностей в сфере противодействия терроризму и иным противоправным посягательствам на конституционный строй, выявлению круга источников, относящихся к правовой основе противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй; учету их специфического (характерного для них) значения и контекста, формированию непротиворечивой и адекватной степени угроз системы средств противодействия, в том числе по профилактике проявлений вражды и ненависти как организационно-правового уровня раннего предупреждения экстремистской и террористической деятельности.

Правовое государство, признавая человека, его права и свободы в качестве высшей ценности, обязуется обеспечить их защиту¹. Нежелание понять и принять данную концепцию нередко оборачивается тем, что права человека, необходимость их надлежащего обеспечения ошибочно воспринимаются как помехи в деле защиты конституционного строя и безопасности государства².

¹ При этом нормы конституционного права регулируют общественные отношения не только путем воздействия на содержание норм других отраслей права, но и путем непосредственной регламентации целого ряда правовых институтов и процедур, в чем заключаются общие особенности метода регулирования, присущего конституционному праву. См.: Конституционное право России: учебник / Постников А.Е., Мазаев В.Д., Никитина Е.Е. [и др.]; под ред. А.Е. Постникова. М.: ТК Велби, Проспект, 2007. С. 9.

² См.: Демидов И.Ф. Права человека как фактор, обуславливающий цивилизованный характер уголовного процесса // Права человека в России и

Общепризнанные права человека в любой стране зависят от исторического развития ее государственности³, характера общественно-политического строя, расстановки социальных сил в данной стране и на международной арене, от национальных, религиозных, культурных, правовых традиций, национальной психологии и в конечном счете от общей политической и правовой культуры населения⁴.

В общественном развитии играют огромную роль трактовки «права», имеющие свое основание прежде всего в морально-политических требованиях, которые служат необходимой основой содержания самих положений закона. Право (в юридическом смысле) выполняет в общественной жизни определенные функции и назначение. При этом право всегда направлено на достижение определенной цели. Так, норма права устанавливает, каким должно быть поведение субъекта. Также она нормирует поведение субъекта в соответствии с морально-политической нормой, определяющей ее содержание и преследующей определенную социальную цель. Таким образом, целесообразность нормы права есть морально-политическая целесообразность, т.е. соответствие содержания нормы права моральным воззрениям и политическим интересам общества. Норма права обращена к субъекту поведения – гражданину и органу, применяющему право, нормы морально-политические непосредственно обращены к законодателям, но они должны присутствовать и в сознании гражданина и органа, применяющего право, для того, чтобы право понималось и применялось в соответствии со своим назначением⁵.

правозащитная деятельность государства. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред. доктора юридических наук В.Н. Лопатина. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 188.

³ Ценность программных формулировок состоит в том, что их направляющее действие, как правило, не связано хронологически с периодом действия Основного Закона, в который они включены. Влияние программных установок должно продолжаться до тех пор, пока задачи, содержащиеся в них, не будут выполнены в результате действия объективных законов общественного развития и общественно-исторической практики. См.: *Шмайлова Л.П.* О правовой природе программных положений социалистических конституций // Известия ВУЗов. Правоведение. 1975. № 3. С. 21.

⁴ См.: *Права человека: учебник / Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю.* М.: Эксмо, 2008. С. 28.

⁵ См.: *Левин И.Д.* Суверенитет / Предисловие докт. юрид. наук, проф. С.А. Авакьяна. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 56.

Отсюда следует, что безопасность личности перед безопасностью общества и государства, когда личные интересы определяют интересы общества и государства, в современных условиях нередко ставится под сомнение⁶. При этом специфическое свойство общественных отношений, которые являются предметом конституционного регулирования, состоит в том, что эти отношения нуждаются в такой правовой регламентации⁷, при которой они становятся постоянными правоотношениями⁸.

Важность конституционных ценностей защиты от терроризма и иных противоправных посягательств на конституционный строй заключается в обеспечении формирования правосознания и тем самым в снижении числа радикально настроенных групп граждан, трансформирующихся в экстремистов.

Из этого следует, что конституция является важнейшим политическим документом. Ее политическая направленность – одно из важнейших свойств, обуславливающих ее особую роль в правовой системе⁹. В конституции, как ни в каком другом правовом акте, политико-правовые устои общества получают широкое и четкое законодательное выражение. Из общесоциальных категорий они переводятся в юридические, причем на самом высоком уровне¹⁰. Конституция не только закрепляет сложившиеся соотношения политических сил, но и определенным образом организует их, переводя в ряд политико-правовых конституционных отношений¹¹.

⁶ См.: *Пчелинцев С.В.* Пределы ограничения прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов : Современные подходы // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 4; *Коробова А.П.* Приоритеты правовой политики // Российская правовая политика. М.: Норма, 2003. С. 103; Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 4, 6.

⁷ Так, М.И. Байтин видит альтернативу в форме выражения правовой нормы, т.е. она может быть выражена в виде правила поведения либо отправного установления, исходящего от государства и охраняемого им, являющегося государственным регулятором общественных отношений. См.: Теория государства и права. Курс лекций / Под. ред. Н.И. Матузова. СПб., 1995. С. 273.

⁸ *Ковачев Д.А.* Проблемы конституционного права. М., 2003. С. 19.

⁹ См.: *Степанов И.М.* Конституция и политика. М., 1984.

¹⁰ Неэффективность механизма правового регулирования проистекает в значительной части из нарушения процессов саморегулирования и самоорганизации в социальной системе, ломки связей между различными нормативными регуляторами, процессами, которые самостоятельно проистекают в гражданском обществе. См.: *Завадская Л.Н.* Механизм реализации права. М. 1992., С. 87.

¹¹ См.: *Кутафин О.Е.* Российский конституционализм. М.: Норма, 2008.

Первой общетеоретической задачей является определение конституционно-правовых ценностей в сфере противодействия терроризму и иным противоправным посягательствам на конституционный строй. Под такими ценностями автор понимает совокупность национальных интересов (общественных и государственных) и законных интересов человека и гражданина, закрепленных в конституционно-правовых актах и реализуемых в законодательстве и правоприменительной практике:

1. Соблюдение прав и свобод личности в условиях распространения терроризма и иной антиконституционной деятельности. Данная ценность конституционно ограничивается исключительно в интересах безопасности государства, что многими юристами оценивается как применение института крайней необходимости.

2. Обеспечение безопасности государства в условиях распространения терроризма и иной антиконституционной деятельности. Увеличение количества и возрастающая опасность новых вызовов и угроз требуют активного совершенствования и оптимизации правового регулирования, административно-правовых режимов и правоприменительных практик.

3. Развитие гражданского общества и его институтов в условиях распространения терроризма и иной антиконституционной деятельности. В современных условиях многие государства снижают уровень приоритета прав и свобод личности в целях оперативного обеспечения государственной безопасности, что повышает роль гражданского общества и его институтов в профилактике экстремистской деятельности.

Как показывает практика, эффективность противодействия терроризму и иным противоправным посягательствам на конституционный строй во многом определяется степенью комплексной реализации указанных конституционно-правовых ценностей с учетом особенностей развития геополитических и социально-политических условий.

Поэтому практически во всех странах постепенно формируется комплексная система обеспечения безопасности личности, общества и государства от проявлений экстремизма и его крайней формы – терроризма, а также сопутствующих им явлений вражды и ненависти на почве политических, этнократических, религиозных, иных идей.

Формирование такого комплекса нередко осложняется в результате опережающего развития его отдельных организационно-структурных частей. Как следствие, в правовых системах большинства стран мира комплексный сбалансированный подход в полной мере не реализуется. Различаются методология и юридические технологии противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй. Частичная унификация осуществлена только в сфере уголовного законодательства. Остается нерешенной и проблема оптимизации применяемых конституционно-правовых средств. Такие факторы препятствуют разработке общих путей сближения позиций государств по противодействию противоправным посягательствам на конституционный строй.

Существенной особенностью противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй является то, что круг задач таких действий не решается исключительно силовым способом без учета превентивного потенциала граждан и их объединений.

Автор полагает также, что большинство международных организаций обладают необходимым политическим и юридическим потенциалом для оказания влияния на отдельные страны мира в сфере формирования и реализации основ противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй.

Конституционное устройство отдельных государств связано с механизмами защиты от терроризма и иных противоправных посягательств на их конституционный строй. Реализация конституционных ценностей такой защиты зависит от активного участия граждан в процессе оптимизации государственной политики по обеспечению безопасности личности, общества и государства.

Традиционно конституционное право определяет круг непосредственных вопросов, связанных с защитой конституционного строя в условиях противодействия проявлениям вражды и ненависти, экстремизма и терроризма. Однако унифицированный механизм противодействия таким проявлениям в настоящее время не выработан. Данное обстоятельство связано, как правило, с политикой отдельных государств и является предметом изучения политических наук.

Среди исследователей все чаще под защитой конституционного строя или его основ понимается охранительная система личных правовых отношений от государственных неправомерных посягательств. Данный вопрос имеет ярко выраженную политическую окрашенность и активно муссируется в обществе. Кроме того, это является средством воздействия на институты государства и гражданского общества политическими силами в целях снижения уровня экономического и социально-политического развития. Например, США готовят ежегодный доклад о состоянии соблюдения прав и свобод личности в государствах – политических оппонентах, в том числе в Китае, а в ответ Китай также ежегодно готовит доклад о соблюдении прав и свобод в США. Вопросы защиты конституционного строя стали средством навязывания проамериканской политики отдельным государствам, в особенности России, а также ее партнерам по ОДКБ и ШОС.

В этой связи продвижение авторитета Российской Федерации как правового государства осуществляется на следующих основных направлениях или сферах международно-правовых и конституционно-правовых отношений. При этом на конституционно-правовые отношения существенным образом воздействуют внешние и внутренние деструктивные проявления, уровень воздействия которых зависит от социально-политической и социально-экономической дифференциации общества и от уровня экономической безопасности государства в целом.

Протестные тенденции, которые все чаще проявляются в Великобритании и США, связаны с нарушением баланса конституционных ценностей в сфере безопасности страны и, как результат, воспроизводят первую волну антиконституционных посягательств, т.е. проявления вражды и ненависти, носители которых являются потенциальной ресурсной базой экстремистских и террористических структур. Однако правовое противодействие проявлениям вражды и ненависти, экстремизма и терроризма не может быть тождественным правовому противодействию организованной преступности. На практике же в большинстве правовых актов отдельных стран юридическая техника направлена на выявление угроз правопорядку и безопасности личности, общества и государства и закрепление оптимального соотношения соответствующих мер

противодействия. Также в зарубежных странах допускается отнесение к противоправным посягательствам на конституционный строй такого явления, как этническая преступность. Однако данное явление способствует формированию пособнических элементов. Представители этнической преступности больше стремятся к аполитичным установкам и пытаются участвовать в лоббировании своих или иных противоправных интересов в государственных и муниципальных органах. Подобные устремления, скорее, относятся к кругу задач по противодействию коррупции.

Анализ большинства международных правовых актов в рассматриваемой сфере свидетельствует, что к противоправным посягательствам на конституционный строй международное сообщество относит также различные проявления дискриминации. В то же время в данных документах слабо отражена связь между дискриминацией и экстремизмом, а тем более терроризмом. Логика международного правового документа в отношении вопросов дискриминации связана с недостатком внимания на период подготовки рассматриваемых актов в национальных законодательствах, механизмов реализации конституционных ценностей, т.е. баланса между интересами личности, общества и государства, что может способствовать проявлениям дискриминации.

Конституционные ценности рассматриваемой защиты – это консенсус между социальными группами в тех или иных насущных вопросах различного характера (экономического, политического, социального, идеологического, духовного). В этой связи в отдельных государствах важными являются вопросы реализации на системной основе естественных прав и общепринятых социальных норм и обычаев.

Одной из ключевых особенностей реализации конституционных ценностей защиты от противоправных посягательств на конституционный строй является осуществление субъектами такой защиты деятельности, направленной на выявление и пресечение механизмов воспроизводства конфликтов.

В современных реалиях взаимодействие институтов государственной власти и гражданского общества в сфере профилактической деятельности является процессом прямой реализации конституционных ценностей. В этой

связи актуальной задачей является проработка организационно-правовых вопросов взаимодействия государственных и негосударственных структур.

Вышеуказанные обоснования подтверждаются современной правоприменительной практикой, т.к. многие страны в течение длительного времени находятся в условиях обострения социальных противоречий и конфликтов, целый ряд которых имеет перспективу длительного существования¹².

Следует отметить, что в ходе проведения работы особое внимание было обращено на вопросы, выделенные аппаратом Национального антитеррористического комитета в качестве приоритетных проблем научных исследований в сфере противодействия терроризму [(п. 1.1 - Правовые основы обеспечения прав человека в процессе противодействия терроризму и п. 1.18 - Современное демократическое государство и борьба с международным терроризмом: проблема соблюдения прав и свобод человека и гражданина в контексте расширения полномочий спецслужб (на основе анализа антитеррористической нормативной правовой базы и правоприменительной практики в США, Израиле, Франции, Испании и др.) Перечня приоритетных проблем научных исследований в области противодействия терроризму (Вестник Национального антитеррористического комитета. 2010. № 2. С. 118)].

Степень научной разработанности проблемы и теоретической основы исследования. Спецификой работы, с учетом затрагивания вопросов реализации в иностранных государствах конституционных ценностей в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй, является изучение зарубежного опыта защиты конституционного строя и ее отдельных направлений.

В качестве общетеоретической базы использовались труды М.И. Байтина, Л.Н. Завадской, О.Е. Кутафина, И.Д. Левина, Л.Б. Тиуновой, Л.П. Шмайловой.

Актуальные конституционно-правовые и другие аспекты (в частности, опыт иностранных государств) в сфере противодействия противоправным

¹² Миц Д.С. Конституционно-правовые ценности и унифицированные механизмы в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 6. С. 978-980.

посягательствам на конституционный строй нашли отражение в работах российских и зарубежных исследователей: В.П. Воробьева, С.С. Галченко, И.В. Гладкова, Ю.С. Горбунова, А.А. Ерофеева, Е.Э. Задворянского, А.А. Каширкиной, С.Ю. Кашкина, О.Н. Коршуновой, В.И. Лафитского, И.Ф. Луппова, А.П. Москальца, О.В. Нардиной, В.Н. Павловой, В.Е. Петрищева, А.Н. Пилипенко, В.Ю. Сокола, Т. Фишера, К.М. Ханбабаева, Х.Ж. Хорчема, В.В. Чеботарева, М.О. Шахова, А.Д. Эпштейна, М. Эрмерта и др.

Но предметом комплексного сравнительно-правового исследования эта тема так и не стала.

Автор диссертационного исследования попытался восполнить указанный пробел, осуществив сравнительно-правовое исследование конституционно-правовых механизмов противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй.

В работе был учтен законопроектный, законодательный, судебно-контрольный (надзорный), иной правоприменительный опыт деятельности органов власти зарубежных стран: Албании, Великобритании, Вьетнама, Германии, Дании, Израиля, Индии, Индонезии, Испании, Италии, Канады, Нидерландов, Словении, США, Франции, Японии, а также некоторых стран Ближнего Востока, Латинской Америки и СНГ.

Нормативно-правовую базу диссертационного исследования составили: международно-правовые акты, в том числе рекомендательного характера, национальные конституции и законодательство, а также практика их применения.

Основной целью диссертационного исследования является обоснование, на основе сравнительно-правового анализа, формально-юридической и содержательной сторон конституционно-правовых ценностей и механизмов в сфере противоправных посягательств на конституционный строй отдельных государств.

Для достижения указанной цели были определены следующие **задачи**:

выявить характерные признаки конституционных ценностей защиты от терроризма и иных противоправных посягательств на конституционный строй;

исследовать проблемы реализации конституционных положений об ограничении основных прав и свобод;

выявить пробелы в правовой регламентации возможного и необходимого баланса безопасности личности, общества и государства;

проанализировать международно-правовые стандарты как формальные критерии допустимости ограничения реализации конституционных ценностей в целях защиты конституционного строя, зарубежный опыт защиты конституционного строя, а также допустимые и необходимые при этом ограничения основных прав и свобод личности;

выявить особенности конституционных ценностей иностранных государств и сформулировать перспективы осуществления баланса безопасности личности, общества и государства в целях защиты конституционного строя исходя из анализа современных угроз международной безопасности.

Объектом исследования являются общественные отношения, которые возникают в связи с необходимостью реализации конституционно-правовых ценностей и механизмов противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй.

Предметом исследования являются международно-правовые акты, конституционные, законодательные, иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области защиты конституционного строя, а также практика их применения.

В процессе работы были проанализированы существующие доктринальные подходы по предмету исследования, обобщены материалы научных публикаций и периодической печати, иные источники информационно-аналитических данных.

Методологическая основа исследования. Для достижения цели исследования и решения поставленных задач использовались диалектический, формально-юридический, сравнительно-правовой, иные методы научного исследования.

Научная новизна диссертации определяется тем, что автор впервые осуществил комплексный сравнительный анализ особенностей функционирования конституционных ценностей в сфере защиты от противоправных посягательств на конституционный строй, выявив

тенденции, общие и особенные черты их развития. Автором обобщен опыт реализации конституционных ценностей защиты от противоправных посягательств на конституционный строй значительного числа государств, оставшийся в основном вне поля других исследований.

Научная новизна исследования отражена также в **следующих положениях, вынесенных на защиту:**

1. Проявления вражды и ненависти, деятельность экстремистской направленности и террористического характера являются противоправными посягательствами на конституционный строй, которые угрожают интересам не только государства и общества в целом, но и физических и юридических лиц. Преодоление таких угроз невозможно без модернизации нормативного правового регулирования в этой сфере, в том числе в направлении более широкого использования современных информационных и профилактических технологий и средств, охватывающих все сегменты государства и гражданского общества.

Эффективность противодействия терроризму и иным противоправным посягательствам на конституционный строй определяется степенью комплексной реализации конституционно-правовых ценностей.

Частичная гармонизация осуществлена только в сфере уголовного законодательства. Остается нерешенной проблема оптимизации применяемых конституционно-правовых средств. Такие факторы препятствуют разработке общих путей сближения позиций государств по противодействию противоправным посягательствам на конституционный строй.

Происходящие в мире события свидетельствуют, что основным вызовом современности является глобальная угроза стабильности, миру и согласию. Эндогенные факторы противостояния этим угрозам органически связаны с проблемами конституционализации общественных отношений, что способствует распространению экстремистской идеологии.

2. Создание и внедрение постоянно действующих систем конституционно-правовой диагностики и конституционно-правового мониторинга требуют соответствующих функциональных и институциональных решений, обеспечивающих своевременное выявление угроз конституционному строю и проектирование конституционно-правовых

средств по противодействию этим угрозам. В зарубежных странах ключевым звеном в решении этих задач являются органы конституционного контроля (надзора).

Одной из ключевых особенностей реализации конституционных ценностей защиты от противоправных посягательств на конституционный строй является осуществление субъектами такой защиты деятельности, направленной на выявление и пресечение механизмов воспроизводства конфликтов.

Посягательство на потерпевшего, его права и законные интересы выступает, по существу, средством, обеспечивающим воздействие на третью сторону конфликта. Именно такое воздействие и выступает в качестве основной цели антиконституционной деятельности. При этом третья сторона конфликта может быть представлена различными участниками. Представляется, что показанную выше структуру следует рассматривать с учетом различных юридических техник иностранных государств как «противоправное посягательство на конституционный строй».

3. В проектировании конституционно-правовых средств противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй одной из сложнейших задач становится разрешение коллизий между конкурирующими конституционно-правовыми ценностями через достижение баланса интересов государства, общества и личности. Как показывает исторический опыт и сравнительно-правовой анализ современного конституционного развития, нарушение оптимального баланса или абсолютизация отдельных конституционно-правовых ценностей – это основная причина воспроизводства различных конфликтов. Нерешительность законодателя и органов конституционного контроля (надзора) в подготовке и внедрении правовых мер противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй создают, во-первых, деформацию системы конституционно-правовой защиты, а во-вторых, провоцируют в экстренных для национальной безопасности ситуациях применение государственными органами незаконных методов, формируя тем самым выгодные политические позиции для радикальных сил.

Нелегитимные протестные акции не являются сигналом в системе противодействия противоправным посягательствам на конституционный

строй. Таким сигналом является начальная стадия изменения баланса конституционных ценностей защиты конституционного строя. Осуществление мониторинга такого баланса является функцией конституционного (в некоторых странах – верховного) суда. Мониторинг может осуществляться путем судебного изучения, поступающего для рассмотрения материала.

4. Конституционно-правовые ценности в сфере противодействия терроризму и иным противоправным посягательствам на конституционный строй представляют собой совокупность общенациональных государственных, общественных и личных интересов, подлежащих судебной защите, а также иным, в том числе организационным, финансовым, информационно-воспитательным средствам обеспечения. Только такой комплексный подход к их защите позволит повысить профилактический потенциал конституционно-правового обеспечения безопасности личности, общества и государства от новых вызовов и угроз.

При этом если соотносить конституционно-правовые ценности и другие возможные правовые ценности в сфере противодействия терроризму и иным противоправным посягательствам на конституционный строй, то влияние на субъекты экстремистской и террористической деятельности будет меньшим у конституционно-правовых средств, однако большим при решении профилактических задач посредством влияния на социальные ресурсы экстремистов и террористов, что в современных условиях является более актуальным, чем непосредственная борьба с ними.

На основе конституционных ценностей, укрепляемых решениями Конституционного Суда Российской Федерации в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй, развивается конституционно-правовой механизм в рассматриваемой сфере. Однако процессы совершенствования актуальных правовых мер блокируются юридической теорией, без подкрепления в соответствующей сфере правоприменительной деятельности.

5. Конституционно-правовое обеспечение безопасности личности, общества и государства включает три основных организационно-правовых направления: 1) противодействие проявлениям вражды и ненависти; 2) противодействие экстремизму; 3) противодействие терроризму. Как

показывает сравнительно-правовой анализ, необходимой координации в реализации указанных организационно-правовых направлений нет ни в одном из государств, что снижает эффективность деятельности государства и гражданского общества не только по каждому из таких направлений, но и по укреплению конституционного строя в целом.

В законодательстве многих государств признание противоправных действий в качестве экстремистской деятельности, а в отдельных странах и террористической деятельности возможно, если они были совершены лицами, входившие в состав организационных структур, ранее запрещенных или ликвидированных в судебном порядке. Так, например, данные противоправные действия, осуществляемые в целях разжигания розни в обществе, рассматриваются в большинстве государств в качестве проявлений вражды и ненависти или преступления ненависти (по идейно-политическим мотивам).

Частично в Российской Федерации реализуются базовые задачи по локализации факторов распространения противоправных посягательств на конституционный строй. Однако на сегодняшний период отсутствует комплексная система противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй с задействованием разных субъектов и административно-правовых направлений, в частности по вопросам профилактики вражды и ненависти.

6. Наступательные, жесткие меры по защите конституционного строя обоснованы, если при их реализации добросовестно соблюдаются принципы законности, адекватности и соразмерности применяемых мер, что требует разработки, по возможности, исчерпывающих критериев их использования. Как показывает исторический опыт и сравнительно-правовой анализ конституционного развития, отсутствие таких критериев может привести к невозможности применения необходимых наступательных мер по защите конституционного строя и, в конечном счете, к разрушению конституционного строя в целом.

В современных условиях вопросы конституционной защиты прав и свобод человека, а также соразмерности временных ограничений основных прав и свобод человека в условиях противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй требуют активной проработки со

стороны представителей судебного корпуса. Формирование и реализация конституционных ценностей в национальном антиэкстремистском законодательстве являются наиболее дискуссионными юридическими вопросами. На практике некоторые законы и иные нормативные правовые акты не соответствуют потребностям правового регулирования общественных отношений. Это определяет необходимость работы над совершенствованием законодательства (восполнение пробелов в праве, замена в установленном порядке устаревших норм на более соответствующие реальным общественным потребностям), в частности в области государственно-конфессиональных отношений, как правовой основы раннего предупреждения и профилактики деструктивных явлений. В сложившихся условиях государственные органы не всегда правильно выстраивают свои отношения с религиозными организациями, а нередко и уходят от новых проблем, не обеспечивают соблюдение законности, не налаживают взаимодействие в решении общих задач.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования основных теоретических положений и выводов, изложенных в диссертационном исследовании, в дальнейшем научном изучении проблем защиты конституционного строя, а также в разработке конкретных рекомендаций по совершенствованию системы противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй Российской Федерации.

Ряд положений настоящего диссертационного исследования могут быть учтены в практической деятельности аппарата ОДКБ и правоохранительных органов государств – участников СНГ.

Отдельные теоретические выводы диссертации могут использоваться при подготовке и преподавании учебных курсов конституционного права, в подготовке иных учебно-методических материалов.

Апробация результатов исследования. Выводы, оценки, предложения и рекомендации, сформулированные в диссертационном исследовании, отражены в опубликованных научных работах диссертанта, а также докладах на следующих межвузовских, общероссийских и международных научно-практических конференциях и семинарах: «Актуальные проблемы противодействия терроризму и иным формам

экстремизма на территории Союзного государства» (Москва, 2009 г.); «Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы» (Москва, 2010 г.); «Оперативно-розыскные меры по борьбе с организованными группами и преступными сообществами экстремистской и террористической направленности» (Москва, 2010 г.); «Общественный контроль: новая форма государственно-правового участия» (Москва, 2012 г.); «Комплексный подход к формированию и функционированию системы противодействия распространению идеологии терроризма» (Москва, 2012 г.); «Роль правоохранительных органов Российской Федерации в предупреждении и пресечении межнациональных и межэтнических конфликтов» (Москва, 2014 г.); «Судебная власть в российской государственно-правовой системе: традиции и новации» (Санкт-Петербург, 2015 г.); «О приоритетных направлениях прогнозирования поведения человека» (Голицыно, 2015 г.); «Российское правосудие: история, современность, перспективы» (Санкт-Петербург, 2015 г.); «Судебная власть в правовом государстве» (Санкт-Петербург, 2015 г.); «Право и правосудие в современном мире» (Санкт-Петербург, 2016 г.).

24 апреля 2013 года в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в ходе проведения Ежегодной конференции аспирантов и соискателей «Юридические коллизии: причины, виды, проявления» автором были представлены отдельные результаты диссертационного исследования, в том числе по вопросу юридических коллизий в правоприменительной практике антитеррористического законодательства США (см.: Журнал российского права. 2013. № 11).

Вынесенные на защиту основные положения использовались при подготовке публикаций в Федеральном научно-практическом журнале «Платон» (2013 г., 2015 г.), Журнале зарубежного законодательства и сравнительного правоведения (2013-2015 гг.), а также при подготовке информационно-аналитических материалов для аппаратов Совета Безопасности Российской Федерации и Национального антитеррористического комитета.

Глава 1. Основы правового регулирования сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй

1.1. Характеристика конституционных ценностей защиты от противоправных посягательств на конституционный строй

Целью реализации конституционных ценностей является достижение консенсуса в рамках отдельного государства (нации), как средства снижения воспроизводства конфликтов¹³. Основные законы – конституции многих государств не всегда способствуют развитию законодательного обеспечения противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй. Конституционные основы такого противодействия носят в отдельных странах в основном декларативный и доктринальный характер¹⁴.

Одним из основных средств решения этой проблемы является укрепление роли конституционных и верховных судов отдельных государств, что в современных условиях позволяет способствовать развитию конституционализма с его профилактическим потенциалом и эффективному (сбалансированному) обеспечению безопасности личности, общества и государства от угроз экстремистской направленности, террористического характера и др.

При этом если соотносить конституционно-правовые ценности и другие возможные правовые ценности в сфере противодействия терроризму

¹³ С помощью конституционных ценностей происходят своего рода приращение и актуализация нормативного содержания соответствующих норм, институтов, принципов, а также установление их сбалансированного взаимодействия. См.: *Бондарь Н.С.* Философия российского конституционализма: в контексте теории и практики конституционного правосудия / Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики / Пред. Миронов В.В., Солонин Ю.Н.; издание Московско-Петербургского философского клуба. – М: Летний сад, 2010. С. 60.

¹⁴ Ценностное значение конституционного права как юридической науки хотя и проявляется в наиболее непосредственном виде через реализацию его аксиологической (ценностно-ориентационной) функции, ею не ограничивается. Оно объемлет собой весь массив идеологического, научно-теоретического, нормативного и практического содержания конституционализма и существенно для каждого элемента его институциональной структуры. Вместе с тем следует учитывать и то, что само конституционное право как целое выступает в качестве безусловной политико-правовой ценности, одинаково значимой для личности, общества и государства тем, что обеспечивает их взаимодействие на базе демократических правовых императивов. См.: *Бондарь Н.С.* Конституционное право как фундаментальная ценность демократического правового государства (по мотивам научного наследия академика О.Е. Кутафина) // *Lex Russica-Русский закон (научные труды МГЮА)*. 2010. № 2. С. 264.

и иным противоправным посягательствам на конституционный строй, то влияние на субъекты экстремистской и террористической деятельности будет меньшим у конституционно-правовых средств, однако большим при решении профилактических задач посредством влияния на социальные ресурсы экстремистов и террористов, что в современных условиях является более актуальным, чем непосредственная борьба с ними.

Говоря о защите безопасности государства, общества и личности, нельзя выделить в качестве приоритетного одно из этих направлений. Абсолютизация общественной или личностной безопасности способна привести к ослаблению аппарата государственного управления, что вызовет негативные последствия для функционирования общественных институтов и в конечном итоге – для интересов граждан. Особый акцент на защите собственно государственной безопасности чреват порождением тоталитаризма и сведением к минимуму возможностей реализации прав и свобод человека.

Таким образом, следует констатировать, что каждое из направлений обеспечения безопасности личности, общества и государства одинаково необходимо и все они должны гармонично сочетаться и уравниваться.

Можно, однако, прогнозировать, что по мере развития общества, повышения материального и, что особенно важно, духовного, культурного уровня людей их интересы будут сближаться, в результате будет происходить расширение рамок гарантированных государством прав и свобод для каждого человека.

При этом будет возрастать демократичность государства, которое все больше усилий станет направлять на обеспечение безопасности личности.

Следует подчеркнуть, что не любое столкновение интересов в социально-политической сфере обречено вылиться в насильственные действия. Если с момента обнаружения факта несовпадения взглядов по тому или иному вопросу у различных социальных, национальных, этнических групп населения, политических партий, государственных и оппозиционных структур либо целых стран и даже групп государств начинается добросовестный поиск решения возникшей проблемы с учетом интересов всех заинтересованных сторон, предполагающий компромиссный подход, готовность отказаться от части собственных притязаний в обмен на

приобретение определенных выгод, противоречия могут быть сняты в ходе такого продуктивного сотрудничества¹⁵.

Для того чтобы исключить возможность возникновения экстремизма и терроризма, власти государств должны создавать такие условия, при которых реализация прав и свобод граждан не могла бы зависеть от их принадлежности к определенной группе.

Важные политические, экономические, социальные и иные решения еще на стадии их разработки и обсуждения должны проходить своеобразную экспертизу и с позиций воздействия их последствий в стране в целях недопущения воспроизводства идейно-политических мотивированных противоправных посягательств на конституционный строй.

При этом конституция обладает большим идеологическим потенциалом. Она способна оказывать воспитательное воздействие на граждан, основанное на гуманизме и справедливости. Конституционные нормы закрепляют важнейшие демократические ценности и создают необходимые условия для активного использования их гражданами, направляют развитие образования и культуры на формирование свободной личности. Конституция рассматривает основные права и обязанности не только в правовом аспекте, но и в плане их нравственного долга¹⁶.

В условиях новых вызовов и угроз, в т.ч. в форме международного терроризма¹⁷ и иных противоправных посягательств на конституционный строй, национальные системы используют и развивают механизмы реализации защиты от данных проявлений. В этой связи представляют интерес для исследования общетеоретические вопросы реализации конституционно-правовых ценностей, а также их сравнительный анализ¹⁸.

¹⁵ См.: *Петрищев В.Е.* Заметки о терроризме. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. С. 14.

¹⁶ См.: *Четвернин В.А.* Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993. С. 126-127.

¹⁷ Как социально-политический феномен терроризм относится к явлениям деструктивного типа, порождаемым общественными противоречиями различного уровня и содержания и возникающими на их основе социальными конфликтами объективного и субъективного характера.

¹⁸ *Миц Д.С.* Основы конституционно-правового регулирования в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй: ценности и механизмы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. Третий выпуск (№ 40). С. 501.

При этом демократический политический режим изначально имеет «брешь», создающую реальную возможность возникновения терроризма. Исправить данную брешь невозможно без разрушения основ демократии, но возможно устранить идеологические погрешности правового режима путем проведения мероприятий по правовому воспитанию граждан и повышению правовой культуры населения¹⁹.

Оценка современного состояния развития конституционно-правовых ценностей показывает, что положения конституций отдельных иностранных государств определяют принципы конституционной защиты, в т.ч. от терроризма и иных противоправных посягательств на конституционный строй²⁰. К ним относятся:

1. Комплекс принципов обеспечения безопасности и справедливости (провозглашает укрепление сотрудничества и обеспечение прочных связей между гражданами со стороны государства):

ст. 4 «Основы государства» гл. II «Основы общества» Конституции Государства Бахрейн (14.02.2002 г.);

ст. 19 ч. II «Основные принципы общественной жизни» Конституции Государства Катар;

ст. 7 ч. II «Основные составляющие части кувейтского общества» Конституции Государства Кувейт;

ст. 14 гл. 2 «Социальные и экономические гарантии» Конституции Объединенных Арабских Эмиратов и др.

2. Комплекс принципов, направленных на обеспечение государственной безопасности и укрепления национального единства (т.е. с участием общественных, экономических организаций и граждан), а также на усиление роли институтов гражданского общества и поддержки их дальнейшего

¹⁹ См.: Чурков Б.Г. Мотивационные и идейные основания современного терроризма // Социальные конфликты. 1993. № 4. С. 31-32.

²⁰ Российский правовой портал: библиотека Пашкова // URL: <http://www.constitutions.ru>. Дата обращения: 04.02.2013; Конституции государств Америки: в 3 т. / Под ред. д. ю. н., проф. Т. Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006; Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Норма, 2010.

развития (в т.ч. в интересах обеспечения безопасности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз):

ст. 44 гл. IV «Защита Вьетнамского Социалистического Отечества» Конституции Социалистической Республики Вьетнам (15.04.1992 г.);

ст. 322 гл. I «Общие положения» разд. VII «Национальная безопасность» Конституции Боливарианской Республики (30.12.1999 г.);

ст. 12 гл. III «Основы саудовского общества» Низам (Положение) Королевства Саудовской Аравии (1992 г.);

ст. 43 ч. II «Свободы» Конституции Республики Ирак (15.10.2005 г.) и др.

При более детальном анализе указанных и других документов можно сделать общий вывод, что в них закрепляются различные точки зрения о соотношении таких понятий, как «общественный строй», «государственный строй», «конституционный строй».

При этом общественный строй является понятием, охватывающим все стороны общественной жизни в их органической связи. В его структуру входят социальные идеи, социальные институты (государство, негосударственные организации, социальные нормы), общественные отношения.

Государственный строй представляет собой совокупность государственных органов, а также взаимоотношения между ними в процессе реализации полномочий государственной власти. Государственный строй является частью общественного строя и зависит от особенностей экономических, политических и идеологических отношений в обществе, от того, в чьих руках, в руках какого класса, слоя или группы общества находится эта власть.

Конституционный строй представляет собой:

Во-первых, определенную систему социальных институтов (государство, негосударственные организации, граждане) и общественных отношений, причем наиболее значимых и важных;

Во-вторых, в него входят такие взаимосвязанные и взаимообусловленные отношения, которые складываются между человеком, государством (в лице его государственных органов) и обществом.

Взаимоотношения между ними строятся в соответствии с определенными принципами;

В-третьих, такие отношения урегулированы нормами конституционного права.

Таким образом, конституционный строй – это закрепленная в Конституции и реализованная в общественной практике социально-правовая система, которая основана на принципах (основах), определяющих отношения между человеком, обществом и государством.

При этом международными правовыми документами и национальным законодательством абсолютного большинства стран может быть предусмотрена возможность правомерного ограничения целого ряда прав и свобод личности. Это обусловлено прежде всего необходимостью защиты как самих граждан, так и государства в целом, т.к. лишь государство, безопасность которого надежно обеспечена, способно реально гарантировать своим гражданам свободное осуществление ими своих прав и защитить их права от нарушений. Безопасность государства является важнейшей предпосылкой для нормального функционирования общества в целом.

Однако определение баланса и адекватности – краеугольный камень в вопросе об определении меры допустимого ограничения тех или иных прав. Это вызывает необходимость выработки такого критерия допустимого ограничения прав граждан, который смог бы если не обеспечить, то максимально приблизить существующие правовые механизмы к вышеуказанному балансу и адекватности. В правовой науке различных государств встречались попытки выработать такой критерий, выразив его в категории необходимой обороны и крайней необходимости. Идея о том, что необходимая оборона и крайняя необходимость могут входить в содержание критерия допустимости ограничения прав граждан, представляется заслуживающей внимания. Вместе с тем следует отметить, что необходимая оборона и крайняя необходимость – это уголовно-правовые категории, связанные с оценкой криминальности тех или иных деяний.

Ограничение прав граждан может осуществляться не только как следствие совершения правонарушения, но и в целях обеспечения реализации их интересов и их безопасности, а также интересов и безопасности других граждан, общества и государства и в большей степени

носит превентивный, нежели ретроспективно-защитный, характер. Поэтому, как представляется, критерий допустимости ограничения прав граждан, в т.ч. в интересах безопасности государства, может быть следующим²¹.

Конституционные права граждан могут быть ограничены государством в той мере, в какой это необходимо для предупреждения либо устранения вреда или иного ущерба, угрожающего правоохранительным благам (ценностям) от использования этих прав, если это невозможно осуществить другими средствами и причиняемый при этом вред правам граждан является наименьшим из возможных²².

Кроме того, форма общественного строя во многом определяется государством, следовательно, субъективным фактором. Влиянием субъективного фактора объясняется то обстоятельство, что при более или менее сходных условиях жизни общества в различных странах заметны различия в общественном строе. Однако нарушение конституционных норм и положений международного права в интересах национальной безопасности способствует распространению идеологии насилия, а также привлечению дополнительных социальных ресурсов для экстремистов и террористов²³.

Также в отдельных государствах конституционные ценности имеют конкретную правовую оболочку и одновременно являются концептуальной основой в области обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Так, Председатель Конституционного Суда Республики Албания отмечает, что роль Конституционного Суда заключается в трансформации – посредством процесса принятия решений – конституционных положений, которые из абстрактных и метафизических становятся конкретными и содержательными, гарантирующими конституционную защиту в правовых ситуациях, в которых оказываются граждане. Крайне сжатые формулировки

²¹ См.: *Миц Д.С.* Основы конституционно-правового регулирования в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй: ценности и механизмы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. Третий выпуск (№ 40). С. 503-504.

²² *Опалева С.А.* О критериях и принципах допустимого ограничения прав граждан // Вестник Московского университета МВД России. 2005. № 1. С. 46-49.

²³ См.: *Миц Д.С.* Основы конституционно-правового регулирования в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй: ценности и механизмы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. Третий выпуск (№ 40). С. 504-505.

Конституции благодаря решениям и интерпретациям Конституционного Суда превращаются в «рабочий инструмент». Это значит, что Суд подстраивается под эволюцию и развитие ценностей, гарантируя в то же время, что новые ценности, которые, возможно, были вне фокуса внимания разработчиков Конституции, получают авторитет, признание и, главное, конституционную защиту. Учитывая, что конституционные нормы становятся реальными посредством интерпретации, т.е. деятельности Конституционного Суда по принятию решений, последняя превращается в один из первичных источников права, учитывая, что Конституция – это высший закон.

Конституционный Суд Албании наделен двумя основными функциями: с одной стороны, функцией вдохновителя правовой эволюции, часто вытекающей из ценностей, которые заключены в решениях Европейского Суда по правам человека, и из того, что Конституционный Суд, аргументируя свои решения, может сослаться на мнения других европейских конституционных судов, и не только на них; а с другой стороны, консервативной функцией, гарантирующей неизменность конституционной защиты тех основных ценностей, которые считает таковыми народ, чья воля должна интерпретироваться Судом. Обе эти функции одинаково важны и принципиальны.

Осуществляя конституционное правосудие, Конституционный суд Албании гарантирует приоритет Конституции в правовой системе. Справедливость или правосудие, – это фактор, который не обязательно всецело зависит от законов или произволен от них. Напротив, чтобы законы и, соответственно, их осуществление на практике были правильными, они должны отвечать требованиям справедливости.

При этом справедливость – это высшее право и общая ценность, стоящая выше всех. Справедливость стоит даже выше самой Конституции. Интерпретация Конституции Судом в духе справедливости остается принципиальной задачей, поскольку это пропаганда в обществе стандартов соблюдения прав и свобод человека, а также конституционного принципа верховенства права²⁴.

²⁴ Деда Б. Элементы конституционного контроля в албанской перспективе // Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной

Председатель Конституционного Суда Республики Армения полагает, что установление конституционной демократии невозможно без обеспечения верховенства конституции, формирования конституционной культуры, неуклонного развития конституционализма. Суть последнего не только в том, каков закрепленный в конституциях конституционный строй и какие принципы лежат в основе взаимоотношений права и свободы. Существенно то, как проявляется данный конституционный строй в общественной жизни, насколько облекаются в плоть и кровь основополагающие принципы конституций, кто является действительным источником и носителем власти, насколько гарантировано и защищено достоинство человека, разделены и сбалансированы независимые институты государственной власти.

Задачи обеспечения должного уровня конституционализма выдвигают качественно новые требования к развитию действующей системы конституционного контроля, включая разработку и внедрение целостной системы постоянных конституционных диагностик и конституционного мониторинга, с помощью которых можно своевременно оценить и восстановить нарушенный конституционный баланс, преодолеть деформации конституционных ценностей, обеспечить динамизм развития, стабильность в обществе, эффективность государственного управления. Отсутствие действенного механизма своевременного выявления нарушений конституционного баланса препятствует обнаружению различных конфликтов, которые, набирая критическую массу, приводит к социально-системным взрывам. Таким образом, непрерывный системный мониторинг конституционализма в обществе становится первоочередной задачей государственной власти и требует соответствующих функциональных и институциональных решений. Формирование дееспособной системы внутренней самозащиты общественного организма возможно только путем гарантирования верховенства живой конституции на основе внедрения слаженной системы постоянного конституционного мониторинга в системе правовых механизмов²⁵.

конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28-29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. М. : Норма, 2012. С. 231-232.

²⁵ См.: Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда

Следует согласиться с авторитетным мнением В.И. Лафитского о том, что конституционные права и свободы являются одним из факторов, сдерживающих Россию от деспотизма²⁶, а на современном этапе развития данный вопрос является чрезвычайно актуальным, так же как и необходимость повышения уровня гарантированности правового положения личности.

Так, по мнению В.В. Лапаевой, когда законом ограничиваются основные права, то такие ограничения не могут выходить за рамки тех пределов осуществления прав и свобод, которые очерчены в конституции. Это значит, что они: 1) не должны нарушать принцип равенства субъектов этих прав; 2) не должны вводить дополнительные гарантии против злоупотребления правами, а могут лишь конкретизировать те гарантии, которые закреплены в конституции. Основные права могут быть ограничены законом, сфера действия которого уже очерчена конституционными пределами осуществления прав, только в указанных целях и только соразмерно этим целям²⁷, что в действительности наиболее актуально для системы как конституционных, так и правовых механизмов.

Авторы, определявшие в своих работах понятие «правовой механизм», применяли для его определения различные методологические подходы. В.В. Гончаров и И.И. Пефтиев используют в своей работе методологический подход, согласно которому правовой механизм понимается как «определенная система средств и факторов, выполняющая ряд функций, включая социальные и иные функции государства»²⁸. М.В. Пономарев пишет о понятии правового механизма не как просто набора юридических средств, а как устоявшейся, четко определенной законодательной системы²⁹. Об этом

Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28-29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма, 2012. С. 20.

²⁶ *Лафитский В.И.* Сумерки права: семь грехов правотворчества // Адвокат. 2006. № 2. С. 79-86.

²⁷ *Лапаева В.В.* Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 13-23.

²⁸ *Гончаров В.В., Пефтиев И.И.* О некоторых вопросах конституционно-правового механизма реализации гражданами Российской Федерации права на альтернативную гражданскую службу // Юридический мир. 2010. № 7. С. 45.

²⁹ *Пономарев М.В.* Правовой механизм экологического аудита // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 107.

пишет и Л.Б. Тиунова: «Там, где правовая система адекватно отражает законы движения общественных явлений и улавливает предстоящее развитие, она стабилизирует фактические отношения и стимулирует динамику открытой общественной системы, обеспечивая как ее целостность, так и осуществление все более сложных задач. Когда же правовая система не соответствует уровню развития производительных сил или характеру производственных отношений, она усугубляет общественные противоречия и конфликты, разрывает системообразующие связи, лишается своей особой функции, дестабилизирует общественный строй, тормозит общественное развитие»³⁰.

Таким образом, в условиях расширения орбиты насильственных политических действий, т.е. проявлений вражды и ненависти, в т.ч. т.н. технологий «цветной революции» – угроз национальным интересам многих стран, – адекватным ответом таким еще в большей степени тайным вспомогательным противоправным действиям должны быть процессы развития конституционных ценностей в сфере защиты от противоправных посягательств на конституционный строй в общей системе обеспечения безопасности личности, общества и государства.

1.2. Специфика конституционно-правовых механизмов противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй

Юриспруденция обладает собственной систематикой, определяемой спецификой ее предмета, для которого системность составляет имманентное качество. Системность в сфере права и правового мышления проявляется на двух уровнях: на уровне конструирования правопорядка, где создается система права, и на уровне постижения уже существующего правопорядка, где осуществляется системное отражение всей правовой материи посредством правовой системы общества³¹.

Правовая система – часть общесоциальной системы. Все это позволяет сопоставить правовую систему с другими столь же широкими системами – экономической, политической, моральной, выявить их специфику,

³⁰ Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности. СПб. 1991. С. 41.

³¹ Шагиева Р.В. Актуальные проблемы права : учеб. пособие / Р. В. Шагиева. М.: Норма: ИНФРА-М. 2014. С. 63.

возможности, формы взаимодействия как однопорядковых по своему уровню явлений.

Правовое своеобразие народов, проживающих в различных странах, позволяет говорить о том, что они по своей сути образуют собственный правовой уклад жизни – правовую систему, т.е. совокупность всех правовых явлений общества (норм, учреждений, отношений, правосознания), существующих в его рамках³².

Государство осуществляет силу, а право – волю определенных социальных групп, играющих ведущую роль в обществе. Современное государство не может вне и помимо права осуществлять свою деятельность. Право «навязывается» государству в силу необходимости, поэтому оно в принципе не может пренебречь правовой формой. Государство без ущерба для общества не может манипулировать правом или освободиться от него. Право «облагораживает» государственность, делает ее зрелой и полноценной.

Непреходящим общим началом любого правового государства является его связанность правом. В своих началах, нормах и предписаниях право выражает взаимодействие в системе «индивид – общество – государство». Взаимное равновесие элементов есть необходимое условие свободы, есть условие обеспечения юридической справедливости, при котором только и возможно правовое государственное устройство, отвечающее своему предназначению.

Правовое государство – это такая форма организации и деятельности государственной власти, которая строится во взаимоотношениях государства с индивидами и различными объединениями на основе норм права. При этом право играет приоритетную роль лишь в том случае, если оно выступает мерой свободы всех и каждого, если действующие законы реально служат интересам народа и государства, а их реализация является воплощением справедливости³³.

При этом гражданское общество защищает себя от опеки и регламентации государственных властей. Когда общество понимает, что

³² Шагиева Р.В. Актуальные проблемы права : учеб. пособие / Р. В. Шагиева. М.: Норма: ИНФРА-М. 2014. С. 64-65.

³³ Шагиева Р.В. Актуальные проблемы права : учеб. пособие / Р. В. Шагиева. М.: Норма: ИНФРА-М. 2014. С. 19.

государство может представлять опасность для граждан (поскольку у него появляются собственные интересы и оно начинает издавать законы, направленные против граждан), начинает формироваться новое социальное пространство, защищенное от «оккупации» его государством.

В мировой науке получил признание подход к гражданскому обществу как к комплексу общественных отношений, не зависимому от государства, но взаимодействующему с ним³⁴.

Наибольший интеграционный потенциал правового воздействия, мобилизации всей правовой системы и иных социальных регуляторов имеют конституционные предписания, в которых запрограммированы базовые ценности политической, экономической и социальной моделей развития общества и государства³⁵. В целом важнейшей составной частью предмета конституционного права выступают отношения, складывающиеся в процессе воплощения в жизнь основных признаков государственной организации общества³⁶. В то же время важно не допустить «перегибы», чтобы тем самым не вызвать отчуждение у населения, чего добиваются экстремисты и террористы³⁷.

Очевидно, что право не может быть отстранено от решения задач по закреплению системообразующих элементов государства и общества, регулированию наиболее важных отношений, обеспечению связей между властью и «общественной» или «человеческой» средой. Точно так же и нравственные нормы не могут быть устранены от решения задач мобилизации идейной поддержки государства, формирования в общественном пространстве приверженности высоким моральным целям как необходимого условия его устойчивого развития³⁸.

³⁴ Шагиева Р.В. Актуальные проблемы права : учеб. пособие / Р. В. Шагиева. М.: Норма: ИНФРА-М. 2014. С. 24.

³⁵ См.: Зорькин В.Д. Аксиологические аспекты Конституции России // Конституционные ценности в теории и судебной практике. М.: Институт права и публичной политики, 2009. С. 48.

³⁶ См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 25.

³⁷ Terrorism: Theory & Practice. Edited by Y. Alexander, D. Carlton, P. Wilkinson. Published in cooperation with the Institute for Studies in International Terrorism. Boulder, CO: Westview Press. 1979. P. 15.

³⁸ Хабриева Т.Я. Правовое государство: вызовы времени и задачи конституционного правосудия // Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда

Использование конституционно-правовых механизмов противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй можно назвать процессом влияния конституционных ценностей. Другими словами, данные механизмы – это указанные ценности в действии в соответствующих формах и направлениях существования и развития. Национальные интересы направлены на разрешение различных конфликтов в обществе. При этом на сегодняшний момент главным приоритетом государства должно стать обеспечение оптимального (не максимального) объема прав и свобод человека в целях гарантирования безопасной жизнедеятельности общества в целом³⁹.

Так, Конституционный Суд Королевства Испания согласно законодательству страны осуществляет свою власть путем рассмотрения в судебных заседаниях «заявлений о неконституционности закона и нормативных актов, имеющих силу закона»; путем принятия «постановлений о защите прав в связи с нарушением прав и свобод»; путем разрешения «споров о разграничении компетенции полномочий между государством и региональными автономными объединениями или между самими региональными автономными объединениями»; путем решения «других вопросов, предусматриваемых Конституцией и органическими законами»⁴⁰.

Председатель Конституционного Суда Королевства Испания полагает, что ходатайства о неконституционности, вносимые депутатами или сенаторами от политического меньшинства, встречаются реже, но они имеют важное политическое значение, поскольку затрагивают вопросы, наиболее острые как для политических кругов, так и для общественного мнения. В каких-то случаях точка зрения Суда позволила погасить конфликт: например, в связи с забастовками, где его решение по поводу законодательства, принятого еще до Конституции, до сих пор в Испании является образцом урегулирования конфликтов, связанных с забастовками (решение 11/1981 от 8 апреля 1981 г.).

Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28-29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма. 2012. С. 101.

³⁹ Волкова Н.С. Общественная безопасность и законодательство о правах человека // Журнал российского права. 2005. № 2.

⁴⁰ См.: Испания. Конституция и законодательные акты. М. 1982.

В иных случаях, к сожалению, решение не приводит к прекращению конфликта. Тогда Суд оказывается в гуще политической борьбы, что приводит к острой, иногда чрезмерной критике его решений, а порой и самого Суда как института, например, о допустимых ограничениях прав на идеологическую свободу и участие в политической жизни в условиях борьбы с терроризмом (решения 136/1999 от 20 июля 1999 г., 48/2003 от 12 марта 2003 г. и 62/2011 от 5 мая 2011 г.). Однако ни одно из этих решений, несмотря на их важность для правовой системы и резонанс в средствах массовой информации, не вызвало вокруг Суда ту политически напряженную обстановку, какую нередко вызывают ходатайства о неконституционности⁴¹.

Отсутствие конкретных оснований и порядка привлечения к конституционно-правовой ответственности субъектов общественных отношений создает условия для злоупотреблений, нивелирует важнейший принцип неотвратимости наступления ответственности⁴².

Вся история человеческого общества представляет собой череду конфликтов. Как и любой другой процесс, конфликты зарождаются, развиваются и заканчиваются. Зарождаются конфликты как результат ранее возникших противоречий – между отдельными личностями, группами лиц, государствами и т.д. Развиваются конфликты по-разному, и не всегда их следует рассматривать только как негативное явление. Иногда только в развитии конфликта оказывается возможным отыскать принципиально новые решения, именно те, которые позволят разрешить ранее существовавшие противоречия путем компромисса или консенсуса. В то же время в других случаях конфликт ведет к усилению противоречий, мешает урегулированию отношений, приносит большой вред не только участникам конфликта, но и иным субъектам. Особую опасность представляют те из них, которые, развиваясь по нарастающей, вовлекают в свою орбиту все новых и новых участников.

⁴¹ *Сала П.* Конституционный Суд и его функции: испанский опыт // Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28-29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма. 2012. С. 93, 95.

⁴² См.: *Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А.* Конституционное право в Российской Федерации: курс лекций: в 9 т. Т. 1. Основы теории конституционного права. М.: Весь мир, 2005. С. 293.

У каждого человека, в каждой группе людей, в каждом обществе своя иерархия ценностей. Однако различия в ценностях не обязательно ведут к конфликтам. В случае, когда имеющиеся различия не оказывают существенного влияния на взаимоотношения людей, когда участники отношений не посягают на ценности, принадлежащие другой стороне, конфликт не возникает. В то же время правовое регулирование, направленное на сковывание данных конфликтов, зависит от наличия способствующих факторов. При этом магистральной целью политического руководства государства является осуществление добросовестного использования таких факторов (в т.ч. организационно-правовых) для установления адекватного баланса безопасности личности, общества и государства – реализации конституционно-правовых ценностей.

К числу наиболее опасных посягательств на права и законные интересы человека (группы лиц) следует относить те, в основе которых лежат ненависть, агрессия, для совершения которых достаточно столь незначительного повода, как принадлежность (либо непринадлежность) к определенной расе, национальности, религии, социальной группе.

Отсутствие должного реагирования со стороны государства, институтов гражданского общества на проявления нетерпимости, ненависти или вражды по отношению к тем или иным членам общества может привести и приводит к весьма печальным результатам. Наиболее ярким примером могут служить события во Франции в октябре – ноябре 2005 г., когда несчастный случай с подростками – детьми эмигрантов вызвал массовые беспорядки, продолжавшиеся около месяца и причинившие огромный материальный и моральный ущерб⁴³.

В настоящее время конституции большинства государств закрепляют равенство прав граждан независимо от расы, национальности, пола, языка, принадлежности к религии и иных признаков. Более того, уголовное законодательство этих стран устанавливает уголовную ответственность за совершение преступлений экстремистской направленности, в т.ч. преступлений на почве вражды или ненависти, а также преступлений

⁴³ *Коршунова О.Н.* Преступления экстремистского характера: теория и практика противодействия. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. С. 5-6.

террористического характера. Вместе с тем и перечень преступлений указанных видов, и их содержание понимаются законодателями по-разному.

Посягательство на потерпевшего, его права и законные интересы выступает, по существу, средством, обеспечивающим воздействие на третью сторону конфликта. Именно такое воздействие и выступает в качестве основной цели антиконституционной деятельности. При этом третья сторона конфликта может быть представлена различными участниками. Другими словами, третья сторона конфликта может быть представлена лицами определенной национальности, расы, она может быть образована лицами, которых объединяет принадлежность к той или иной религии, социальной группе и т.п. Представляется, что показанную выше структуру следует рассматривать с учетом различных юридических техник иностранных государств как «противоправное посягательство на конституционный строй»⁴⁴. При этом, как правило, под конституционным строем понимается «общественно-политическое устройство, закрепленное в Основном законе общества и государства, выражающее и гарантирующее конституционные принципы народного суверенитета, разделения властей, нерушимость и неотчуждаемость общепризнанных прав и свобод человека и гражданина»⁴⁵.

Таким образом, проявления вражды и ненависти, экстремистской направленности, террористического характера являются противоправными посягательствами на конституционный строй. Их отличительной чертой является наличие хотя бы одного из трех компонентов: идеологического, организационного и деятельного⁴⁶. Следует отметить, что схожие компоненты (аспекты) концептуально обоснованы в положениях конституций государств и учитываются при подготовке конституционно-правовых разъяснений судебными органами государств.

⁴⁴ См.: *Миц Д.С.* Основы конституционно-правового регулирования в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй: ценности и механизмы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. Третий выпуск (№ 40). С. 507.

⁴⁵ См.: *Коршунова О.Н.* Преступления экстремистского характера: теория и практика противодействия. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. С. 77, 160, 164-165.

⁴⁶ См., например: *Петрищев В.Е.* Что такое терроризм, или Введение в террорологию. – М.: КРАСАНД, 2013; *Коршунова О.Н.* Преступления экстремистского характера: теория и практика противодействия. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006.

В конституциях многих демократических стран находит место регулирование института конституционного контроля (надзора). Причем орган конституционного контроля, как правило, в государственной иерархии стоит выше других судебных органов, будучи единственным в стране. Его деятельность в современный период объясняется необходимостью обеспечения конституционной законности в условиях весьма широкой правовой урегулированности общественной жизни, что делает систему законодательства труднообозримой, порождает сложные проблемы толкования и применения конституционных принципов и норм⁴⁷.

К настоящему времени нарабатывается конституционно-правовая практика судебных систем ряда государств (в т.ч. российская) в рассматриваемой сфере (Федеральный Конституционный Суд Федеративной Республики Германии⁴⁸; Верховный Суд Королевства Дании⁴⁹; Верховный Суд Государства Израиль⁵⁰; Верховный Суд Ирландии⁵¹; Верховный Суд Исландии⁵²; Конституционный Суд Королевства Испании⁵³; Верховный Суд Канады⁵⁴; Конституционный Суд Республики Колумбии⁵⁵; Конституционный Суд Республики Кореи⁵⁶; Конституционный Суд Латвийской Республики⁵⁷; Верховный Суд Мексики⁵⁸; Верховный Суд Королевства Нидерландов⁵⁹; Конституционный Суд Румынии⁶⁰; Конституционный Суд Словацкой Республики⁶¹; Верховный Суд Соединенного Королевства и Северной Ирландии⁶²; Верховный Суд Соединенных Штатов Америки⁶³;

⁴⁷ Кудинов О.А. Конституционное право зарубежных стран: Курс лекций. - 3-е изд., стер. - М.: «Ось-89», 2009. С. 25.

⁴⁸ <http://www.bverfg.de>.

⁴⁹ <http://www.domstol.dk>.

⁵⁰ <http://www.court.gov.il>.

⁵¹ <http://www.supremecourt.ie>.

⁵² <http://www.haestirettur.is>.

⁵³ <http://www.tribunalconstitucional.es>.

⁵⁴ <http://www.scc-csc.gc.ca>.

⁵⁵ <http://www.corteconstitucional.gov.co>.

⁵⁶ <http://www.ccourt.go.kr>.

⁵⁷ <http://www.satv.tiesa.gov.lv>.

⁵⁸ <http://www.scjn.gob.mx>.

⁵⁹ <http://www.rechtspraak.nl>.

⁶⁰ <http://www.ccr.ro>.

⁶¹ <http://www.concourt.sk>.

⁶² <http://www.supremecourt.gov.uk>.

⁶³ <http://www.supremecourt.gov>.

Конституционный Суд Турецкой Республики⁶⁴; Конституционный Совет Французской Республики⁶⁵; Верховный Суд Японии⁶⁶; Конституционный Суд Республики Беларусь⁶⁷; Конституционный Совет Республики Казахстан⁶⁸; Конституционный Суд Республики Молдовы⁶⁹; Конституционный Суд Республики Таджикистан⁷⁰).

При этом особое внимание обращается на урегулирование спорных вопросов в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй⁷¹.

Так, Верховный Суд Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии отказал представителям исполнительной и законодательной властей Великобритании в просьбе признать возможным ограничение прав и свобод иностранных граждан в интересах защиты конституционного строя⁷².

Верховный Суд Соединенных Штатов Америки признал несостоятельными гражданско-правовые отношения, которые воспроизводят юридические коллизии в антитеррористическом законодательстве⁷³.

Федеральный Конституционный Суд Федеративной Республики Германии признал допустимым в ряде случаев действия правоохранительных органов и специальных служб по ограничению конституционных гарантий конфиденциальности и целостности систем информационных технологий⁷⁴.

С учетом особенностей судебных систем также примечательны также современные тенденции по судебному контролю за деятельностью исполнительных и законодательных органов в рассматриваемой сфере.

⁶⁴ <http://www.anayasa.gov.tr>.

⁶⁵ <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

⁶⁶ <http://www.courts.go.jp>.

⁶⁷ <http://www.kc.gov.by>.

⁶⁸ <http://www.constcouncil.kz>.

⁶⁹ <http://www.constcourt.md>.

⁷⁰ <http://www.constcourt.tj>.

⁷¹ См.: *Миц Д.С.* Основы конституционно-правового регулирования в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй: ценности и механизмы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. Третий выпуск (№ 40). С. 508.

⁷² Официальный сайт. URL [http:// www.supremecourt.gov.uk](http://www.supremecourt.gov.uk). Дата обращения: 05.02.2013.

⁷³ Официальный сайт. URL [http:// www.supremecourt.gov](http://www.supremecourt.gov). Дата обращения: 05.02.2013.

⁷⁴ Официальный сайт. URL <http://www.bverfg.de>. Дата обращения: 05.02.2013.

Председатель Верховного Суда Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии отметил, что возглавляемый им Суд часто разрешает дела в отношении своего правительства, в т.ч. по причине принятия им мер в отношении лиц, подозреваемых в причастности к терроризму. Конвенция о защите прав человека и основных свобод запрещает без судебного решения лишать свободы лиц, подозреваемых в террористической деятельности. В ряде дел Суд постановил, что правительственные меры зашли слишком далеко и нарушили данный принцип. Это привело к тому, что некоторые лица в самом правительстве и вне правительства стали негативно оценивать влияние Конвенции и критиковать подход судей к применению ее положений⁷⁵.

К числу стран, обладающих сбалансированной и достаточно эффективной системой противодействия экстремизму и терроризму, относится и Германия, комплексно решающая вопросы быстрого и адекватного законодательного ответа на возникающие угрозы безопасности, поиска новых подходов к разработке и реализации мероприятий по выявлению, раскрытию, расследованию и предупреждению преступных проявлений экстремизма и терроризма, обеспечению баланса между безопасностью и соблюдением демократических прав и свобод человека.

В Германии существует четкое разделение полномочий между разведывательными (специальными) службами и правоохранными органами, прежде всего полицией. Специальные службы занимаются т.н. превентивной разведывательной деятельностью и собирают преимущественно информацию о потенциальных угрозах безопасности. Основная функция полиции заключается в поддержании законности и порядка, в т.ч. посредством выявления, пресечения и расследования конкретных преступлений. Кроме этого, специальные службы в процессе выполнения своих задач не имеют никаких полицейских полномочий, т.е. не вправе задерживать людей, проводить обыски, конфисковывать предметы и т.п., тогда как полицейские службы Германии владеют исключительной

⁷⁵ *Филипс Н.* Верховный Суд – новый шаг в конституционной истории Соединенного Королевства // Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28-29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. М. : Норма. 2012. С. 133.

монополией на применение силы в процессе раскрытия и расследования преступлений.

Особое место в системе органов, занимающихся обеспечением безопасности Германии, занимают подразделения Федерального и земельных ведомств по охране конституции, правовой основой образования и деятельности которых являются ст. 73 и 87 Основного закона ФРГ. Фактически они объединяют в себе признаки деятельности политической полиции и контрразведки.

Согласно § 1 Закона «О сотрудничестве Федерации и Земель в области охраны конституции и Федеральном ведомстве по охране конституции» от 20 декабря 1990 г. с изменениями по состоянию на 19 ноября 2007 г. (Bundesverfassungsschutzgesetz) Федеральное ведомство по охране конституции (далее – ФВОК) создается для защиты свободного демократического строя, целостности и безопасности Федерации и земель, входящих в ее состав.

Федеральное ведомство по охране конституции создается как федеральный орган государственного управления, который подчиняется Федеральному министерству внутренних дел. Каждая земля учреждает собственное земельное ведомство по охране конституции.

Как отмечается в § 2 указанного закона, ФВОК не является структурной единицей полицейского учреждения. Поскольку рассматриваемое ведомство не имеет полицейских функций, проведение «полицейских» мероприятий поручается специальному отделу Федерального ведомства по уголовным делам, занимающемуся вопросами государственной безопасности⁷⁶.

Законодатель Германии твердо стоит на тех позициях, что законодательство должно четко отражать баланс частных интересов граждан и публичного интереса в обеспечении юридического принуждения и что

⁷⁶ См.: Противодействие преступлениям, совершаемым на почве ксенофобии, расовой, национальной или религиозной неприязни, и их профилактика в зарубежных странах (на примере Германии, Швеции). Обзорная информация. Зарубежный опыт. Выпуск № 4. М.: ГИАЦ МВД России, 2006. С. 9-10.

борьба с экстремизмом и терроризмом не может служить оправданием нарушений конституционных прав и свобод граждан⁷⁷.

В целом первостепенное значение в обеспечении устойчивости и стабильности государственной системы в ФРГ придается выполнению всеми слоями общества положений Основного закона – Конституции страны, нарушение которых влечет применение мер противодействия со стороны государственных структур.

В ФРГ задачи защиты государства от антиконституционных посягательств различного характера выполняет ряд органов, к которым, в частности, относятся: Федеральная служба по защите Конституции; земельные органы конституционной защиты, наделенные функциями по обеспечению внутренней безопасности; Служба военной контрразведки; Федеральная служба информации, в т.ч. уполномоченная обеспечивать внешнюю безопасность ФРГ; отделы криминальной полиции и органы прокуратуры, в компетенцию которых, в частности, входит расследование уголовно наказуемых деяний, связанных с политической деятельностью (в т.ч. на почве вражды и ненависти), экстремизмом и терроризмом.

Выбор методов государственного реагирования на посягательство либо потенциальное посягательство на демократические устои государства зависит от формы совершения этих посягательств⁷⁸.

На первом этапе государство использует меры превентивного характера, противодействуя зарождению и развитию антиконституционных воззрений. Важно подчеркнуть, что деятельность системы государственных органов по противодействию как зарождению вражды и ненависти, так и воплощению антиконституционных воззрений в действиях сопровождается в зависимости от мер и адресатов постановкой целей⁷⁹.

Форма защиты основ государственного устройства в Германии часто называется воспитательной конституционной защитой. Она

⁷⁷ Сокол В.Ю. Особенности деятельности Ведомства по охране Конституции Германии по выявлению экстремистских и террористических преступлений // Общество: политика, экономика, право. 2007. № 2. С. 86.

⁷⁸ См.: Гладков И.В. Меры противодействия проявлениям экстремизма в законодательстве ФРГ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 1. С. 56.

⁷⁹ Ermert M. Der Extremismus im Strafrecht. Herbolzheim: Centarius Verlag, 2007. S. 86.

корреспондируется с пониманием демократии как интернациональной формы жизни и принципа поведения, что закреплено в ч. 1 ст. 2 Конституции ФРГ⁸⁰, которая гарантирует каждому человеку право на свободное развитие своей личности, поскольку он не нарушает прав других лиц и не посягает на конституционный порядок или нравственный закон.

Сущность воспитательной конституционной защиты заключается в укреплении духовного иммунитета определенных социальных групп либо всего населения, т.е. предупредительной деятельности, влекущей эффект «прививки» против враждебных конституционному строю посягательств.

Результатом этой деятельности должно стать укрепление у большинства граждан верности Конституции (исходя из наличия такой обязанности априори). Признается, что результаты такого укрепления проявляются именно в моменты совершения враждебных «атак» на конституционный строй, т.е. в «критические» моменты, когда сознание граждан как раз и должно быть невосприимчиво либо минимально восприимчиво к антиконституционным идеям и призывам.

В то же время превенция служит целям противостояния антиконституционным проявлениям уже на ранней стадии перехода идеологических установок, враждебных личности, обществу и государству, в активные действия. При этом эффект может быть достигнут с помощью общих элементов, каковыми являются конституционная законность, демократия и политическое просвещение⁸¹.

Государство исходит из всеобщего признания Конституции своими гражданами, т.е. и превентивные меры опираются на признание гражданами, в т.ч. чиновниками и политиками всей страны, провозглашенных Конституцией ценностей как абсолютных⁸².

Для того чтобы уяснить, как выглядит механизм правового регулирования воспитательной конституционной защиты, следует обратиться к Конституции и иным нормативным правовым актам ФРГ.

⁸⁰ Конституции государств Европы. В 3-х т. М.: Норма, 2001. Т. 1. С. 580.

⁸¹ См.: *Гладков И.В.* Меры противодействия проявлениям экстремизма в законодательстве ФРГ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 1. С. 57.

⁸² Конституции государств Европы. Т. 1. С. 581.

Проявление и распространение противоправных посягательств против государственных устоев и системное противодействие им зависят от многих факторов, среди которых важное значение имеет верность принципам Конституции и исполнения законов служащими государственного аппарата. Так, к нормам апеллятивного характера относятся правила в отношении служебной присяги, а также верности Конституции со стороны государственных служащих. В подтверждение высокой значимости указанных норм следует отметить наличие в системе государственных органов Германии широкого круга лиц, на которых возлагается обязанность принимать присягу. К ним относятся, в частности: федеральный президент (ст. 56 Конституции ФРГ), федеральный канцлер (абз. 2 ст. 64 Конституции ФРГ), государственные служащие (ст. 40 «Закона о правах служащих» от 31.03.1999 и ст. 58 «Закона о федеральных служащих» от 05.02.2009, а также законы о служащих в федеральных землях), судьи (ст. 38 «Закона о судьях») и лица, проходящие службу в вооруженных силах (ст. 9 «Закона о военнослужащих»)⁸³.

Заслуживает внимания германский опыт законодательного закрепления требований о верности служащих, судей и военнослужащих Конституции страны. Так, условием назначения служащего является в соответствии с п. 2 абз. 1 ст. 4 «Закона о правах служащих» принятие обязательства с его стороны выступить в любой момент в защиту основ свободного демократического общества. Смыслом присяги является в соответствии с абз. 4 и 5 ст. 33 Конституции обязательство вышеназванной категории лиц хранить верность Конституции и государству. В соответствии с абз. 1 ст. 24 «Закона о правах служащих» лицо, назначенное на государственную службу, обязано всеми своими действиями в отношении основ свободного демократического устройства государства подтверждать их признание и выступать за их укрепление. Подобные обязательства устанавливает абз. 1 ст. 1 «Закона о военнослужащих», а в отношении научно-педагогических кадров абз. 3 ст. 5 Конституции содержит апеллятивную установку: «свобода преподавания не снимает обязанности быть верным Конституции»⁸⁴.

⁸³ См.: *Гладков И.В.* Меры противодействия проявлениям экстремизма в законодательстве ФРГ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 1. С. 58.

⁸⁴ Уголовное право. Общая и Особенная части: учебник. М.: Норма, 2007. С. 39.

Нарушение чиновниками присяги означает нарушение федеральных законов и ведомственных нормативных правовых актов, что влечет за собой последствия в виде лишения статуса и привилегий⁸⁵.

В германском праве такое правовое регулирование получило наименование конституционно-психологического обеспечения безопасности.

Следует подчеркнуть взаимосвязь Конституции ФРГ и конституций федеральных земель, положения которых по целям воспитания и обучения подкрепляют и защищают общенациональную Конституцию. Защита государства и Конституции понимается при этом в педагогическом аспекте и должна быть достигнута средствами государственного воспитания, в основе которого находятся предписания, призванные обеспечивать демократию как «принцип жизни»⁸⁶.

Государство наряду с превентивными мерами имеет в наличии целый комплекс предусмотренных законодательством мер репрессивного характера, которые нашли отражение в концепции т.н. боевой демократии – системе комплексной защиты конституционного строя.

Понятие «боевая демократия» (наступательная демократия) чаще всего используется Конституционным судом ФРГ для характеристик германской правовой системы. Концепция «боевой демократии» не только отражает признание легитимности государственного порядка, но одновременно является «призывом к борьбе»⁸⁷ против его подрыва.

Философской основой данной концепции является тезис, что государство не должно вести себя пассивно по отношению к угрозе демократии, оно должно быть готово к применению репрессий против сил, разрушающих демократию. Этот тезис и выражается термином «боевая демократия».

⁸⁵ См.: *Крюков С.В.* Конституционные основы ограничения основных прав и свобод человека и гражданина в целях защиты государственной тайны: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. С. 61.

⁸⁶ См.: *Гладков И.В.* Меры противодействия проявлениям экстремизма в законодательстве ФРГ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 1. С. 58.

⁸⁷ *Fischer T.* Strafgesetzbuch und Nebengesetze. München: Verlag C.H. Beck, 2010. S. 751-752.

Таким образом, следует особо подчеркнуть, что в правовой системе ФРГ явление «боевой демократии»⁸⁸ играет ключевую роль, являясь стержневой опорой политической системы. Демократия, привязанная к ценностным ориентирам, и демократия, готовая к обороне, являются собой симбиоз в Конституции ФРГ.

Вместе с тем хотелось бы обратить внимание на такой факт, что по вопросу основ «боевой демократии» жаркие дискуссии вызывает норма, зафиксированная в абз. 2 ст. 21 Конституции ФРГ⁸⁹. Данная норма устанавливает, что антиконституционными являются партии, ставящие своими целями нарушение конституционного строя, которые (цели) также подтверждаются действиями их сторонников. Одновременно в текущем законодательстве установлен запрет на «заменяющие» организации, сформулированный в ст. 38 «Закона о партиях».

Федеральный Конституционный суд трактует абз. 2 ст. 21 как выражение осознанной конституционно-политической воли в решении проблемы государственного демократического устройства. Данная норма является доказательством того, что законодатель не верит в дальнейшую возможность функционирования в чистом виде исторического нейтралитета государства по отношению к политическим партиям и признает в этом смысле необходимость «боевой демократии»⁹⁰.

Во многом в том же направлении развивается практика конституционного судопроизводства и в других государствах.

Примечательно, например, полномочие по роспуску политических партий, которое предоставлено Конституционному Суду Республики Индонезии. Суд должен убедиться, что процедура роспуска не попадет в «ловушку авторитаризма» и что роспуск не приведет к развитию недемократической практики, чреватой вмешательством в течение политических процессов и существенными ограничениями политических свобод граждан. Все это требует наличия механизма строгого контроля за

⁸⁸ См.: *Гладков И.В.* Меры противодействия проявлениям экстремизма в законодательстве ФРГ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 1. С. 58.

⁸⁹ Конституции государств Европы. Т. 1. С. 581.

⁹⁰ См.: *Гладков И.В.* Меры противодействия проявлениям экстремизма в законодательстве ФРГ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 1. С. 59-60.

процедурой роспуска политических партий. Партия может быть распущена по решению Конституционного Суда, если будет доказано, что ее идеология, принципы, задачи, программы и деятельность противоречат Конституции⁹¹.

Следует отметить, что во Франции согласно Закону «Об ассоциативном контракте» не регистрируется и подлежит ликвидации неправительственная организация (далее – НПО), «учрежденная на незаконном основании или в незаконных целях, противоречащая законодательству, нравственности или ставящая своей целью покушение на целостность государственной территории или республиканскую форму правления».

Впервые во французском законодательстве определение терроризма было дано в Законе «О борьбе с терроризмом и посягательствами на государственную безопасность». В нем указывались условия, при которых то или иное деяние могло подпадать под понятие терроризма. В законе сказано, что терроризмом может считаться преступление, совершенное одним исполнителем или преступным сообществом, цель его состоит в опасном нарушении общественного порядка путем запугивания или террора⁹².

Французский законодатель, определяя круг лиц и судебных органов, которые вправе рассматривать и расследовать дела о терроризме, а также устанавливая специальную процедуру их расследования, выделяет указанные преступления в особую категорию. На практике за такие преступления, как правило, назначается максимальная мера наказания, предусмотренного статьей национального законодательства об ответственности за совершение аналогичного общеуголовного правонарушения.

Необходимость выделения террористических преступлений в особую категорию, а также создание особой процедуры их расследования и требование более строгого наказания за них обосновываются чрезвычайной опасностью терроризма в целом, который зачастую наносит обществу и государству непоправимый ущерб. Именно поэтому французское общество, которое, как правило, болезненно реагирует на действия властей,

⁹¹ *Махфуд Мохаммад М.* Конституционный контроль: доктрина и практика в конституционной системе Индонезии // Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28-29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма. 2012. С. 194.

⁹² *Галченко С.С.* Понятие терроризма в уголовном праве Англии, США и стран континентальной Европы // Общество и право. 2013. № 1 (43). С. 123.

ущемляющие традиционные права и свободы личности, одобрило эти меры, согласившись с их исключительной необходимостью.

Примечательным является также то, что в связи с непрекращающимися атаками исламских террористов Израиль был вынужден принять нормативные акты, регламентирующие борьбу с терроризмом и экстремизмом, которым нет аналогов в мире по характеру непримиримости к терроризму, террористам и экстремистам. Основным нормативным актом в этой области является Закон «О борьбе с терроризмом».

Закон Государства Израиль «О борьбе с терроризмом» состоит из Преамбулы и 6 разделов (1. Основные понятия. 2. Идеологическая борьба с террором. 3. Организационная борьба с террором. 4. Суд. 5. Защита активных противников терроризма. 6. Союзы.).

В Законе раскрываются понятия «террорист» и «террористический акт». Под террористами понимаются физические лица, которые:

собственноручно осуществляют теракт либо руководят преступной бандой;

проповедуют террор и подстрекают к нему;

финансируют террористов.

В целях искоренения истоков терроризма израильские власти пытаются расширить круг лиц, которых можно привлечь к ответственности в случае совершения террористического акта. Для этого используется и т.н. институт укрывательства, под которым понимается предоставление террористам убежища как преступление.

Родители несовершеннолетнего террориста согласно положениям данного Закона привлекаются к суду за «вырождение» их ребенка в террориста, а при обнаружении укрывательства – и за соучастие.

Вовлечение детей в террористическую деятельность рассматривается как теракт. Семья, в которой проживал совершеннолетний террорист, привлекается к ответственности за укрывательство и при обнаружении – за пособничество.

Останки террориста-самоубийцы подлежат сожжению и распылению в неопределенном месте. Государство не публикует его имени как подлежащего забвению.

Законом обращается внимание всех поборников прав человека и служителей культов на их обязанность защищать людей от террора, защищать жизнь людей от убийц. «Человекоподобность террориста – не основание для уравнивания его в правах с жертвами террора, чье право на жизнь неоспоримо, ибо дано Богом» (п. 4.2 Закона). Имущество террориста подлежит конфискации, включая земельную собственность.

На территории Израиля Законом «О борьбе с терроризмом» запрещены пропаганда насилия в политической борьбе и оправдание насилия ссылками на права человека.

Одной из основ воспитания признается человеколюбие без различия вероисповедания и национальности. Несоблюдение ее рассматривается как подстрекательство.

Организационная борьба с террором Законом возложена на министерство безопасности (Моссад, Сахнут, ЦАХАЛ и др.) и носит превентивный характер. Террористы, нападающие на военнослужащих или полицейских, уничтожаются на месте. В Законе определена цель следствия и суда над террористами – подтверждение принадлежности субъекта к террористической банде. При этом права человека не совместимы с субъектом, определенным как террорист по суду, а в случае известной его деятельности – изначально. Уничтожение террориста не считается казнью. Не допускается захоронение террористов как людей. «Погребение террориста на человеческом кладбище – есть акт пропаганды терроризма и осквернение кладбища», – сказано в Законе.

Следует также отметить, что в Израиле поступающие из-за границы для НПО финансовые средства могут быть использованы только при получении разрешения (в т.ч. в целях недопущения противоправных посягательств на конституционный строй) со стороны Министерства финансов.

В Израиле решения по действиям в экстремальных ситуациях принимает т.н. узкий кабинет по вопросам безопасности в составе главы правительства, министров иностранных дел и обороны, начальника генштаба вооруженных сил, руководителей специальных служб. В «обычном» режиме за разработку государственной политики в сфере противодействия терроризму и экстремизму отвечает Бюро по борьбе с терроризмом,

входящее в Совет национальной безопасности. Бюро непосредственно участвует в законодательном процессе по вопросам противостояния терроризму, вырабатывает рекомендации для кабинета министров.

В целях создания условий для формирования доказательной базы, в первую очередь при расследовании терактов или подготовки к их совершению, израильской контрразведкой принимаются меры, направленные на ужесточение существующего законодательства.

В современных условиях эффективными являются развитые международные и конституционно-правовые механизмы в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй, которые могут повлиять на снижение количества антиконституционных посягательств на почве вражды и ненависти, а также терроризма и иных форм экстремизма.

При изучении конституционно-правовых ценностей и механизмов в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй иностранных государств автором отмечаются сопутствующие формам антиконституционной деятельности социально-политические факторы.

Оценка данных факторов не входит в круг задач настоящего исследования, но некоторые вопросы, отражающие социальные и политические аспекты, представляются для нашего исследования значимыми.

В настоящее время заинтересованные транснациональные структуры вынашивают и частично реализуют свои эгоистические геополитические замыслы по укреплению выгодных политических режимов в некоторых странах мира нередко в целях получения собственной экономической выгоды. При этом именно в тех странах, которые не смогут создать ядерную угрозу государствам, где базируются указанные структуры. Соответственно в странах ядерного потенциала все чаще проводятся более спланированные мероприятия по осуществлению посягательств на их конституционный строй.

Многие юристы и политологи, в частности зарубежные, констатируют, что игнорирование устоявшихся конституционно-правовых ценностей и механизмов противодействия противоправным посягательствам на

конституционный строй способствует развитию угроз национальной и международной безопасности, в т.ч. по т.н. принципу бумеранга.

1.3. Особенности влияния международного права на конституционно-правовые ценности и механизмы защиты конституционного строя от проявлений вражды и ненависти, терроризма и иных форм экстремизма

Все более широким становится спектр взаимодействия конституционного и международного права, все теснее становится их взаимовлияние. С одной стороны, национальное право, его принципы, идеи оказывают влияние на формирование международно-правовых норм, а с другой – нормы международного права активно влияют на национальное законодательство, что особенно ярко проявляется в сфере защиты конституционного строя от проявлений вражды и ненависти, терроризма и иных форм экстремизма⁹³.

Так, *вражда и ненависть* – это радикальные идеи и практика, инспирирующие рознь, а также нелегитимное насилие в обществе. При этом любая безнаказанность за преступления, мотивированные радикальными взглядами и ксенофобией, играет определенную роль в ослаблении законности и демократии, нередко приводит к повторному совершению подобных преступлений и, соответственно, требует решительных действий и сотрудничества общества с государством в ее искоренении⁹⁴.

В настоящее время актуальной является проблематика влияния международного права на развитие конституционно-правового регулирования противодействия антиконституционной деятельности на почве вражды и ненависти в отдельных государствах. В целом такое влияние может способствовать укреплению гарантий прав и свобод, а также определить те границы, через которые внутренний закон не может переступить, вторгаясь в сферу гражданского общества. При этом проявляется следующая закономерность: чем подробнее в конституциях

⁹³ См.: *Конюхова И.А.* Конституционное право Российской Федерации. Общая часть. С. 67, 68.

⁹⁴ См.: UN Doc. E / CN. 4 / 2002 / 200. P. 379.

регламентируются социально-экономические и политические отношения, тем более узким становится поле регулирования в рамках закона⁹⁵.

Конституционное признание, закрепление и реальное гарантирование основных прав и свобод человека и гражданина в демократическом государстве возможны лишь при унификации всех граждан и последующем признании формального равенства последних для устранения дискриминации, что неизбежно приводит к игнорированию некоторых особенностей отдельных групп населения⁹⁶. В этой связи задачами государства являются обеспечение всех своих граждан, независимо от религии, языка и расы, равными конституционными правами, создание справедливой системы доходов и предоставление равных возможностей⁹⁷. На сегодняшний день нормы о защите прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов содержатся во многих международных документах, принятых как Организацией Объединенных Наций, так и региональными международными организациями, в т.ч. европейскими⁹⁸.

Основываясь на общих принципах международного права, национальное законодательство ряда стран не только признало мотив вражды или ненависти отягчающим обстоятельством, но и установило ответственность за иные противоправные действия на почве вражды и ненависти.

Выявленная общность в подходах к решению ряда вопросов позволяет сделать вывод о возможности выработки единых механизмов противодействия проявлениям вражды и ненависти если не во всем мире, то, по крайней мере, в целом ряде стран. Особая опасность посягательств на конституционный строй на данной почве обусловлена тем, что они, как

⁹⁵ Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т. 1. Правовые системы Восточной Европы / под ред. В.И. Лафитского. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2012. С. 111.

⁹⁶ Райков А.Е. К пониманию терроризма как продукта несовершенства демократического политического режима // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 30. С. 93.

⁹⁷ Выступление Президента Республики Турция Абдуллы Гюля на Мировом политическом форуме «Современное государство в эпоху социального многообразия». Ярославль, 8 сентября 2011 г.

⁹⁸ См.: Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов. Международно-правовой анализ. М., 1997.

правило, совершаются центробежно. Это означает, что, если не пресекать менее тяжкие правонарушения и преступления на этой почве, они могут привести к совершению более тяжких, в отношении большего количества лиц, с причинением большего ущерба. Крайними проявлениями вражды и ненависти, как известно, являются терроризм и иные формы экстремизма, противодействие которым сегодня является одной из важнейших задач мирового сообщества⁹⁹.

Базой противодействия вражде и ненависти служат положения о равенстве прав и свобод каждого человека вне зависимости от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения, закрепленные в ст. 7 Всеобщей декларации прав человека. Эти положения нашли отражение практически во всех конституциях демократических государств.

Такие права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, как пользоваться достоинствами своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, использовать свой язык в частной жизни и публично; участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни; создавать общественные объединения (ассоциации); устанавливать и поддерживать контакты с представителями иных меньшинств, были провозглашены и в ст. 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятой резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1992 г.¹⁰⁰

В Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, провозглашенной резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 25 ноября 1981 г., еще раз было подтверждено право каждого человека на свободу мысли, совести и религии (ст. 2).

⁹⁹ Коршунова О.Н. Преступления экстремистского характера: теория и практика противодействия. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. С. 209-210.

¹⁰⁰ Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. В.А. Карташкин, П.А. Лукашева. 2-е изд. М., 2002. С. 38-42, 107-111.

Следует подчеркнуть, что не любое столкновение интересов в социально-политической сфере обречено вылиться в насильственные действия. Если с момента обнаружения факта несовпадения взглядов по тому или иному вопросу у различных социальных, национальных, этнических групп населения, политических партий, государственных и оппозиционных структур, а также государств или групп государств начинается добросовестный поиск решения возникших противоречий с учетом позиций всех заинтересованных сторон, предполагающий компромиссный подход, готовность отказаться от части собственных притязаний в обмен на приобретение определенных выгод, противоречия могут быть сняты в ходе такого продуктивного сотрудничества.

Если же противостоящие стороны не проявляют доброй воли для решения существующей проблемы совместными встречными усилиями, столкновение интересов может перерасти в стадию конфликта.

Последний характеризуется большей или меньшей степенью остроты. В том случае, если он приобретает антагонистический характер, а его разрешение становится невозможным в рамках законодательства (международного или национального, в зависимости от масштабов и природы конфликта), одна из сторон способна встать на путь насильственного разрешения социально-политического противостояния¹⁰¹, т.е. применить политически мотивированные насильственные акции.

При этом если такого рода акции осуществляются доведенными до отчаяния людьми, то цели, во имя которых осуществляется насилие, будут поддержаны значительной частью населения. В этой ситуации насилие легитимизируется, становится оправданным в глазах широкой общественности, а его применение корреспондируется с положениями ряда международных актов, в частности с преамбулой Всеобщей декларации прав человека¹⁰², где говорится: «Необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать в качестве последнего средства к восстанию против тирании и

¹⁰¹ См.: *Петрищев В.Е.* Что такое терроризм, или Введение в террорологию. – М: КРАСАНД, 2013. С. 69.

¹⁰² См.: *Петрищев В.Е.* Что такое терроризм, или Введение в террорологию. – М: КРАСАНД, 2013. С. 114.

угнетения»¹⁰³. Цель этого документа – объединить всех индивидов над их различиями, в т.ч. различиями по национальной принадлежности, сочетать единство и различия во имя достижения равного достоинства. Перечисленные во Всеобщей декларации права являются атрибутами человеческой личности, вытекающими не из его национальной или государственной принадлежности, а из достоинства, связанного с идеей сущности человека¹⁰⁴.

Происходящие в мире события также свидетельствуют, что основным вызовом современности является глобальная угроза стабильности, миру и согласию. Эндогенные факторы противостояния этим угрозам органически связаны с проблемами конституционализации общественных отношений, что способствует распространению экстремистской идеологии.

В настоящее время *экстремизм* обычно характеризуется как приверженность различных субъектов общественных отношений к крайним, с точки зрения общества, взглядам и действиям (мерам) для достижения своих целей.

Приверженность таких субъектов к крайним взглядам и действиям сопровождается формированием соответствующих идеологий, доктрин, учений, а также общественных практик, а в определенных обстоятельствах – созданием тех или иных организационных структур для претворения в жизнь соответствующих идеологических установок и практических намерений. Таким образом, экстремизм может характеризоваться как относительно устойчивый социальный феномен, как распространенное общественно опасное социальное явление.

Современные модели правового регулирования противодействия экстремизму в государствах – участниках СНГ, в частности положения разработанных при участии автора¹⁰⁵ и принятых МПА СНГ модельных документов (ст. 5 «Субъекты, осуществляющие противодействие

¹⁰³ Хартия прав человека: Всеобщая декларация прав человека // Российская газета, 5 апреля 1995 г.

¹⁰⁴ См.: *Эсьемилль Гектор Грос*. Универсальность прав человека и культурное многообразие // Международный журнал социальных наук. 1999. № 25. С. 70.

¹⁰⁵ См.: *Головки М.Ю., Миц Д.С.* Об участии НИЦ ФСБ России в разработке Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия экстремизму // Информационный бюллетень АТЦ СНГ. 2013. № 20. С. 109-121.

экстремизму» Модельного закона «О противодействии экстремизму»¹⁰⁶; п. 3.3 «Согласование правового регулирования в сфере распределения компетенции между субъектами противодействия экстремизму» Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия экстремизму¹⁰⁷), предусматривают, что «общественные и религиозные объединения и иные организации, граждане участвуют в противодействии экстремизму через органы государственной власти, органы государственной власти субъектов государства, органы местного самоуправления. При этом они сосредоточивают свою деятельность на профилактических мерах, направленных на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих распространению идеологии экстремизма и осуществлению экстремистской деятельности».

Подобные положения содержатся и в иных положениях документов межгосударственного уровня, принятых за рубежом, в частности при участии Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Так, в принятом ОБСЕ Решении № 5/07 по вопросам государственно-частного партнерства в противодействии терроризму (2007 г.) отражены рекомендации по активизации взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества в целях противодействия насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму.

Ряд зарубежных государств широко используют институты гражданского общества в сфере противодействия терроризму и иным противоправным посягательствам на конституционный строй¹⁰⁸. Так, в ФРГ имеется опыт формирования «сетевых активов единомышленников» из числа

¹⁰⁶ Принят на тридцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 14 мая 2009 г. (постановление МПА СНГ № 32-9 от 14 мая 2009 г.). Информационный бюллетень МПА СНГ. 2009. № 44. С. 205-219.

¹⁰⁷ Приняты на тридцать восьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 23 ноября 2012 г. (постановление МПА СНГ № 38-16 от 23 ноября 2012 г.). Официальный сайт МПА СНГ. URL <http://www.iacis.ru>. Дата обращения: 05.02.2013.

¹⁰⁸ См.: *Миц Д.С.* Основы конституционно-правового регулирования в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй: ценности и механизмы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. Третий выпуск (№ 40). С. 502.

мусульман, к которым правоохранительные органы обращаются за помощью, рассматривая их как партнеров, заинтересованных в благополучии мусульманской общины, в превентивных мерах по нейтрализации террористических угроз. В Великобритании имеется опыт налаживания взаимодействия властей с мусульманским сообществом как на общенациональном уровне, так и на уровне муниципальных образований. В США негосударственные структуры участвуют в антитеррористической деятельности в разных сферах как в условиях жесткого правительственного регулирования, так и самостоятельно. В Саудовской Аравии имеется опыт по формированию «попечительских советов» из числа психологов, социологов и религиозных лидеров в целях дерадикализации лиц, отбывающих наказание в пенитенциарных учреждениях за преступления экстремистской направленности и террористического характера¹⁰⁹.

В целях совершенствования деятельности Евросоюза в борьбе с радикализацией населения с сентября 2011 г. функционирует образованная Еврокомиссией ЕС «Сеть предупреждения радикализации» (The Radicalization Awareness Network – RAN). Ее задачами являются обмен передовым опытом, выработка рекомендаций и методик для практических работников, занятых в этой сфере. Работа RAN подконтрольна Руководящему комитету (Steering Committee) Евросоюза, финансируется Еврокомиссией и направляется Секретариатом RAN.

Практическая деятельность RAN осуществляется в рамках восьми тематических рабочих групп. В их состав входят представители правоохранительных органов, общественности, научных и учебных заведений, медицинские и социальные работники, сотрудники пенитенциарных учреждений и других исправительных учреждений, правозащитники, религиозные деятели, молодежные лидеры, а также другие лица, участвующие в работе по предупреждению радикализации населения, из государств Евросоюза и Норвегии. Обмен опытом между группами осуществляется в основном путем проведения конференций, семинаров и «круглых столов».

Рабочие группы имеют следующую специализацию:

¹⁰⁹ По материалам сайтов: <http://www.epd.de>; <http://grendelreport.posterous.com>; <http://www.cfr.org>; <http://www.jamestown.org>.

деятельность правоохранительных органов (Working group for law enforcement officials);

предотвращение радикализации (Prevent);

дерадикализация (Derad);

«голос» жертв терроризма (Voice of victims of terrorism);

Интернет и СМИ (Internet and social media);

работа в тюрьмах с заключенными и лицами, находящимися на испытательном сроке (Prison and Probation);

медицинские программы (Health);

внутренние и внешние факторы радикализации (Internal and external factors).

Выводы и предложения рабочих групп по итогам проведенных ими исследований, как правило, учитываются в директивных документах Евросоюза по вопросам экстремизма и терроризма.

Комментируя деятельность рабочих групп RAN, европейские эксперты отмечают, что во всех представленных ими предложениях подчеркиваются первоочередность и важность работы «на передней линии» (непосредственно в общинах), а также необходимость комплексной взаимосвязанной деятельности их участников. Оценивая сеть RAN как полезный инструмент в осуществлении мероприятий по предотвращению радикализации населения в рамках Евросоюза, они также отмечают, что успех в этой работе во многом зависит от степени влияния факторов, порождающих протестные настроения у части населения, и их учета в проводимой государствами ЕС внутренней и внешней политике¹¹⁰.

Представляется, что в современных реалиях совместная деятельность институтов государственной власти и гражданского общества в сфере противодействия экстремизму возможна в формате социально-политического взаимодействия¹¹¹ и диалога, например, в форме создания общественных

¹¹⁰ Proposed policy recommendations for the high level conference. – RAN. 2012. December. – <http://ec.europa.eu/dgs.home-affairs>.

¹¹¹ См.: *Миц Д.С.* Экстремистская деятельность некоторых деструктивных зарубежных религиозных организаций на территории Российской Федерации // *Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы* / Под ред. профессора А. И. Долговой. М., Российская криминологическая ассоциация, 2010. С. 205.

советов и рабочих групп, а также совместной реализации профилактических программ¹¹².

Таким образом, вышеуказанное подтверждает значимость взаимодействия органов власти, правоохранительных структур и специальных служб с институтами гражданского общества в условиях противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй¹¹³. Формирование и реализация конституционных ценностей в национальном антиэкстремистском законодательстве являются наиболее дискуссионными юридическими вопросами, т.к. они наиболее ощутимы для общества в контексте соразмерности защиты конституционных основ и временного правового ограничения.

Международные правовые акты, являясь неотъемлемой частью источников законодательства каждого принявшего их государства, создают определенную правовую основу, которая должна быть воспринята, детализирована и дополнена документами национального законодательства.

Ученые обоснованно полагают необходимым максимально подчинить и сделать подконтрольными международному праву все действия государств, направленные на противодействие терроризму и иным формам экстремизма¹¹⁴. Это объясняется тем, что только общепризнанные принципы и нормы международного права могут являться базисными механизмами и регуляторами международных отношений, в т.ч. при наличии разногласий между национальными доктринами государств по вопросам международной и национальной безопасности. «Каждому человеку, где бы он ни находился, гарантируются права, предусмотренные международным правом. Тенденции к упрочнению международного правопорядка содействуют

¹¹² См.: *Миц Д.С.* Интеграция международного терроризма и транснациональной организованной преступности как угроза безопасности Российской Федерации // Оперативно-розыскные меры по борьбе с организованными группами и преступными сообществами экстремистской и террористической направленности: Материалы международной научно-практической конференции (Москва 28 октября 2010 года) / Под ред. Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора С. И. Гирько. – М.: ФГУ «ВНИИ МВД России», 2011. С. 196.

¹¹³ См.: *Миц Д.С.* Основы конституционно-правового регулирования в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй: ценности и механизмы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. Третий выпуск (№ 40). С. 503.

¹¹⁴ См.: *Каширкина А.А.* Международно-правовое сотрудничество государств в борьбе с экстремизмом // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 12.

совершенствованию правопорядка внутри государств. Современное международное право стимулирует формирование и развитие правовых государств, гуманизацию и демократизацию внутренних правопорядков»¹¹⁵.

Понятию «экстремизм» Парламентская Ассамблея Совета Европы дала определение еще в 2003 г. Согласно этому определению «экстремизм – это такая форма политической деятельности, которая прямо или косвенно отвергает принципы парламентской демократии»¹¹⁶. В Шанхайской Конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.) экстремизм расценивается как деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в т.ч. организацию в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них¹¹⁷.

Таким образом, без ориентации на нормы международного права невозможно повышение эффективности как многостороннего, так и двустороннего сотрудничества в сфере противодействия экстремизму, осуществляемого как на общегосударственном уровне, так и на уровне компетентных в сфере обеспечения безопасности государственных органов.

В числе международных правовых актов антиэкстремистской направленности, которые оказывают заметное влияние на развитие национальных законодательств, следует отметить следующие акты:

1. Всеобщая декларация прав человека (далее – Декларация; принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.).

В соответствии со ст. 2 Декларации «каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными Декларацией, без какого бы то ни было различия, как то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или

¹¹⁵ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 1996. С. 171-172.

¹¹⁶ Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. – СПб., 2004.

¹¹⁷ См.: Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Заключена в г. Шанхае 15.06.2001) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 41. Ст. 3947.

социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения». В ст. 7 Декларации отмечается, что «все люди равны перед законом и имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации».

2. Международный Пакт о гражданских и политических правах (далее – Пакт; принят и провозглашен резолюцией 2200 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.).

В данном Пакте определено, что «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом».

3. Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (принята в 1965 г. Генеральной Ассамблеей ООН и вступила в силу 1 января 1969 г.).

Статья 5 Конвенции вменяет в обязанность принявшим ее государствам запрещать и ликвидировать дискриминацию во всех ее формах.

4. Декларация Генеральной Ассамблеи ООН от 25 ноября 1981 г. (резолюция 36/55) о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений.

Данная Декларация подтверждает право каждого человека на свободу мысли, совести и религии.

5. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.).

Конвенция обязывает государства создавать условия для полной реализации прав и свобод человека и гражданина, формировать соответствующую законодательную базу (ч. 1 ст. 1 Протокола № 12).

6. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.).

Следует отметить, что данная конвенция содержит одно из толкований понятия экстремизма, под которым в ней понимается «какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государств, а равно на насильственное посягательство на

общественную безопасность, в т.ч. организацию в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемое в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством подписавших конвенцию сторон» (ст. 1).

Вместе с тем при относительной определенности в международных правовых актах феномена терроризма как одного из наиболее опасных видов насильственного экстремизма отсутствие в иных документах международного права более общего, родового понятия экстремизма в определенной степени затрудняет решение задачи по формированию согласованных правовых механизмов противодействия данному явлению.

Отдельные резолюции ООН, принятые в интересах привлечения государств к противодействию некоторым формам экстремизма (например, резолюция ООН № 1624 от 2005 г., в п. 1 которой содержится призыв ко всем государствам принимать меры по законодательному запрещению подстрекательства к совершению террористических актов и отказу в предоставлении убежища любым лицам, в отношении которых имеется достоверная информация об их участии в подстрекательстве к терроризму), также не решают эту правовую проблему.

Таким образом, необходима выработка единого подхода к определению понятия «экстремизм», что позволит активизировать борьбу с этим явлением, а самое главное – обеспечит основу деятельности правоохранительных органов и единую правоприменительную практику в рассматриваемой сфере.

Кроме того, важность определения и характеристики экстремизма в международном праве связана с тем, что они позволят создать международно-правовую основу для раскрытия уголовно-правовой сущности экстремизма в национальном уголовном законодательстве.

Приведенный выше перечень важных для противодействия экстремизму международных правовых документов не является исчерпывающим¹¹⁸. Вопросы, касающиеся борьбы с расовой, национальной и

¹¹⁸ См.: Международные акты о правах человека, М., 2002; Проблема ответственности за разжигание межнациональной розни. М., 1993; *Тамаев Р.С., Бурковская В.А.* Россия и Европа: анализ законодательства, направленного на предупреждение экстремизма и терроризма. М., 2008.

иной нетерпимостью, затрагиваются во многих других международных правовых актах. Их число возрастает, и важно обращать на это внимание¹¹⁹.

Провозглашение в большинстве из указанных документов равенства людей независимо от их пола, расы, национальности, языка, происхождения и других обстоятельств представляет собой необходимую, но не исчерпывающую составляющую защиты человека и гражданина от различных форм дискриминации. Очевидно, что при отсутствии конкретных, предусмотренных законом санкций за нарушение прав человека и гражданина в той или иной форме, за дискриминацию по тому или иному признаку невозможно достичь необходимого уровня гарантий реализации тех прав и свобод, которые провозглашены как на международном, так и на национальном уровне¹²⁰.

Осуществляемое на основе норм международного права сотрудничество государств в сфере противодействия экстремизму играет важную роль в обеспечении международной и национальной безопасности. Основными принципами и приоритетами такого сотрудничества должны являться равенство, взаимное доверие, добрососедские и дружественные отношения, мир и безопасность. В свою очередь, «индивидуалистический», эгоцентричный подход к решению проблем международного экстремизма в современных условиях недопустим и чреват трагическими последствиями.

Так, после распада СССР радикализация части населения в государствах – участниках СНГ привела к увеличению числа преступлений экстремистской направленности, представляющих высокую общественную опасность. При этом одним из факторов, оказавших существенное влияние на рост проявлений экстремизма в государствах Содружества, явилась память о многочисленных межнациональных и межконфессиональных конфликтах, имевших место в истории многих стран СНГ.

Несмотря на это, в настоящее время некоторые государства – участники СНГ и другие страны руководствуются «особым мнением» и

¹¹⁹ Долгова А.И., Гуськов А.Я., Чуганов Е.Г. Проблемы правового регулирования борьбы с экстремизмом и правоприменительной практики. М., Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2010. С. 109-110.

¹²⁰ Коршунова О.Н. Преступления экстремистского характера: теория и практика противодействия. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. С. 180.

«оговорками» в отношении гармонизации национального законодательства в сфере противодействия экстремизму исходя из соображений обеспечения собственных интересов при разрешении различных межгосударственных споров. Однако современный уровень угроз безопасности со стороны проявлений экстремизма определяет необходимость более конструктивного сотрудничества по данной тематике в формате СНГ и других международных структур¹²¹, особенно в сфере противодействия терроризму.

Терроризм является наиболее опасным противоправным посягательством на конституционный строй государств при явном отрицательном отношении к нему большинства людей на планете. Однако отдельные политики ряда государств спекулируют международным общественным мнением и провоцируют свои судебные системы, а также международные структуры на оправдание военного вторжения в суверенные страны.

Нужно признать, что именно отсутствие четкого определения международного терроризма не дало возможности криминализировать его, это понятие для компетенции Международного уголовного суда (в соответствии с Римским статутом 1998 г. Международному уголовному суду подведомственны только четыре состава: геноцид, преступления против человечности, военные преступления и агрессия). В действительности сегодня складывается ситуация, когда одинаковые по составу деяния, но совершенные разными сторонами конфликта, с одной стороны, являются составляющими антитеррористической операции, а с другой – расцениваются как акты терроризма. Ярким примером такого подхода являются действия иракцев против оккупировавших их государство войск т.н. антииракской коалиции¹²².

Принятые государствами меры по борьбе с терроризмом и имевшие место ограничения прав граждан в процессе их проведения стали в последнее десятилетие предметом обсуждения на международном уровне. Следует

¹²¹ См.: *Миц Д.С.* Модельное законодательное обеспечение деятельности институтов гражданского общества в интересах противодействия экстремизму в государствах – участниках СНГ // *Общественный контроль: новая форма государственно-частного участия: сборник статей и материалов по итогам Всероссийской научно-практической конференции.* М. : Издательство «Юрист», 2012. С. 25-26.

¹²² *Гуреева Э.Г.* Правовые вопросы сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с международным терроризмом: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2004. С. 26.

отметить, что вопросам прав человека в контексте борьбы с терроризмом не уделялось достаточно внимания в Организации Объединенных Наций до состоявшейся в 1993 г. в Вене Всемирной конференции по правам человека. В обеспечение прав человека Совет Безопасности ООН и Совет Европы принимают специальные документы по этим вопросам. Начиная с 2005 г. Генеральная Ассамблея ООН стала принимать резолюции по вопросам о «правах человека и терроризме». Первым документом, принятым на международном уровне, была Резолюция Совета Безопасности ООН 1456 (2003). Этим документом Совет провозгласил, что государства должны обеспечивать, чтобы любые меры, принятые для борьбы с терроризмом, соответствовали всем их обязательствам, вытекающим из международного права. В этом документе отмечалось, что государства должны предпринимать такие действия в соответствии с международным правом, особенно касающимся обеспечения прав человека, беженцев и международного гуманитарного права. Этот принцип был вновь повторен в более поздних резолюциях Совета, в частности 1535 (2004) и 1556 (2004), в которых антитеррористическому комитету предлагалось разработать пакет наиболее удачных мероприятий по оказанию помощи государствам в деле выполнения положений резолюции 1373 (2001). Серьезные нарушения прав человека, которые имели место в связи с проведением антитеррористических мероприятий в европейских государствах, послужили причиной принятия Комитетом министров Совета Европы специального документа «Руководство по вопросам прав человека и борьбе с терроризмом» от 11 июля 2002 г.

Основные требования, которые должны соблюдать государства – члены Совета в процессе осуществления мер по борьбе с терроризмом, сформулированы в данном документе следующим образом:

1. Все действия, предпринятые государствами в этой сфере, должны осуществляться таким образом, чтобы избежать нарушений прав человека и обеспечивать господство права.

2. Применение каких-либо форм бесчеловечного отношения к индивидуумам, в т.ч. применение пыток, считаются противоправными деяниями.

3. Сбор и использование данных личного характера не считаются нарушением права на частную жизнь только в том случае, когда это

соответствует предписаниям национального законодательства, а также когда соблюдается баланс между целями сбора такой информации и возможными последствиями от реализации подобных действий.

4. Осуществление специальных мер, таких как проведение обыска в помещениях, прослушивание телефонных переговоров, и другие меры могут быть допустимы только в том случае, когда они предусмотрены специальным законодательством.

5. Арест подозреваемого в террористической деятельности разрешается только в том случае, когда имеются достаточные на то основания. При этом лицо, в отношении которого была применена подобная санкция, должно иметь право предстать в кратчайшие сроки перед судом.

6. Судебные органы должны осуществлять постоянный контроль за содержанием лиц до начала судебного разбирательства.

7. Лица, обвиняемые в совершении действий террористического характера, должны иметь право на беспристрастное судебное разбирательство.

«Рекомендации» также предусматривают дополнительные меры, соблюдение которых должно обеспечивать права человека: все вопросы о высылке лица с территории страны должны решаться в индивидуальном порядке; не должна осуществляться экстрадиция лиц в страны, в которых они могут быть приговорены к смертной казни; ограничения, которые могут быть введены в отношении собственности лиц, подозреваемых в террористической деятельности, возможны только в случаях, оговоренных в законодательстве, в котором должны содержаться предписания о возможности обжалования подобных санкций в судебном порядке¹²³.

Однако отдельными иностранными государствами в качестве эффективного профилактического средства применяется метод физического уничтожения боевиков, их баз и иных объектов с использованием подразделений как вооруженных сил, так и специальных служб. Кроме того, практика распространения национальной юрисдикции на территорию иностранного государства для принудительного, тайного похищения

¹²³ См.: *Пилипенко А.Н.* Ограничение прав граждан и борьба с терроризмом и экстремизмом / Институты конституционного права (отв. ред. д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А.Е. Постников). - М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», Система ГАРАНТ, 2013.

(вывоза) с территории такого государства находящихся там террористов, проведения там иных операций в последнее время получает все большее распространение и обосновывается правом на индивидуальную или коллективную самооборону от вооруженного нападения в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

Таким образом, международное право, развиваясь, отражает происходящие в мире изменения, которые демонстрируют следующее:

во-первых, несоответствие ограничения ответного применения вооруженной силы государства только на вооруженное нападение на него со стороны другого государства состоянию современных террористических вызовов и угроз;

во-вторых, несоответствие международному праву сложившейся практики «упреждающих действий» США, Израиля и других стран (без санкции СБ ООН), предоставляющей этим государствам существенные преимущества в обеспечении национальной безопасности, а также позволяющей им своевременно решать политические и экономические проблемы;

в-третьих, необеспеченность международно-правовых норм о защите жизни человека, его здоровья и имущества, об обязанности причинителя ущерба возместить этот ущерб международными механизмами такой защиты. Примером подобного нарушения может служить отказ НАТО возместить ущерб гражданам Югославии, причиненный в результате военных операций в этой стране¹²⁴.

Кроме того, эксперты Европейского парламента критически оценивают действующее в Евросоюзе антитеррористическое законодательство. Вместо сдерживания активности террористических группировок и защиты гражданского населения оно нередко способствует укреплению позиций экстремистски настроенной оппозиции в ущерб конструктивным политическим силам.

Как полагают специалисты Европарламента, противостоящие властям в ходе гражданских конфликтов вооруженные формирования с подачи правящих режимов, как правило, быстро получают ярлык «террористические

¹²⁴ Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 399-400.

организации». Однако нередко подобные нестабильные режимы вряд ли можно считать более легитимными, чем оппозицию, особенно если ее действия согласуются с международным законодательством по правам человека.

Причину такого положения эксперты видят в несовершенстве правоприменительной практики (чрезмерно общий характер терминологии, недостаточная целенаправленность (прицельность), прозрачность и своевременность принимаемых мер, низкая степень их влияния на противоборствующие стороны)¹²⁵.

Решение этой проблемы требует создания новых механизмов для адекватной оценки участников конфликтов без конъюнктурных предпочтений. Прежде всего нуждаются в уточнении принятые в европейском законодательстве понятия «неправительственные вооруженные формирования» и «террористы», поскольку они не позволяют отличить действительных преступников от обычных приверженцев определенных идеологических и религиозных течений и симпатизирующих им граждан. То же самое относится и к таким категориям лиц, как повстанцы, партизаны, ополченцы, главари кланов, полевые командиры, наемники и персонал частных военных компаний. По мнению специалистов, отсутствие дифференцированного подхода затрудняет вовлечение в миротворческие усилия влиятельных этнических, религиозных и социальных групп населения или представляющих их интересы структур. Между тем их участие часто является обязательным условием компромиссного сбалансированного урегулирования конфликтов, предотвращения радикализации широких социальных слоев и достижения прочного мира. Заместитель министра иностранных дел Италии Л. Пистелли, комментируя ситуацию, сложившуюся вокруг ливанской радикальной группировки «Хизбалла», накануне принятия Евросоюзом решения о включении ее военного крыла в список террористических организаций предостерег: «Если целью является

¹²⁵ The implications of EU Antiterrorism legislation on post-conflict political processes and on the standing of the EU as a mediator in regional conflicts // European Parliament. 2013. July 16. – <http://www.europarl.europa.eu>.

создание в Ливане правительства национального единства, не следует выводить из игры столь важную часть общества»¹²⁶.

Чрезмерно жесткие санкции серьезно ограничивают свободу действий третьим странам, участвующим в урегулировании конфликтов. Например, норвежские посредники оказались в затруднительном положении после включения в «черные списки» ЕС их партнеров по диалогу в Колумбии, Палестине, Шри-Ланке и на Филиппинах. Слишком строгое следование положениям антитеррористического законодательства, полагают специалисты, в ряде случаев лишает Евросоюз возможности играть роль беспристрастного арбитра, поскольку он воспринимается участниками процесса как отстаивающий интересы лишь одной стороны.

Важным моментом является и то, что признание противозаконной деятельности конкретных группировок в действительности может затрагивать интересы всего мирного населения в зонах конфликтов.

Специалисты ООН подчеркивают, что порой это ведет к ограничению или даже прекращению гуманитарной помощи в регионы, контролируемые воинствующей оппозицией, из-за опасений соответствующих организаций быть обвиненными в пособничестве террористам¹²⁷. Включение в различные «санкционные списки» определенных структур, действующих на подконтрольных повстанцам территориях и оказывающих в т.ч. важные социальные и другие услуги, может лишить жителей этих районов такой помощи¹²⁸.

Последствия для непосредственных участников конфликта в результате включения в «санкционные списки» ЕС различны. Обычные в этом случае замораживание активов, размещенных в европейских банках, ограничение передвижения и ущерб для репутации на мировой арене особенно беспокоят прежде всего представителей правительственных структур. Для

¹²⁶ *Weinthal B.* EU decision on blacklisting Hezbollah in late 2013 // The Jerusalem Post. 2013. June 27. – <http://www.jpost.com>.

¹²⁷ Counter-terrorism laws can stifle humanitarian action, study shows // The Guardian. 2013. July 25. – <http://www.theguardian.com>.

¹²⁸ *Mackintosh K., Duplat P.* Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action. Executive Summary // Norwegian Refugee Council. 2013. July. – <http://www.nrc.no>.

оппозиционных формирований такие меры нередко равносильны их признанию в качестве «важных политических игроков»¹²⁹.

Главным недостатком антитеррористического законодательства ЕС, констатируют эксперты, является отсутствие заслуживающих доверия четких критериев исключения из «санкционных списков». Введение запретительных мер, не предполагающих смягчения в случае изменения поведения, лишь усиливает враждебность и агрессивность тех, против кого они направлены. Ограничительные списки легче составить, чем потом отменить, предупреждают специалисты, поэтому европейское антитеррористическое законодательство в его нынешнем виде требует более взвешенного подхода и осторожного применения. Только юридически оправданные, целенаправленные, гибкие и отзывные санкции, принятые на основе прозрачных критериев, могут оказаться эффективными и способствовать усилиям по восстановлению стабильности в постконфликтный период.

Также большой уровень политизации приобретает термин «кибервойна», который в последнее время все чаще используется высшими должностными лицами отдельных стран НАТО, в т.ч. в официальных выступлениях и документах. В большинстве случаев под ним понимают или систематические атаки на информационную инфраструктуру, или совокупность кибератак на информационные сети (объекты критической инфраструктуры) государства.

Следует указать, что и само понятие «критическая инфраструктура» определено далеко не во всех странах и является более или менее однозначным в США, где был принят ряд нормативных правовых документов, включая определение понятия «информация о критической инфраструктуре».

На этом фоне актуализируются попытки определить кибервойну как форму классической войны с соответствующими последствиями и возможностями для военных организаций (включительно с превентивным нападением, возможностью ответа кибернетическим оружием на

¹²⁹ The implications of EU Antiterrorism legislation on post-conflict political processes and on the standing of the EU as a mediator in regional conflicts // European Parliament. 2013. July 16. – <http://www.europarl.europa.eu>.

кибернападение и т.п.)¹³⁰. Впервые официально о возможности подобного развития событий было указано в рекомендациях Группы экспертов по разработке Новой стратегической концепции НАТО¹³¹. В рекомендациях неоднократно подчеркивается, что вследствие роста зависимости стран НАТО от телекоммуникационных технологий и увеличения количества атак на информационную инфраструктуру НАТО может совершенно серьезно подойти к вопросу классификации кибервойны как действия, которое попадает под ст. 5 Вашингтонского договора (обязательство коллективной обороны стран – членов НАТО «нападение на одну из территорий рассматривать как нападение на все»).

В то же время представляется недопустимым распространять на эту неспецифичную разновидность войн традиционное международное «право войны», призванное, с одной стороны, предупреждать возникновение войн, как крайнего способа решения международных конфликтов с применением вооруженного насилия, а с другой – отрегулировать «войну по правилам», минимизировать потери среди гражданского населения, гражданской инфраструктуры и т.п.

С международно-правовой точки зрения важно найти ответ на вопрос: можно ли кибератаки (cyberattacks) приравнять к тем актам «вооруженного насилия» («use of force»), которые попадают под действие ст. 2 (4) Устава ООН, и можно ли кибератаки считать тождественными «вооруженным нападениям», которые попадают под действие ст. 51 Устава ООН. А главный вопрос заключается в том, как с международно-правовой точки зрения отличить ситуации, когда страна действует в киберпространстве с целью собственной обороны, от тех ситуаций, когда она является агрессором, и что означает в данном случае «мера допустимой самообороны»¹³².

¹³⁰ См.: Формирование организационно-правовой системы защиты национальной инфраструктуры от киберугроз / [Бик В.В., Климчук А.А., Панченко В.Н., Петров В.В.]. - Киев: Академпресс, 2013. С. 17-18.

¹³¹ НАТО в 2020 году: Гарантированная безопасность, динамичное взаимодействие // Официальный сайт НАТО. Режим доступа: http://www.nato.int/cps/ru/natolive/official_texts_63654.htm.

¹³² См.: Формирование организационно-правовой системы защиты национальной инфраструктуры от киберугроз / [Бик В.В., Климчук А.А., Панченко В.Н., Петров В.В.]. - Киев: Академпресс, 2013. С. 18.

К этому следует добавить, что «строгое применение принципа территориальности должно означать, что государство не имеет юрисдикции в отношении преступлений, совершенных за пределами территории этого государства. Тем не менее дело может касаться государства в силу гражданства лица, совершившего преступление, или потерпевшего»¹³³.

Однако международное гуманитарное право налагает на государства обязательство бороться с терроризмом. Статья 1, которая является идентичной для четырех Женевских конвенций 1949 г. и которая составляет часть общих принципов международного гуманитарного права¹³⁴, требует от государств, чтобы они соблюдали нормы гуманитарного права, когда участвуют в вооруженном конфликте, что исключает терроризм как метод ведения боевых действий, но и использовали имеющиеся в их распоряжении средства для обеспечения того, чтобы человечество также соблюдало указанные нормы права¹³⁵.

Это обязательство по проявлению бдительности было включено Советом Безопасности ООН в преамбулу к резолюции 1373 (2001) от 28 сентября 2001 г., где он вновь подтверждает «провозглашенный Генеральной Ассамблеей в ее декларации от октября 1970 г. (2625, XXV) и подтвержденный Советом Безопасности ООН в резолюции 1189 (1998) от 13 августа 1998 г. принцип, заключающийся, в частности, в том, что каждое государство – член обязано воздерживаться от организации, подстрекательства, оказания помощи или участия в террористических актах в

¹³³ Руководство ООН по включению в законодательство и применению универсальных документов о борьбе с терроризмом. Вена: Управление ООН по наркотикам и преступности, 2007. С. 83.

¹³⁴ См.: Международный Суд, дело, касающееся военной и полувоенной деятельности в Никарагуа и против Никарагуа (Никарагуа против Соединенных Штатов Америки) (Judgment, ICJ Reports 1986, p. 200).

¹³⁵ Кроме того, эта обязанность проявлять бдительность и обязательство предупреждать террористическую деятельность были подтверждены в связи с дипломатической и консульской защитой. В деле, касающемся дипломатических и консульских сотрудников в Тегеране, Международный Суд сделал выводы о том, что государство Иран не обеспечило защиту американского посольства от захвата заложников, т.е. не выполнило обязательство, основанное, по мнению Суда, не только на Венских конвенциях 1961 и 1963 гг. о дипломатических и консульских сношениях, но и на нормах «общего международного права»; Международный Суд, дело, касающееся дипломатических и консульских сотрудников Соединенных Штатов в Тегеране, Решение от 24 мая 1980 г., ICJ Reports 1980, p. 3.

другом государстве или от потворствования организационной деятельности в пределах своей территории, направленной на совершение таких актов»¹³⁶.

В замечаниях, представленных на специальном заседании Контртеррористического комитета Совета Безопасности ООН, проведенном 6 марта 2003 г., Генеральный секретарь заявлял, что, поскольку терроризм связан с преднамеренным применением насилия в нарушение норм права, ответные меры должны быть направлены на обеспечение верховенства права¹³⁷. Он также отмечал, что «террористические акты, особенно те, что приносят человеческие жертвы, являются грубым нарушением прав человека. Реакция на терроризм и предпринимаемые усилия с целью его искоренения и предотвращения должны обеспечивать защиту прав человека, которые терроризм стремится уничтожить. Права человека и основные свободы, а также принцип верховенства права являются важнейшими инструментами в борьбе с терроризмом и не могут быть принесены в жертву в период напряженности»¹³⁸.

Уважение прав человека в ходе осуществления мер по борьбе с терроризмом обязательно включает соблюдение принципа «справедливого обращения» в отношении лиц, предположительно, совершивших террористические акты. Понятие «справедливого обращения» является очень широким. Отражающий это понятие термин имеет традиционно английское происхождение и является производным от выражения «fair trial» или «fair hearing» (справедливое разбирательство), т.е. понятия надлежащей правовой процедуры, или «fair-play» (справедливость)¹³⁹. Этот принцип закреплен в

¹³⁶ Руководство ООН по включению в законодательство и применению универсальных документов о борьбе с терроризмом. Вена: Управление ООН по наркотикам и преступности, 2007. С. 58-59.

¹³⁷ Руководство ООН по включению в законодательство и применению универсальных документов о борьбе с терроризмом. Вена: Управление ООН по наркотикам и преступности, 2007. С. 90.

¹³⁸ См.: Пресс-релиз SM/8624-SC/7680 о выступлении Генерального секретаря ООН.

¹³⁹ Руководство ООН по включению в законодательство и применению универсальных документов о борьбе с терроризмом. Вена: Управление ООН по наркотикам и преступности, 2007. С. 90.

положениях Всеобщей декларации прав человека¹⁴⁰ и содержится также в Международном пакте о гражданских и политических правах¹⁴¹.

Следует отметить, что в последнее время актуализируется проблема правомерности упреждающих и превентивных силовых действий и вооруженных ударов как ответа на новые угрозы, исходящие от современного терроризма, в т.ч. в отношении террористических организаций, находящихся на территории иностранных государств. От ее цивилизованного решения, как представляется, во многом будет зависеть дальнейшее развитие мирового сообщества в целом и упрочение Организации Объединенных Наций в частности¹⁴².

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что большинство иностранных государств не было готово к резкому всплеску жестокости и насилия, причем не только морально, но и институционально, и прежде всего законодательно. Лишь действительно шокирующие публику своей бесчеловечностью акты терроризма и иных насильственных антиконституционных действий вынудили ряд либеральных правительств, после второй мировой войны боявшихся даже упоминания о любых недемократических мерах, принять уже назревшие кардинальные решения.

При этом в современном мире еще не установилась единая точка зрения по вопросу, должны ли нормы международного права быть приоритетными по отношению к нормам национального права страны¹⁴³.

Однако международные договоры, конвенции, модельные и типовые законы, рекомендации и стандарты не только формируют новый пласт правового пространства мира. Они оказывают мощное воздействие на

¹⁴⁰ Принято и опубликовано Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. (см. ст. 10).

¹⁴¹ Подписано в Нью-Йорке 19 декабря 1966 г. (см. п. 1 ст. 14: справедливое и публичное разбирательство).

¹⁴² Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 432.

¹⁴³ См.: Миц Д.С. Основы конституционно-правового регулирования в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй: ценности и механизмы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. Третий выпуск (№ 40). С. 514-516.

развитие национальных правовых систем, стирая многие различия, существующие между ними¹⁴⁴.

Влияние международно-правового регулирования, а также иностранных законодательств на отдельные государства в настоящее время осуществляется не только по каналам проникновения основополагающих начал, общих принципов, правового опыта цивилизованных наций, но и с помощью заимствования нормативного материала, а также методологии законотворчества. Но если правовые принципы, апробированные в интернациональном масштабе, бесспорно, могут служить идейным ориентиром для национального правового регулирования, то такое утверждение не будет безошибочным в отношении конкретных норм, а иногда и методов, используемых в правотворческой практике¹⁴⁵.

Однако недостаточная разработанность международно-правовой базы, в т.ч. отсутствие международного кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, трибунала или суда, в компетенцию которого входили бы вопросы судебного преследования физических лиц, в т.ч. за захват заложников и похищение, в значительной степени снижает эффективность действующих международных соглашений¹⁴⁶.

Разные подходы к решению проблемы соотношения международного и внутригосударственного права, как справедливо отмечается экспертами в данной области, неслучайны. Они отражают не только личные позиции тех или иных авторов, но и реальные интересы соответствующих государств¹⁴⁷. Можно даже «проследить общую тенденцию: сторонники примата международного права чаще всего представляли интересы сильных держав, которые в течение длительного периода оказывали значительное влияние на

¹⁴⁴ Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т. 1. Правовые системы Восточной Европы / под ред. В.И. Лафитского. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2012. С. 116.

¹⁴⁵ См.: Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т. 1. Правовые системы Восточной Европы / под ред. В.И. Лафитского. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2012. С. 232.

¹⁴⁶ См.: *Горбунов Ю.С.* Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 90

¹⁴⁷ См.: *Шахов М.О.* Конституционно-правовые основы государственно-конфессиональных отношений в Российской Федерации: Учебное пособие. Издание второе, исправленное. – М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 23.

развитие международного права и в силу этого в определенном смысле являлись международными законодателями. Таковыми выступали в первую очередь юристы США, Великобритании и Франции»¹⁴⁸. Под лозунгами «коренным образом изменившегося мира» и изменения сущности международного права, якобы превратившегося из выразителя согласованной воли и интересов отдельных государств или групп государств в некоего выразителя общечеловеческих ценностей и интересов, сильными мира сего в лице великих держав и их союзников методически проводится мысль о необходимости утверждения безусловного приоритета международного права перед национальным¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Международное право / Отв. ред. Г.И. Тункин. М., 1994. С. 128-129.

¹⁴⁹ См.: Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2002. С. 158.

Глава 2. Конституционно-правовые вопросы в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй

2.1. Правовое регулирование противодействия антиконституционной деятельности на почве вражды и ненависти

В большинстве зарубежных стран законодательство запрещает расистские выступления, пропаганду и провокационные заявления, выражающие ненависть или презрение к лицам или группам лиц на основании их расовой или этнической принадлежности, вероисповедания, цвета кожи, национальности.

Так, ст. 14, 19, 20 Конституции Японии закрепляют запрет на дискриминацию по экономическим, политическим признакам, социального положения, а также расы, религии¹⁵⁰.

В Конституции Дании сказано, что граждане имеют право учреждать религиозные объединения для отправления культа в соответствии со своими убеждениями при условии, что их вероучение и поступки не будут нарушать нормы морали и общественного порядка; общественные объединения, применяющие насилие либо стремящиеся достичь своих целей путем насилия, призывающие к насилию либо навязывающие свои взгляды другим при помощи угрозы насилия, распускаются решением суда (ст. 67, 78).

В Конституции Королевства Нидерландов подчеркивается, что дискриминация на основании убеждений, вероисповедания, политических взглядов, расовой или половой принадлежности либо каким бы то ни было иным причинам не допускается (ст. 1).

Законодательство Канады, Франции, Дании и Нидерландов обеспечивает защиту членов религиозных групп наравне с группами, объединяющими признаками которых являются общность расы, этнического происхождения¹⁵¹.

Также, например, согласно Конституции Республики Таджикистан 1994 г. религиозные организации не имеют права вмешиваться в государственные дела. Создание и деятельность организаций, пропагандирующих расовую, национальную, социальную и религиозную

¹⁵⁰ Конституции зарубежных государств : Учеб. пособие / Составитель В.В. Маклаков. 3-е изд. перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер. 2006. С. 338.

¹⁵¹ *Бартасюк А.А., Концевик К.В.* К вопросу о регулировании системы противодействия терроризму и экстремизму: анализ зарубежного опыта // Ученые заметки ТОГУ. 2013. Т. 4. № 4. С. 554-555.

вражду или призывающих к изменению конституционного строя, запрещаются (ст. 8). В то же время согласно ст. 28 Конституции граждане могут участвовать в создании политических партий, в т.ч. демократического, религиозного и атеистического характера¹⁵².

По мнению исследователей, опыт применения законов, запрещающих возбуждение религиозной вражды и оскорбления религиозных чувств верующих (в ряде стран эти действия называются hate speech – «враждебная речь»), в Канаде, Дании, Франции, Германии и Нидерландах сходен – везде эти законы ориентированы на необходимость защиты человеческого достоинства и активно применяются, предусматривая как уголовную, так и гражданскую ответственность¹⁵³.

Указывается, что hate speech причиняет двойной вред, т.к. она направлена, во-первых, против отдельных лиц и групп, причиняя психологический и моральный ущерб, а во-вторых, против всего государства, его социальной и нравственной структуры.

Законы об уголовной ответственности за оскорбление религиозных чувств существуют в Канаде, Нидерландах, Великобритании и некоторых других странах.

Если уголовное законодательство одних государств (Канада и др.) предусматривает необходимость наличия либо умысла на разжигание розни либо вероятности нарушения мира в результате преступных действий, то в других странах (Франция, Германия, Дания, Нидерланды и др.) допускается осуждение за hate speech независимо от наличия умысла и возможных последствий¹⁵⁴.

Следует отметить, что термин «вражда и ненависть» в юридической теории и практике различных государств относится, как правило, к уголовно-правовым вопросам; также данный термин рассматривается в положениях

¹⁵² Конституция Республики Таджикистан. Официальный сайт МИД Республики Таджикистан. [Электронный ресурс]. Режим доступа. URL: <http://mfa.tj/ru/konstituciya/konstituciya-rt.html> (дата обращения: 22.03.2014).

¹⁵³ Ханбабаев К.М. Зарубежный опыт политико-правового регулирования системы противодействия экстремизму и терроризму / К.М. Ханбабаев. [Электронный ресурс] : <http://www.ekstremizm.ru/metodika/item/178-zarubejnyu-opyt>. Дата обращения: 12.11.2013.

¹⁵⁴ Бартасюк А.А., Концевик К.В. К вопросу о регулировании системы противодействия терроризму и экстремизму: анализ зарубежного опыта // Ученые заметки ТОГУ. 2013. Т. 4. № 4. С. 555.

многих конституций в отличие от феномена «экстремизм». Представляется, что под «враждой и ненавистью» следует понимать разновидность деяний экстремистской деятельности, но тогда становится не ясным, почему во многих национальных законодательствах уголовно-правовая охрана осуществляется одновременно и от экстремистских посягательств, и от противоправных посягательств на почве вражды и ненависти.

Вместе с тем, несмотря на безусловное значение прав и свобод человека и гражданина, они не безграничны. Современная концепция ограничения прав и свобод человека и гражданина в значительной степени сложилась в XIX в., а некоторые ее положения были сформулированы еще в XVII-XVIII в.в.¹⁵⁵ При этом абсолютными правами, как правило, называют права, не подлежащие ограничению или отмене даже в случае чрезвычайного положения. Так, например, во французском праве сложилась двухзвенная градация прав, которые делятся на основные (фундаментальные) и неосновные (производные)¹⁵⁶.

В научной литературе предложены следующие пределы осуществления прав и свобод человека и гражданина:

1. Права и свободы других членов общества. Реализация прав и свобод не должна причинять вреда иным людям¹⁵⁷, стеснять их равную свободу действий¹⁵⁸, быть направленной на разжигание нетерпимости, религиозной вражды¹⁵⁹.

2. Законы государства и гражданские обязанности. Граждане, ссылаясь на свои религиозные убеждения, не могут освобождать себя от повиновения

¹⁵⁵ Тамаев Р.С., Бурковская В.А. Россия и Европа: анализ законодательства, направленного на предупреждение экстремизма и терроризма. – М.: Издательство «Известия», 2008. С. 8.

¹⁵⁶ См.: Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности / пер. с фр.; под ред. С.В. Боботова. М., 1993. С. 10, 11; Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. С. 225. См. также: Гасанов К.К. Конституционный механизм защиты основных прав человека. М., 2004. С. 12.

¹⁵⁷ Гольбах П. Естественная политика или беседы об истинных принципах управления // Избранные произведения: В 2-х т. М., 1962. Т. 2. С. 356.

¹⁵⁸ Познышев С.В. Религиозные преступления с точки зрения религиозной свободы. М., 1906. С. 117.

¹⁵⁹ Гельвеций К. О человеке. Сочинения: В 2-х т. М., 1974. Т. 2. С. 519.

государству и его законам¹⁶⁰, а также уклоняться от исполнения возложенных на них обязанностей и совершать преступления¹⁶¹.

3. Основы конституционного строя, нравственность, здоровье, обеспечение обороны страны и безопасности государства. Реализация прав и свобод человека и гражданина, в т.ч. свободы совести и свободы вероисповедания, не должна создавать угрозу перечисленным выше интересам¹⁶².

4. Свободное самоопределение в вопросах веры. Недопустимо принуждение человека при выборе религиозных или атеистических убеждений, их обнародовании, исповедании¹⁶³.

5. Возраст лица. Запрет на вовлечение малолетних в деятельность религиозных объединений, а также на пропаганду среди детей вопреки воле их родителей и опекунов, религиозных взглядов отличных от тех, в которых они воспитываются¹⁶⁴.

Однако действующие запреты в осуществлении оперативно-разыскной деятельности, создающие ограничения специальным службам и правоохранительным органам на вмешательство или участие в деятельности религиозных организаций, практически исключают возможность оказания гласного профилактического воздействия на религиозную сферу. Данные запреты связаны с выполнениями требований законности в демократическом государстве, в котором прямое вмешательство институтов государства в общественные отношения в сфере религиозных отправлений между людьми должны регулироваться неполитическими средствами и методами¹⁶⁵, но на практике законы и иные нормативные правовые акты не соответствуют потребностям правового регулирования общественных отношений. Это определяет необходимость работы над совершенствованием

¹⁶⁰ Райснер М.А. Государство и верующая личность. СПб., 1905. С. 12.

¹⁶¹ Познышев С.В. Религиозные преступления с точки зрения религиозной свободы. М., 1906. С. 118.

¹⁶² Ламетри Ж. Опыт о свободе высказывания мнений. Сочинения. М., 1976. С. 356; Локк Д. Опыт о веротерпимости. Сочинения: В 3-х т. М., 1988. Т. 3. С. 114, 125.

¹⁶³ Лютер М. О светской власти: В какой мере ей следует повиноваться. Избранные произведения. СПб., 1994. С. 148.

¹⁶⁴ Познышев С.В. Религиозные преступления с точки зрения религиозной свободы. М., 1906. С. 118.

¹⁶⁵ См.: Макеев А.В. Политология [Текст]; учебник / А.В. Макеев; Академия ФСБ России. - М., 2008. С. 120.

законодательства (восполнение пробелов в праве, замена в установленном порядке устаревших норм на более соответствующие реальным общественным потребностям), в частности в области государственно-конфессиональных отношений, как правовой основы раннего предупреждения и профилактики деструктивных явлений. В сложившихся условиях органы исполнительной власти не всегда правильно выстраивают свои отношения с религиозными организациями, а нередко и уходят от новых проблем, не обеспечивают соблюдение законности, не налаживают взаимодействие в решении общих задач¹⁶⁶.

Методы осуществления антиконституционной деятельности на почве вражды и ненависти могут быть объединены в следующие группы.

Методы организационного характера во многом схожи с организационными методами террористической деятельности, а именно: инспирирование и стимулирование экстремистской деятельности, вовлечение участников, их организационное сплочение, организация финансовой и иной поддержки, подготовка участников экстремистских акций и др.

Однако для рассматриваемых методов характерно их более открытое использование. Например, открытое, публичное вовлечение граждан в экстремистские организации, создание открытых (легальных) организаций подобного рода в форме политических партий, других общественно-политических и религиозных объединений, подготовка и проведение открытых акций экстремистского характера под прикрытием права на ведение общественно-политической деятельности и др.

*Методы открытого вооруженного и иного насильственного воздействия*¹⁶⁷ на объекты конституционного строя и на объекты, обеспечивающие их функционирование, шире используются в рассматриваемой области экстремистской деятельности, чем в сфере терроризма. К ним, в частности, относятся:

¹⁶⁶ См.: Миц Д.С. Экстремистская деятельность некоторых деструктивных зарубежных религиозных организаций на территории Российской Федерации // Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы / Под ред. профессора А. И. Долговой. М., Российская криминологическая ассоциация, 2010. С. 206-207.

¹⁶⁷ См., например: Князева Н.А. Пиратство: уголовно-правовая характеристика и вопросы предупреждения: монография. - М.: «КОНТРАКТ». 2012.

уничтожение или вывод из строя объектов органов государственной власти, личного состава правоохранительных органов, воинских частей и др.;

уничтожение или вывод из строя вооружения, транспорта, средств связи органов правопорядка;

захват или уничтожение военных складов, хранилищ продовольствия, топлива, коммуникаций и т.п.;

захват населенных пунктов, определенных территорий и упразднение (разгон, уничтожение) на них законных органов власти;

физическое уничтожение нежелательных групп населения – должностных лиц, чиновников определенных госучреждений, групп граждан по этническим, религиозным и иным мотивам и др.

*Методы силового давления на органы власти*¹⁶⁸ наиболее активно используются экстремистами при осуществлении посягательств на конституционный строй государства. К ним следует отнести:

создание препятствий в деятельности государственных органов власти и управления, общественных объединений, объектов жизнеобеспечения населения;

вторжение в помещения государственных органов, их удержание под контролем экстремистских групп до выполнения требований экстремистов;

удержание должностных лиц с требованиями их отставки, принятия политических решений в соответствии с интересами экстремистов;

выдвижение ультиматумов экстремистами в адрес органов власти и управления с требованиями принятия антиконституционных, угрожающих национальной безопасности, противоправных решений и мер.

*Методы информационно-пропагандистского воздействия*¹⁶⁹ находят широкое применение в практике осуществления иных насильственных посягательств на конституционный строй и связаны с применением всех основных форм распространения информации (устная, письменная, наглядно-демонстрационная формы) как на этапе формирования экстремистских организаций, так и в условиях перехода их к противоправной деятельности.

¹⁶⁸ См., например: *Власенко Н.А.* Теория государства и права: учебное пособие (2-е издание, переработанное, дополненное и исправленное). - М.: Проспект. 2011.

¹⁶⁹ См., например: *Даниленков А.В.* Интернет-право. - М.: «Юстицинформ». 2014.

В качестве широко распространенных методов могут быть отмечены:

распространение в обществе, в тех или иных регионах, социальных группах идеологических установок и политических целей экстремистских организаций в расчете на приобретение или расширение социальной базы поддержки среди населения;

распространение тенденциозной информации об обстановке в стране, в регионах экстремистской активности, создание паники;

компрометация законных властей, прежде всего на основании распространения фальсифицированной информации об их «антинародной» деятельности, якобы угрожающей интересам отдельных этносов, конфессиональных групп, о планах и намерениях центральной и местной власти и т.д.;

возбуждение и обострение этнических, религиозных, социальных предубеждений, действительных или мнимых обид соответствующих социальных групп населения, понуждение их к антиправительственным выступлениям¹⁷⁰ и др.

Характерно, что термин «вражда» в современном русском языке практически не используется, в научном же обороте, а именно в психологии, он трансформировался во «враждебность». Однако если «враждебность» понимается скорее как интрапсихическое образование, то «вражда» наряду с внутренним психическим компонентом включает также и внешние, практические (конфликтные, деструктивные) действия по отношению к своему объекту¹⁷¹.

Ненависть же определяется в психологии как «стойкое активное отрицательное чувство человека, направленное на явления, противоречащие его потребностям, убеждениям, ценностям», способное «вызвать не только соответствующую оценку своего предмета, но и активную деятельность, направленную против него»¹⁷².

¹⁷⁰ См., например: *Сюкияйнен Л.Р.* «Арабская весна» и исламская правовая мысль // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2013. № 1.

¹⁷¹ См.: *Рапинов А.Р., Кроз М.В., Рапинова Н.А.* Ответственность за разжигание вражды и ненависти. Психолого-правовая характеристика / под ред. А.Р. Рапинова. М.: Юрлингформ, 2005. С. 50.

¹⁷² *Краткий психологический словарь* / под ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского. М., 1985. С. 206.

Следует отметить, что вышеуказанные вопросы характерны для большинства цивилизованных государств.

Так, в законодательстве Великобритании содержится значительное число норм, направленных на предупреждение расовой или религиозной ненависти или вражды.

Одним из основных источников в этой сфере является Акт об общественном порядке (1986 г.).

Совокупность специальных норм, направленных на борьбу с распространением информации, возбуждающей расовую ненависть, заключена в ст. 18-23 этого Акта.

Следует отметить, что в британской правовой доктрине понятие расовой ненависти понимается широко и включает в себя ненависть, возбуждаемую по признаку цвета, расы, национальности, гражданства, этнической принадлежности.

В соответствии с законодательством Великобритании в случае совершения любого преступления, для которого элемент ненависти не является обязательным, суд в пределах своей юрисдикции обязан учесть свидетельства отягчающих обстоятельств расового или религиозного характера. В 2001 г. указанный Акт был дополнен положениями Закона о борьбе с терроризмом и преступностью и о поддержании общественной безопасности, которые расширили этот ряд за счет составов специфических преступлений на религиозной почве¹⁷³.

В 2001 г. был принят «Абу-Пикар» – закон Франции о предупреждении и пресечении сектантских течений, ущемляющих права и основные свободы человека. Суть данного закона – не запрещение сект как таковых, тем более что этот термин в нем отсутствует (термин «сектантские движения» имеется только в названии закона и названии его гл. 4), а уточнение уголовных санкций, применяемых против преступного поведения человека или организации. Указанный закон установил возможность ликвидации юридического лица в случае определенности выдвинутых против него уголовных обвинений. Так, ст. 1 указанного закона установила, что может

¹⁷³ Коршунова О.Н. Преступления экстремистского характера: теория и практика противодействия. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. С. 190-191.

быть выполнено решение о ликвидации юридического лица независимо от его формы, если его деятельность направлена на создание, поддержание и использование психической и физической зависимости лиц, принимающих участие в этой деятельности¹⁷⁴.

Следует отметить, что законодательство Франции содержит систему норм, направленную на пресечение злоупотреблений свободой слова, в частности распространения информации, побуждающей к совершению преступлений.

Статья 23 Закона о свободе прессы (1881 г.)¹⁷⁵ устанавливает общие основания признания деяния правонарушением в информационной сфере. К таковым относятся публичные высказывания и распространение, а также изготовление рисунков, эскизов, картин, изображений, эмблем, печатных материалов, содержащих угрозы, либо побуждающих к совершению преступлений либо побудивших совершить преступление.

В ст. 24 этого Закона, в частности, предусмотрена ответственность за деяния, которые указаны в ст. 23, если они подстрекают к дискриминации, возбуждают ненависть или вражду в отношении лица или группы лиц по признакам принадлежности или непринадлежности к определенной этнической, национальной, расовой, религиозной группе, а также происхождения.

Наказуема и диффамация [(публичное распространение позорящих сведений, наносящих ущерб чести и достоинству граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц (ст. 29) в связи с принадлежностью или непринадлежностью лица или группы лиц к определенной этнической, национальной, расовой, религиозной группе, а также по признакам пола, сексуальной ориентации, физических недостатков (ст. 32)].

Ст. 33 устанавливает ответственность за публичное оскорбление лиц (физических или юридических), совершенное по перечисленным выше признакам с использованием средств, указанных в ст. 23.

¹⁷⁴ Корнилов Т.А. Понятие экстремизма и ответственность за него по законодательству зарубежных стран // Научный портал МВД России. 2011. № 3. С. 96.

¹⁷⁵ См., например: Дикман С.С. Проблемы ответственности за диффамацию: зарубежный опыт и международные стандарты. Пределы правового пространства свободы прессы (российские споры с участием СМИ в контексте мировой практики): [сб. ст.] / Юристы за конституционные права и свободы; сост., отв. ред. и авт. вступ. ст. А.К. Соболева. - М., РИО «Новая юстиция». 2008.

Следует отметить, что наказуемость деяний обусловлена наступлением общественно опасных последствий.

Законодатель Франции, учитывая новые технологии, в 2004 г. обязал провайдеров доступа и владельцев сайтов противодействовать распространению расистской информации в сети Интернет, а также создал правовую основу для пресечения использования сетей общего пользования (телевидения, радио, сети Интернет) в целях возбуждения ненависти или вражды.

В феврале 2003 г. в Уголовный кодекс Франции¹⁷⁶ в раздел «Обстоятельства, отягчающие наказание» была введена ст. 132-76, которая предусматривает возможность назначения более строгого наказания при условии, что деяние было совершено в связи с принадлежностью или непринадлежностью лица или группы лиц к определенной этнической, национальной, расовой, религиозной группе.

Для применения положений ст. 132-76 УК необходимо, чтобы распространение информации (высказывания, любые материалы на печатных носителях), возбуждающей ненависть либо вражду, предшествовало совершению преступления либо его сопровождало.

Уголовная ответственность за разжигание национальной ненависти предусмотрена в § 130.

Ч. 1 ст. 132-76 УК предусматривает ответственность за публичное совершение одного из следующих деяний: разжигание ненависти, призывы к насилию, посягательства на человеческое достоинство путем унижения, клеветы, распространения порочащих сведений¹⁷⁷.

Следует отметить, что в ст. 9 Конституции ФРГ (1949 г.)¹⁷⁸ указано, что объединения, цели и деятельность которых противоречат уголовным законам или направлены против конституционного строя или против идей взаимопонимания между народами, запрещаются.

¹⁷⁶ См., например: *Власов И.С., Голованова Н.А., Артемов В.Ю.* и др. Уголовное законодательство зарубежных стран в борьбе с экстремизмом: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. И.С. Власов. - М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»; «КОНТРАКТ». 2014.

¹⁷⁷ *Тамаев Р.С., Бурковская В.А.* Россия и Европа: анализ законодательства, направленного на предупреждение экстремизма и терроризма. – М.: Издательство «Известия», 2008. С. 32-37.

¹⁷⁸ См., например: Конституции зарубежных государств. М. 1996. С. 250-253.

Также в ст. 21 Конституции отмечено, что партии, которые по своим целям или поведению своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя либо устранить его или поставить под угрозу существование Федеративной Республики Германии, неконституционны. Вопрос о неконституционности решает Федеральный конституционный суд. Несмотря на то обстоятельство, что указанная норма применялась за всю историю своего существования лишь дважды: в 1952 г. была запрещена Социалистская Рейх-Партия Германии, а в 1956 г. – Коммунистическая партия Германии, специалисты признают ее эффективность в качестве механизма, направленного на предотвращение использования политических институтов ФРГ в целях распространения экстремистских идеологий¹⁷⁹.

При этом в соответствии с внесенными изменениями («Первый пакет безопасности») в Закон «Об объединениях», вступившими в силу 8 декабря 2001 г., запрет на объединение теперь может быть распространен и на религиозные объединения¹⁸⁰, а также общественные объединения, созданные в целях совершения уголовных преступлений.

В качестве одной из юридических гарантий недопустимости деятельности подобных организаций выступает уголовная ответственность. С целью пресечения распространения экстремистских идеологий в § 86 УК ФРГ криминализировано распространение пропагандистских материалов антиконституционных партий.

Под пропагандистскими материалами в контексте настоящей нормы понимаются только такие печатные материалы, содержание которых направлено против основ демократического конституционного строя или взаимопонимания между народами.

Обстоятельством, исключающим преступность деяния, является использование пропагандистских материалов для обучения ценностям гражданского общества; защиты от антиконституционных проявлений; в

¹⁷⁹ Saafeld T. Up and down with the extreme right in Germany // Politics. 1997. № 1. Vol. 17. P. 1-9.

¹⁸⁰ См., например: Оксамытний В.В. Общая теория государства и права. - М.: «ЮНИТИ-ДАНА». 2012.

целях проведения научных исследований; изучения истории, создания произведений искусства¹⁸¹.

Таким образом, в ФРГ законодательно минимизирована возможность использования публичных собраний для провоцирования массовых беспорядков и совершения иных насильственных противоправных действий¹⁸².

Следует отметить, что преступность проявлений ненависти в США охватывает совокупность преступлений, совершенных на почве предубеждений расового, религиозного, этнического, иного характера, которые связаны с нетерпимостью и посягательствами на права групп людей, находящихся под защитой закона. I поправка к Конституции США гарантирует свободу вероисповедания, XV поправка запрещает дискриминацию по признаку расы и цвету кожи. Федеральное законодательство последних лет пытается все активнее защищать также права индейцев, испаноязычных граждан, лиц с физическими и психическими недостатками, женщин, представителей групп с нетрадиционной сексуальной ориентацией. Федеральный закон о насилии в отношении женщин 1994 г. выделяет жертв сексуального и домашнего насилия и настаивает на их специальной защите¹⁸³.

В Модельном уголовном кодексе США, разработанном в 1962 г. Американским институтом права, содержится § 249, который предусматривает ответственность за посягательства, совершенные по мотивам расовой, религиозной, этнической неприязни, ненависти по отношению к женщинам, сексуальным меньшинствам и лицам с физическими и психическими недостатками¹⁸⁴.

¹⁸¹ Тамаев Р.С., Бурковская В.А. Россия и Европа: анализ законодательства, направленного на предупреждение экстремизма и терроризма. – М.: Издательство «Известия», 2008. С. 51-52.

¹⁸² См.: Петрищев В.Е. Заметки о терроризме. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. С. 135.

¹⁸³ Клейменов М.П. Преступность ненависти в США // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2012. № 1 (30). С. 98.

¹⁸⁴ US Code // Legal Information Institute. – URL: law.cornell.edu (дата обращения: 13.12. 2011).

Закон о предупреждении преступности ненависти 1999 г. (The Hate Crimes Prevention Act of 1999) установил федеральную юрисдикцию для таких преступлений¹⁸⁵.

Следует указать на то, что в США, по мнению экспертов¹⁸⁶, в последнее время степень угрозы национальной безопасности со стороны праворадикальных экстремистских группировок становится выше, чем от акций исламистов. При этом постулат первых основан на противодействии ограничению свободы владения оружием для «защиты собственности, семьи, религии, общества и Конституции».

Таким образом, вражда и ненависть в рамках идеологии и практики, как правило, затрагивает интересы отдельных социальных групп. Однако развитие подобных действий по нарастающей чревато комплексной угрозой безопасности личности, общества и государства, т.е. безопасности конституционного строя.

Характерно также, что согласно ст. 144 (а) под понятием «расизм» УК Израиля понимает «преследование, унижение, презрение, проявление ненависти, вражды или насилия либо разжигание ссор в обществе или отдельных слоях общества, и все это из-за цвета кожи, принадлежности к расе или из-за национально-этнического происхождения».

Статья 144 (б), подп. (а) устанавливает, что «тот, кто распространяет материал с целью призывать к расизму, наказывается тюремным заключением сроком на пять лет». При этом ст. 144 (б), подп. (б) особо уточняет, что «относительно настоящей статьи не имеет значения, привело ли данное распространение к расистским действиям или нет» – иными словами, согласно букве закона лица, обвиняемые в расистской пропаганде, могут быть осуждены и в том случае, если их действия не привели к действительному ущербу. При этом израильский законодатель четко оградил представителей СМИ от обвинений в содействии расизму и ксенофобии самим фактом информирования населения о подобных деяниях¹⁸⁷. Согласно

¹⁸⁵ West's Encyclopedia of American Law: Hate Crime. – URL: wests-law-encyclopedia.com. Дата обращения: 13.12.2011.

¹⁸⁶ McCulloch T. Patriot games. The Rise of the US militia movement // Jane's Intelligence Review. 2013. June. P. 18-23. Potok M. The Year in Hate and Extremism // Intelligence Report. 2013. Spring, Issue № 149. – <http://www.splcenter.org>.

¹⁸⁷ См., например: Власова Н.В., Грачева С.А., Мецержакова М.А. и др. Правовое пространство и человек: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.В. Пуляева,

п. (а) ст. 144 (в) «распространение верного и честного отчета о деянии, предусмотренном ст. 144 (б), совершенное без цели призвать к расизму, не рассматривается как преступление». Законодатель также оградил религиозную литературу, к какой бы конфессии она ни принадлежала, от обвинений в расизме¹⁸⁸, чтобы книги, почитаемые как священные и написанные столетия (а то и тысячелетия) назад, не проходили проверку согласно критериям межнациональной и межконфессиональной толерантности, принятым в настоящее время (есть серьезные основания предполагать, что такую проверку не пройдут священные книги ни одной из трех монотеистических религий). Согласно п. (б) ст. 144 (в) Закона об уголовном праве Израиля «распространение цитат из религиозных источников и молитвенных книг, а равно соблюдение религиозных обрядов, совершенные без цели призвать к расизму, не рассматриваются как преступление». Однако законодатель запретил владение литературой, а также аудиовизуальными материалами, когда это владение имеет целью пропаганду расистских действий. Согласно ст. 144 (г) «тот, кто владеет для распространения материалом, запрещенным статьей 144 (б), с целью привести к расистским действиям, наказывается тюремным заключением сроком на один год, а данный материал подлежит конфискации».

Статья 144 (е) Закона об уголовном праве Израиля посвящена преступлениям по мотиву расизма либо вражды в отношении группы лиц. В настоящей статье под «преступлением» понимаются: «преступление против тела, свободы либо имущества; преступление, связанное с насилием либо вымогательством; преступления, связанные с хулиганством и нарушением общественного порядка...; преступление по службе в общественной организации и в ее отношении...» (ст. 144 (е), п. 2). Закон об уголовном праве Израиля устанавливает, что «тот, кто совершает преступление по мотиву расизма... или вражды в отношении общества из-за вероисповедания, принадлежности к религиозной группе, этнического происхождения, сексуальных наклонностей либо принадлежности к иностранным рабочим,

Н.И. Хлуденева. - М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ». 2013.

¹⁸⁸ См., например: *Капинус О.С., Додонов В.Н.* Ответственность за разжигание расовой, национальной и религиозной вражды, а также другие «преступления ненависти» в современном уголовном праве // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2007. № 8.

подлежит либо удвоенному наказанию, предусмотренному за преступление, либо тюремному заключению сроком на десять лет, при этом назначается более снисходительное из двух наказаний» (ст. 144 (е), п. 1). Крайне важными являются здесь нормы, приравнивающие акты насилия против наиболее уязвимых групп (в частности, сексуальных меньшинств и иностранных рабочих) к актам насилия против этнических и религиозных групп, относящихся к титульной нации и конфессиональному большинству¹⁸⁹.

Таким образом, в современном обществе конституционное развитие, безусловно, предполагает адекватный уровень конституционализма¹⁹⁰. А суть последнего заключается не только в том, каков закрепленный Конституцией конституционный строй и какие принципы лежат в основе взаимоотношений права и власти. Существенно то, как проявляется данный конституционный строй в общественной жизни, кто является действительным источником и носителем власти, насколько гарантировано и защищено достоинство человека, насколько практически разделены, независимы и сбалансированы институты государственной власти. Обеспечение данных принципов – основной критерий оценки конституционализма и конституционной демократии в стране¹⁹¹.

Для этого целесообразны качественно новые требования к развитию действующей системы конституционного контроля, разработке и внедрению целостной системы постоянной конституционной диагностики и конституционного мониторинга, с помощью которых можно своевременно выявить, оценить и восстановить нарушенный конституционный баланс,

¹⁸⁹ *Эпштейн А.Д.* Правовые и общественные механизмы противодействия терроризму, религиозному фундаментализму и ксенофобии: опыт Государства Израиль // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 10. С. 8-9.

¹⁹⁰ См., например: *Андрюченко Л.В., Боголюбов С.А., Васильев В.И.* и др. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. - М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», ИД «Юриспруденция». 2013.

¹⁹¹ *Арутюнян Г.Г.* Актуальные проблемы системности и непрерывности конституционного контроля // Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28-29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма. 2012. С. 135.

преодолеть деформации конституционных ценностей, обеспечить динамизм развития, стабильность в обществе, эффективность государственного управления. Отсутствие действенного механизма своевременного выявления и восстановления нарушенного конституционного баланса становится основной причиной накопления отрицательной общественной энергии, которая, набирая критическую массу, может привести к социосистемным взрывам¹⁹².

Системный мониторинг конституционализма становится первоочередной функцией государственной власти и требует соответствующих функциональных и институциональных решений. В этом контексте необходимо искать также возможности дальнейшего развития всей системы конституционного контроля¹⁹³.

Для функционального решения данной проблемы в первую очередь необходимо гарантировать конституционность самой Конституции. Исключительно важное значение имеет обеспечение внутриконституционного функционального баланса в общей цепи «конституционная ценность – конституционный принцип – нормативное конституционное регулирование – обеспечение динамичности функционального конституционного равновесия – механизмы восстановления данного равновесия при его нарушении».

В трансформирующихся обществах продолжает оставаться особенно актуальной именно проблема преодоления деформации внутриконституционного функционального баланса.

Другой уровень обеспечения системного мониторинга конституционализма в обществе относится к гарантированию сбалансированности функциональных, противовесных и сдерживающих полномочий институтов власти. В первую очередь это относится к функциям и полномочиям главы государства¹⁹⁴.

¹⁹² См., например: *Хвостов В.М.* Общая теория права. Элементарный очерк. 4-е изд. СПб.; М.; Варшава; Вильно. 1908.

¹⁹³ См., например: *Медушевский А.Н.* Конституционная модернизация России: стратегия, направления, методы // Закон. 2013. № 12.

¹⁹⁴ *Арутюнян Г.Г.* Актуальные проблемы системности и непрерывности конституционного контроля // Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда

Введя в свою практику доктрину субстантивного правосудия, Конституционный Суд через свои решения обеспечивает реализацию права не только путем применения правил логики, но и используя такие критерии, как социальная справедливость, благополучие и коллективная справедливость. Решения, ставшие результатом прогрессивного мышления Конституционного Суда, вносят значительный вклад в улучшение системы права, политики и государственного управления, и это, как правило, отражено в ряде его решений. Так, Конституционный Суд Республики Индонезии признал, что статьи, касающиеся оскорбления Президента Республики Индонезии, противоречат Конституции, и они были отменены как ограничивающие свободу слова, стесняющие возможность выражения критических замечаний и тем самым препятствующие демократии¹⁹⁵.

В настоящее время основные посягательства на конституционный строй государств воспроизводятся за счет межнациональных и межконфессиональных конфликтов. При этом главными задачами заинтересованных субъектов защиты конституционного строя являются организация и осуществление деятельности, направленной на смещение данных конфликтов в позитивное русло, а также выстраивание конструктивного диалога с представителями системной политической оппозиции, а также заинтересованных негосударственных структур¹⁹⁶.

Насильственные конфликты или проявления вражды и ненависти могут способствовать развитию экстремистской и террористической деятельности. Так, массовые беспорядки – это одно из проявлений вражды и ненависти, которое не несет в себе угрозу конституционному строю, только угрожает общественному порядку. Однако угрозы конституционному строю может возникнуть при направляющей роли в таких противоправных действиях экстремистов или террористов. Следует добавить, что ненасильственные

Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28-29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма. 2012. С. 135-136.

¹⁹⁵ *Махфуд Мохаммад М.* Конституционный контроль: доктрина и практика в конституционной системе Индонезии // Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28-29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма. 2012. С. 198-199.

¹⁹⁶ См., например: *Толстых В.Л.* События на Украине и реакция западных государств: попытка международно-правового анализа // Российский юридический журнал. 2014. № 1.

действия, обеспечивающие деятельность экстремистов и террористов, являются также проявлением вражды и ненависти.

С учетом изложенного, можно сформулировать следующие выводы и предложения:

1. На процесс адекватного балансирования безопасности личности, общества и государства на конституционной основе влияет специфика нормативной энергии конституционных ценностей: общие принципы права, конституционные принципы, декларации, конституционные презумпции, статусно-категориальные характеристики субъектов конституционного права.

Сложность реализации конституционных ценностей зависит от консенсуса между социальными группами в тех или иных насущных вопросах экономического, политического, социального, идеологического, духовного развития.

Общепризнанные права человека в любой стране зависят от особенностей правосознания. Данный фактор является фундаментом для поиска адекватного баланса безопасности личности, общества и государства.

Важность конституционных ценностей защиты от противоправных посягательств на конституционный строй заключается в возможностях формирования или корректировки правосознания, в том числе в направлении снижения числа радикалов, трансформирующихся в экстремистов.

2. Не любое столкновение интересов в социально-политической сфере обречено вылиться в насильственные действия. Если с момента обнаружения факта несовпадения взглядов по тому или иному вопросу у различных социальных, национальных, этнических групп населения, политических партий, государственных и оппозиционных структур либо целых стран и даже групп государств начинается добросовестный поиск решения возникших проблем с учетом интересов всех заинтересованных сторон, предполагающий компромиссный подход, готовность отказаться от части собственных притязаний в обмен на приобретение определенных выгод, указанные противоречия могут быть разрешены в ходе такого продуктивного сотрудничества.

Для того чтобы исключить возможность возникновения экстремизма и терроризма, власти государств должны создавать такие условия, при которых

реализация прав и свобод граждан не могла бы зависеть от их принадлежности к отдельной социальной, этнической или корпоративной группе. Важные политические, экономические, социальные и иные решения еще на стадии их разработки и обсуждения должны проходить экспертизу с позиций воздействия их последствий в стране.

3. Конституционное правопонимание предполагает юридизацию нравственных аспектов деятельности, их законодательную конкретизацию через призму общечеловеческих (конституционных) ценностей.

Из этого следует, что конституция является важнейшим документом укрепления конституционного строя. Ее политическая направленность – одно из важнейших свойств, обуславливающих ее особую роль в правовой системе. В конституции, как ни в каком другом правовом акте, политико-правовые устои общества получают широкое и четкое законодательное выражение. Из общесоциальных категорий они переводятся в юридические, причем на самом высоком уровне. Конституция не только закрепляет сложившиеся соотношения политических сил, но и определенным образом организует их, переводя в ряд политико-правовых конституционных отношений, развивающихся в рамках соответствующих правовых процедур.

Представляется, что нарушение конституционных норм и положений международного права в интересах национальной безопасности способствует распространению идеологии насилия, а также привлечению дополнительных социальных ресурсов для экстремистов и террористов.

4. Задачи обеспечения должного уровня конституционализма выдвигают качественно новые требования к развитию действующей системы конституционного контроля (надзора), включая разработку и внедрение целостной системы постоянных конституционных диагностик и конституционного мониторинга, с помощью которых можно своевременно оценить и восстановить нарушенный конституционный баланс, преодолеть деформации конституционных ценностей, обеспечить динамизм развития, стабильность в обществе, эффективность государственного управления. Отсутствие действенного механизма своевременного выявления нарушений конституционного баланса приводит к социально-системным взрывам. Таким образом, непрерывный системный мониторинг конституционализма в действии становится первоочередной задачей государственной власти и

требует соответствующих функциональных и институциональных решений. Формирование дееспособной системы внутренней самозащиты общественного организма возможно только путем гарантирования верховенства живой конституции на основе внедрения слаженной системы постоянного конституционного мониторинга.

5. Расширение орбиты насильственных политических действий, т.е. проявлений вражды и ненависти, в т.ч. так называемых технологий «цветных революций», угрожает национальным интересам многих стран, а адекватным ответом таким еще в большей степени тайным вспомогательным противоправным действиям должны быть процессы оптимизации формирования и реализации конституционных ценностей защиты от противоправных посягательств на конституционный строй в общей системе обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Следует отметить также, что тактика проявлений экстремизма и его крайней формы – терроризма отличается от вражды и ненависти совокупностью следующих признаков: 1) идеологический; 2) организационный; 3) деятельный.

Конфликт ведет к усилению противоречий, мешает урегулированию отношений, приносит большой вред не только его участникам, но и иным субъектам. Особую опасность представляют конфликты, которые, развиваясь по нарастающей, вовлекают в свою орбиту все новых и новых участников.

У каждого человека, в каждой группе людей, в каждом обществе своя иерархия ценностей. Однако различия в ценностях не обязательно ведут к конфликтам. В случае, когда имеющиеся различия не оказывают существенного влияния на взаимоотношения людей, когда участники отношений не посягают на ценности, принадлежащие другой стороне, конфликт не возникает. В то же время правовое регулирование, направленное на сковывание данных конфликтов, зависит от наличия способствующих факторов. При этом магистральной целью политического руководства государства является осуществление добросовестного использования таких факторов (в т.ч. организационно-правовых) для установления адекватного баланса безопасности личности, общества и государства – реализации конституционно-правовых ценностей.

6. Государство, как правило, использует меры превентивного характера, противодействуя зарождению и развитию антиконституционных воззрений. Важно подчеркнуть, что деятельность системы государственных органов по противодействию как зарождению вражды и ненависти, так и воплощению антиконституционных воззрений в действиях сопровождается в зависимости от мер и адресатов постановкой целей.

Сущность воспитательной конституционной защиты заключается в укреплении духовного иммунитета определенных социальных групп либо всего населения.

Результатом этой деятельности должно стать укрепление у большинства граждан верности Конституции (исходя из наличия такой обязанности априори). Результаты такого укрепления проявляются именно в моменты совершения враждебных «атак» на конституционный строй, т.е. в «критические» моменты, когда сознание граждан как раз и должно быть невосприимчиво либо минимально восприимчиво к антиконституционным идеям и призывам.

В то же время превенция служит целям противостояния антиконституционным проявлениям уже на ранней стадии перехода идеологических установок, враждебных личности, обществу и государству, в активные действия. При этом эффект может быть достигнут при помощи общих элементов, каковыми являются конституционная законность, демократия и политическое просвещение.

Отсюда следует, что баланс конституционных ценностей всегда носит динамический, изменяющийся во времени характер.

С созданием конституционного суда в каждой политической системе связываются надежды на то, что он послужит укреплению конституционного строя в стране, формированию и развитию правового государства, утверждению начал законности в правотворчестве и правоприменении.

7. Термин «вражда и ненависть» в юридической теории и практике многих государств относится к уголовно-правовым вопросам, также данный термин рассматривается в положениях многих конституций в отличие от экстремизма. Представляется, что под «враждой и ненавистью» следует понимать разновидность деяний экстремистской деятельности, но тогда

становится не ясным, почему во многих национальных законодательствах уголовно-правовая охрана осуществляется одновременно и от экстремистских посягательств, и от противоправных посягательств на почве вражды и ненависти.

8. Системный мониторинг и прогнозирование развития конституционализма в действии становится первоочередной функцией государственной власти и требует соответствующих функциональных и институциональных решений. В этом контексте необходимо искать также возможности дальнейшего развития всей системы конституционного контроля (надзора). Данная задача выдвигает качественно новые требования к развитию действующей системы конституционного контроля (надзора), разработке и внедрению целостной системы постоянной конституционной диагностики и конституционного мониторинга, с помощью которых можно своевременно выявить, оценить и восстановить нарушенный конституционный баланс, преодолеть деформации конституционных ценностей, обеспечить динамизм развития, стабильность в обществе, эффективность государственного управления. Отсутствие действенного механизма своевременного выявления и восстановления нарушенного конституционного баланса становится основной причиной накопления отрицательной общественной энергии.

Для функционального решения данной проблемы в первую очередь необходимо гарантировать «конституционность» самой Конституции. Исключительно важное значение имеет обеспечение внутриконституционного функционального баланса не только для трансформирующихся, но и стабильно развивающихся обществ.

В трансформирующихся обществах продолжает оставаться особенно актуальной именно проблема преодоления деформации внутриконституционного функционального баланса.

Другой уровень обеспечения системного мониторинга конституционализма в обществе относится к гарантированию сбалансированности функциональных, противовесных и сдерживающих

полномочий институтов власти. В первую очередь это относится к функциям и полномочиям главы государства.

9. Главной задачей заинтересованных субъектов защиты конституционного строя является выстраивание конструктивного диалога с представителями системной политической оппозиции, а также заинтересованных негосударственных структур.

2.2. Реализация конституционных ценностей в национальном антиэкстремистском законодательстве

Политические силы, придерживающиеся крайних взглядов на государственное строительство, считающие верным только свое видение политической ситуации, часто по-разному отстаивают свои идеи, поэтому единственно возможным способом борьбы с ними стал волюнтаристский, или силовой, метод их удаления с политической сцены¹⁹⁷. Юридическим его оформлением стала антиэкстремистская законодательная база.

Последние исследования по экстремистской тематике за рубежом носят узкоспециальный характер. Зарубежные исследователи сегодня изучают не теоретические, а практические вопросы противодействия экстремизму¹⁹⁸.

В настоящее время в научной среде остается дискуссионным вопрос о тождественности таких явлений, как «вражда и ненависть» и «экстремизм». Однако они отличаются в отдельных положениях национальных нормативных правовых баз в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй.

Например, несмотря на то, что в Великобритании насчитывается более 8000 законов, содержащих нормы об уголовной ответственности за конкретные преступления, ни один из них не включает в себя норм об ответственности за экстремистскую деятельность. Законодатель не использует термин «экстремизм», хотя, безусловно, различные типы поведения и правонарушения, которые принято называть действиями экстремистского характера, в уголовном порядке преследуются.

¹⁹⁷ См., например: *Голубых Н.В., Леготин М.П.* О сущности понятия «экстремизм» // Адвокат. 2013. № 6.

¹⁹⁸ См.: *Сергеева А.В.* Зарубежный опыт расследования преступлений экстремистской направленности // Труды Академии управления МВД России. 2010. № 4 (16). С. 77.

Отсутствие законодательного определения экстремизма восполняет правоприменительная практика прокуратуры, полиции и судов¹⁹⁹.

Экстремизм обычно характеризуется как приверженность различных субъектов общественных отношений к крайним, с точки зрения общества, взглядам и действиям (мерам) для достижения своих целей.

Приверженность таких субъектов к крайним взглядам и действиям сопровождается формированием соответствующих идеологий, доктрин, учений, а также общественных практик, а в определенных обстоятельствах – созданием тех или иных организационных структур для претворения в жизнь соответствующих идеологических установок и практических намерений. «Экстремизм» может характеризоваться как относительно устойчивый социальный феномен, как распространенное общественно опасное социальное явление в отличие от феномена «вражда и ненависть».

В современных условиях экстремистский характер тех или иных идеологий и практической деятельности различных субъектов экстремизма принято идентифицировать с применением нелегитимного насилия и других крайних мер, а также с соответствующей организационной и агитационно-пропагандистской деятельностью.

Так, законодательство большинства стран запрещает деятельность различного рода правых и левых экстремистских партий и организаций, предусматривает ответственность за такие составы, как призывы к мятежу, оскорбление нации, республики, конституции, конституционных учреждений, пропаганда и применение подрывных, насильственных методов. Помимо введения конституционных запретов на деятельность антидемократических экстремистских организаций, а также соответствующего уголовного законодательства, в ряде государств были приняты специальные законы, запрещающие деятельность профашистских, пронацистских организаций. Это, в частности, австрийский конституционный закон о запрете Национал-социалистической рабочей партии Германии 1945 г.; итальянский закон о запрещении неофашистской деятельности 1952 г.; португальский закон о запрещении фашистских организаций 1978 г.; разработаны и международные стандарты,

¹⁹⁹ Голованова Н.А. Экстремизм в Великобритании: способы противодействия // Журнал российского права. 2014. № 4 (208). С. 102.

направленные против злоупотреблений свободой слова, информации, выражения своего мнения²⁰⁰.

По всему миру начавшиеся в 1990-х гг. кардинальные общественно-политические и социально-экономические перемены все в большей степени стали сопровождаться экстремистскими проявлениями со стороны различного рода общественных объединений, что было обусловлено как объективно существующими для этого предпосылками, так и искусственно формируемыми мотивами идеологической, политической, социальной, национальной или религиозной ненависти и вражды. В этой связи в национальном законодательстве многих государств – участников СНГ появились нормы, особо регулирующие деятельность указанных объединений.

Так, в соответствии с Законом Азербайджанской Республики от 13 июня 2000 г. «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)»²⁰¹ неправительственная организация может осуществлять в стране и за рубежом любой вид деятельности, который не запрещен законодательством Азербайджанской Республики и не противоречит целям, предусмотренным уставом неправительственной организации (ч. 1 ст. 22).

В Республике Казахстан деятельность международных и неправительственных организаций ограничивается на общих основаниях, установленных Законом «Об общественных объединениях». Вместе с тем принимаются подзаконные акты, которые вводят соответствующие ограничения. Так, 28 декабря 2001 г. Правительство Республики Казахстан приняло Постановление № 1753 «Об утверждении Перечня международных и государственных организаций, зарубежных неправительственных общественных организаций и фондов, предоставляющих гранты», согласно которому международные и иностранные неправительственные организации, которые не вошли в этот перечень, не могут распределять либо

²⁰⁰ *Бартасюк А.А., Концевик К.В.* К вопросу о регулировании системы противодействия терроризму и экстремизму: анализ зарубежного опыта // Ученые заметки ТОГУ. 2013. Т. 4. № 4. С. 550.

²⁰¹ См., например: Домашнее насилие по законодательству зарубежных стран: ответственность и превенция / отв. ред. канд. юрид. наук Н.А. Голованова. - М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ». 2013.

предоставлять на территории Республики Казахстан какие-либо денежные средства²⁰².

В соответствии с Законом Республики Таджикистан «Об общественных объединениях» общественные (некоммерческие и неправительственные) организации иностранных государств, а также их филиалы и представительства должны осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством Республики Таджикистан. Деятельность общественных (некоммерческих и неправительственных) организаций иностранных государств, не прошедших государственную или учетную регистрацию в Республике²⁰³, законом запрещена (ч. 6-7 ст. 39).

Согласно Закону Республики Узбекистан «Об общественных объединениях в Республике Узбекистан» нарушение законодательства об общественных объединениях влечет за собой уголовную, административную, материальную и иную ответственность (ст. 21).

Речь, в частности, идет о нарушении требований о запрете общественных объединений, деятельность которых направлена на разрушение нравственных устоев общества, общечеловеческих гуманистических ценностей, а также на незаконное изменение конституционного строя или нарушение единства территории Республики Узбекистан, пропаганду войны, насилия и жестокости, разжигание социальной, в т.ч. классовой, а также расовой, национальной и религиозной вражды, ведущей к расколу общества. Также запрещаются создание общественных военизированных объединений и вооруженных формирований, партий религиозного характера, использование антидемократического силового давления на законные и демократическим путем сформированные органы власти и управления. Не допускаются создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственность населения, права и охраняемые законом интересы граждан (ст. 3 Закона «Об общественных объединениях в Республике Узбекистан»).

²⁰² См., например: *Ляшенко И.М.* Правовое регулирование инвестиций в Республике Казахстан // *Международные банковские операции.* 2008. № 2.

²⁰³ См., например: *Сойфер Т.В.* Некоммерческое юридическое лицо как форма реализации конституционного права на объединение // *Законодательство и экономика.* 2012. № 2.

Политическим партиям и массовым движениям, преследующим политические цели, запрещается получать финансовую и иную материальную помощь от иностранных государств, международных организаций и юридических лиц иностранных государств, лиц без гражданства, органов самоуправления граждан, религиозных организаций, анонимных лиц или лиц под псевдонимом (ч. 4 ст. 18 Закона «Об общественных объединениях в Республике Узбекистан»).

В случае нарушения указанных требований ст. 3 и 18 Закона «Об общественных объединениях в Республике Узбекистан» международные общественные объединения подлежат ликвидации по решению Верховного Суда Республики Узбекистан по представлению Генерального прокурора Республики Узбекистан, Министерства юстиции, Министерства финансов, Главного государственного налогового управления, а также по представлению других органов и должностных лиц. Решение Верховного Суда о ликвидации общественного объединения обжалованию не подлежит (ст. 22 Закона «Об общественных объединениях в Республике Узбекистан»).

В соответствии с конституционными основами государств – участников СНГ запрету подлежат общественные объединения, цели и действия которых направлены на:

насильственное изменение основ конституционного (государственного) строя;

нарушение целостности государства;

подрыв безопасности государства;

создание вооруженных формирований;

разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

То есть круг причин, по которым создание и деятельность общественного объединения не допускается, ограничен на конституционном уровне и не зависит от регистрирующих и контролирующих органов.

Статья 57 Конституции Республики Узбекистан запрещает создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя²⁰⁴, выступающих против суверенитета, целостности и безопасности

²⁰⁴ См., например: Сравнительный анализ конституций государств – участников СНГ / отв. ред. В.Г. Вишняков. М.: Издательский дом «Городец», 2006.

республики, конституционных прав и свобод ее граждан, пропагандирующих войну, социальную, национальную, расовую и религиозную вражду, посягающих на здоровье и нравственность народа, а также военизированных объединений, политических партий по национальному и религиозному признакам.

Базовые законодательные положения в сфере противодействия экстремизму, нашедшие отражение в конституциях государств, получили развитие благодаря принятию во многих странах СНГ специальных законов о противодействии экстремизму (экстремистской деятельности – в Российской Федерации). В 2003 г. подобные законы были приняты в Молдове (Закон Республики Молдова от 21 февраля 2003 г. № 54 «О противодействии экстремистской деятельности») и Таджикистане (Закон Республики Таджикистан от 8 декабря 2003 г. № 69 «О борьбе с экстремизмом»), в 2005 г. – в Казахстане (Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. № 31-III ЗРК «О противодействии экстремизму») и Кыргызстане (Закон Кыргызской Республики от 17 августа 2005 г. № 150 «О противодействии экстремизму»), в 2007 г. – в Беларуси (Закон Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 203-3 «О противодействии экстремизму») ²⁰⁵.

Практически во всех государствах – участниках СНГ действуют законодательные акты, регулирующие те или иные вопросы противодействия экстремизму. К их числу могут быть отнесены законы о борьбе с терроризмом, о средствах массовой информации, об общественных объединениях, о некоммерческих организациях, о свободе совести (вероисповедания) и о религиозных объединениях, о политических партиях, о собраниях, митингах, шествиях и демонстрациях, а также целый ряд других.

Во всех государствах – участниках СНГ не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также дискриминация и унижение человеческого достоинства по указанным признакам.

Кроме того, цели, задачи и принципы противодействия экстремизму, сформулированные в специальных законах о противодействии экстремизму

²⁰⁵ СПС «Союзправоинформ – законодательство стран СНГ».

государств – участников СНГ, совпадают или, по крайней мере, близки друг к другу.

Вместе с тем следует обратить внимание на закрепление в Законе Республики Таджикистан «О борьбе с экстремизмом» таких целей, как реализация государственной политики в области борьбы с экстремизмом и формирование у населения республики нетерпимости к экстремизму²⁰⁶.

В Законе Республики Казахстан «О противодействии экстремизму» обращает на себя внимание наличие задачи по формированию политической и правовой культуры граждан, а также принципа общественного, в т.ч. межнационального и межконфессионального, согласия²⁰⁷. И если указанная задача представляется все же достаточно общей по отношению к рассматриваемой сфере правового регулирования, то принцип общественного согласия вполне может быть рекомендован к закреплению в законодательстве других государств – участников СНГ.

Следует отметить, что правительство Таджикистана не только согласовывает кандидатуры имамов и контролирует деятельность мечетей, но и с 2014 г. выплачивает имамам государственную заработную плату для того, чтобы повысить их ответственность за работу по воспитанию молодежи и противодействию экстремизму²⁰⁸.

Представляется, что на законодательном уровне отдельных государств можно подробнее регламентировать задачи, полномочия и ответственность ряда государственных органов в сфере противодействия экстремизму, подобно тому, как это сделано в специальных законах Республики Беларусь и Республики Таджикистан.

К примеру, согласно Закону Республики Таджикистан «О борьбе с экстремизмом» орган безопасности республики с целью борьбы с экстремизмом:

разрабатывает проекты государственных программ, концепций борьбы с экстремизмом;

²⁰⁶ Статья 1 Закона Республики Таджикистан от 8 декабря 2003 г. № 69 «О борьбе с экстремизмом».

²⁰⁷ Статья 4 Закона Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. № 31-III ЗРК «О противодействии экстремизму».

²⁰⁸ Магомедов Р. Имам-хатибы Таджикистана будут получать заработную плату. [Портал Голос ислама.ru. [Электронный ресурс]. Режим доступа. URL: <http://golosislama.ru/news.php?id=21465> (дата обращения: 23.03.2014).

информирует парламент, президента и правительство о состоянии борьбы с экстремистской деятельностью;

координирует деятельность субъектов борьбы с экстремизмом;

осуществляет сбор, анализ, обобщение информации о состоянии борьбы с экстремизмом;

вносит предложения о совершенствовании законодательства в области борьбы с экстремизмом;

принимает меры по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений экстремистского характера²⁰⁹.

Как видно из изложенного, в соответствующей статье Закона Республики Таджикистан «О борьбе с экстремизмом» определяется орган государственной власти, обладающий координирующими функциями в рассматриваемой сфере.

Представляется также, что наличие аналогичной нормы в законодательстве других государств – участников СНГ позволит существенно повысить эффективность их деятельности по противодействию экстремизму. При этом подобная координирующая функция может быть возложена как на один из исполнительных органов государственной власти, так и на специально создаваемый межведомственный координирующий орган. К примеру, координация деятельности государственных органов и иных организаций в сфере противодействия экстремизму в Республике Беларусь в соответствии с действующим законодательством осуществляется Межведомственной комиссией по борьбе с преступностью, коррупцией и наркоманией при Совете Безопасности Республики Беларусь²¹⁰.

Следует указать, что одна из особенностей системы противодействия экстремизму в США заключается в том, что аналитические центры, обеспечивающие системную переработку информации об экстремистской активности и осуществляющие подготовку прямых рекомендаций в сфере политики противодействия экстремизму, тактических практических решений для высших органов государственной власти США, находятся не в

²⁰⁹ Статья 7 «Компетенция субъектов, осуществляющих борьбу с экстремизмом» Закона Республики Таджикистан от 8 декабря 2003 г. № 69 «О борьбе с экстремизмом».

²¹⁰ Статья 8 «Координация деятельности государственных органов и иных организаций в области противодействия экстремизму» Закона Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 203-3 «О противодействии экстремизму».

спецслужбах, а вынесены вовне. Практически они всегда имеют статус независимых аналитических центров или общественных организаций, получают серьезное финансирование, привлекают к работе лучших специалистов. Эффективность их работы весьма высока²¹¹.

Следует отметить, что в соответствии с (утратившим силу) Указом Президента Украины от 5 ноября 2002 г. в качестве постоянно действующего совещательного органа действовал Антикризисный центр (далее – АКЦ), образованный с целью реализации государственной политики в сфере предупреждения и ликвидации кризисных ситуаций, возникших вследствие экстремистских проявлений. АКЦ возглавлял Президент Украины²¹². В состав АКЦ входили: Глава Секретариата Президента Украины (заместитель Председателя АКЦ), руководитель Антитеррористического центра при СБ Украины, Председатель СБ Украины, министры иностранных дел, юстиции, здравоохранения, финансов, внутренних дел, Генеральный прокурор, Председатель Государственной пограничной службы, Секретарь Совета национальной безопасности и обороны Украины²¹³.

Следует также отметить, что, несмотря на имеющийся организационный потенциал, украинский законодатель отказался от инициативы МПА СНГ и отдельных национальных экспертов рассмотреть вопрос о подготовке и принятии специального антиэкстремистского закона, сославшись на стабильность в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Автор полагает, что недалёковидность либо нежелание украинского законодателя в формировании правовых мер противодействия экстремизму стало одним из современных украинских условий развития проявлений вражды и ненависти в данном государстве и их дальнейшей эскалации в

²¹¹ См.: *Овчинский В.С., Кочубей М.А.* Экстремистские организации в США // Журнал российского права. 2009. № 6 // <http://sr25-garant.council.gov.ru:8081/SESSION/PILOT/main.htm>.

²¹² Рабочим органом Антикризисного центра был определен Штаб Антитеррористического центра при Службе безопасности Украины. См.: Законодательство о борьбе с преступностью: состояние и перспективы развития / под ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010. С. 167.

²¹³ См., например: Законодательное обеспечение национальной безопасности Украины: сравнительно-правовое исследование / под ред. В.М. Редкоуса. - Орск: Издательство ОГТИ. 2005.

экстремистскую и террористическую деятельность, насильственно изменивших конституционный строй Украины.

Из изложенного следует, что во многих государствах главными субъектами противодействия экстремизму являются правоохранительные органы. При этом их сотрудникам приходится решать непростую задачу: с одной стороны, не допустить нарушения закрепленных конституцией прав и свобод лиц, допускающих экстремистские проявления, с другой – обеспечить защиту прав, свобод и покоя остальных членов общества. Таким образом, применяемые антиэкстремистские меры должны быть одновременно адекватны, достаточны и законны.

Однако экстремисты, игнорируя общепризнанные нормы поведения, морали и нравственности, правила общежития, посягая на законодательно закрепленный порядок управления и противопоставляя себя государству и обществу, сами программируют использование правоприменительными органами мер, ущемляющих их собственные права и свободы.

Правоохранительные органы, реагируя на вызовы экстремизма обществу, применяя при этом иногда достаточно жесткие меры, должны быть уверены в том, что их не обвинят в превышении полномочий и ущемлении демократических свобод. Это, в свою очередь, требует четкой законодательной регламентации общественных отношений, связанных с реализацией антиэкстремистских мер²¹⁴.

Представляется, что применение в правовом государстве наступательных, в т.ч. жестких, антиэкстремистских мер в интересах защиты конституционного строя вполне обоснованно, если при их реализации на этапах совершенствования организационно-правовых основ противодействия противоправным антиконституционным посягательствам добросовестно учитывались общественные и судебные оценки и рекомендации. При этом актуальным является соблюдение прав и свобод личности – объектов данных посягательств, а также субъектов борьбы с экстремизмом.

С учетом изложенного, можно сформулировать следующие выводы и предложения:

²¹⁴ См.: *Петрищев В.Е.* Что такое терроризм, или Введение в террорологию. – М: КРАСАНД, 2013. С. 85.

1. Основные законы – конституции государств не всегда способствуют развитию законодательного обеспечения противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй, т.е. конституционные основы такого противодействия носят в отдельных странах декларативный характер. Поэтому укрепление роли и места конституционных и верховных судов отдельных государств в современных условиях позволяет способствовать развитию конституционализма с его профилактическим потенциалом и эффективному (сбалансированному) обеспечению безопасности личности, общества и государства от угроз экстремистской направленности.

При этом если соотносить конституционно-правовые ценности и другие возможные правовые ценности в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй, то влияние на субъекты экстремистской деятельности будет меньшим у конституционно-правовых средств, однако большим при решении профилактических задач, в том числе посредством влияния на социальные и экономические ресурсы экстремистов.

2. Конституционные ценности защиты от противоправных посягательств на конституционный строй реализуются в целях защиты конституционного строя конституционно-правовыми средствами. Несостоятельным является использование только уголовно-правовых и иных репрессивных правовых средств, т.к. за экстремизм не всегда предусмотрено привлечение к уголовной, а также к административной ответственности. Так, существуют такие формы политического экстремизма, субъекты которого не несут какой-либо ответственности (в т.ч. политической) в отличие от такой его крайней формы, как терроризм, который является уголовно наказуемым практически во всех странах мира.

Следует отметить, что в юридической теории и практике имеет место консенсус формулировок «насильственный» и «противоправный». В то же время имеются противоречия в вопросах профилактики противоправных посягательств на конституционный строй государства. Так, на международном уровне возникают дискуссии об эффективности правоохранительной защиты от насильственных политических действий или экстремистских посягательств. Большинство представителей отдельных международных организаций и экспертов европейских государств

рекомендуют национальным правоохранительным органам и спецслужбам осуществлять деятельность, направленную (как наиболее приоритетную) на выявление и пресечение механизмов воспроизводства идейно-политических мотивированных противоправных действий – противоправных посягательств на конституционный строй, т.е. осуществлять функции предварительного расследования насильственных преступлений, совершаемых по мотивам вражды и ненависти.

3. Государство должно воздействовать на гражданское общество прежде всего посредством правового регулирования общественных отношений – установления или санкционирования правовых норм и обеспечения их реализации. В современном демократически организованном обществе правовое регулирование опирается на конституцию и иные источники права, имеющие конституционное назначение. При отсутствии демократии или недостаточном ее развитии воздействие государства на общественный строй осуществляется исключительно или преимущественно силовое. При этом внешне оно может выглядеть как правовое: издаются конституции, законы и другие нормативные акты, однако содержание их нередко антиправовое, отражающее интерес лишь узкой правящей группы.

В то же время конституционные нормы закрепляют важнейшие демократические ценности и создают необходимые условия для активного использования их гражданами, направляют развитие образования и культуры на формирование свободной личности. Конституция рассматривает основные права и обязанности не только в правовом аспекте, но и в плане их нравственного долга.

4. Правовая доктрина объективируется в конституции, но преломляется через правовую культуру. Последняя и определяет во многом особенности конституционной практики. Воспитательная роль конституции не менее важна, чем ее роль в упорядочении государственных дел.

5. В современных условиях экстремистский характер тех или иных идеологий и практической деятельности различных субъектов экстремизма принято идентифицировать с применением нелегитимного насилия и других крайних мер, а также с соответствующей организационной и агитационно-пропагандистской деятельностью.

Представляется, что в современных реалиях совместная деятельность институтов государственной власти и гражданского общества в сфере противодействия экстремизму возможна в формате социально-политического взаимодействия. Кроме того, в профилактической деятельности очень важно взаимодействовать органам государственной власти и институтам гражданского общества в различных формах: создания общественных советов и рабочих групп; совместной реализации профилактических программ.

6. Законодательство должно четко отражать баланс частных интересов граждан и публичного интереса в обеспечении юридического принуждения, и борьба с экстремизмом не может служить оправданием нарушений конституционных прав и свобод граждан.

Формирование и реализация конституционных ценностей в национальном антиэкстремистском законодательстве являются наиболее дискуссионными юридическими вопросами, т.к. они наиболее ощутимы для общества в контексте соразмерности защиты конституционных основ и временного правового ограничения.

При этом международные правовые акты, являясь неотъемлемой частью законодательства каждого принявшего их государства, создают определенную правовую основу, которая должна быть воспринята, детализирована и дополнена документами национального законодательства.

7. В научной среде остается дискуссионным вопрос о тождественности таких явлений, как «вражда и ненависть» и «экстремизм». Однако они отличаются в отдельных положениях национальных нормативных правовых баз в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй.

Экстремизм обычно характеризуется как приверженность различных субъектов общественных отношений к крайним, с точки зрения общества, взглядам и действиям (мерам) для достижения своих целей.

Приверженность таких субъектов к крайним взглядам и действиям сопровождается формированием соответствующих идеологий, доктрин, учений, а также общественных практик, а в определенных обстоятельствах – созданием тех или иных организационных структур для претворения в жизнь соответствующих идеологических установок и практических намерений.

«Экстремизм» может характеризоваться как относительно устойчивый социальный феномен, как распространенное общественно опасное социальное явление в отличие от феномена «вражда и ненависть».

8. Актуальным является соблюдение прав и свобод личности – объектов данных посягательств, а также субъектов борьбы с экстремизмом. На этапах совершенствования организационно-правовых основ противодействия противоправным антиконституционным посягательствам целесообразен добросовестный учет общественных и судебных оценок и рекомендаций.

2.3. Современное состояние реализации конституционных ценностей в правовом антитеррористическом регулировании

Как социально-политический феномен терроризм относится к явлениям деструктивного типа²¹⁵, порождаемым общественными противоречиями различного уровня и содержания и возникающими на их основе социальными конфликтами объективного и субъективного характера.

Значительные усилия по разработке единого правового подхода к решению проблемы терроризма осуществляются с 70-х гг. XX в. правительствами различных стран мира.

Однако наряду с некоторыми успехами, достигнутыми в этом отношении (принятие двусторонних и международных соглашений, изменение законодательства ряда стран и т.п.), еще остаются различия в осуществлении практических мер борьбы с преступлениями такого рода. К настоящему времени за рубежом сложились три точки зрения на сей счет:

1. Не вступать ни в какие переговоры с террористами и немедленно проводить полицейскую или войсковую операцию – предельно жесткая линия. Вину за возможные жертвы среди заложников полностью возлагать на террористов. Не должны быть исключением и те случаи, когда опасности подвергается жизнь послов и дипломатических представителей. Такой позиции придерживаются Израиль, Аргентина, Колумбия, Иордания, Турция, Уругвай. Близкую позицию до недавнего времени занимали США. К отказу от удовлетворения требований террористов склонны правительства и других стран. Во многих государствах Европы и Латинской Америки принимаются

²¹⁵ См., например: Горбунов Ю.С. Об определении понятий «террор» и «терроризм» // Журнал российского права. 2010. № 2.

санкции против тех фирм, которые страхуют своих сотрудников на случай похищения террористами и соглашаются на выкуп захваченных или похищенных представителей.

Отказ правительства от выплаты террористам выкупа за освобождение заложников или отказ от преступных намерений мотивируется тем, что в противном случае это может подтолкнуть другие группы экстремистов к похищению людей, привести к значительным финансовым издержкам, нанести ущерб политической стабильности, усилить притязания террористов на роль в социально-политической жизни страны, а также может улучшить материальное и финансовое положение экстремистских группировок (специалисты считают, что одного миллиона долларов достаточно для деятельности группы в 20 человек в течение года).

В некоторых странах частным лицам и компаниям разрешено вести переговоры и выплачивать выкуп при условии, что террористы отказываются от дополнительных политических требований. Данный подход к решению проблемы проявляется и в международных соглашениях. Так, в июле 1978 г. Канада, Франция, Италия, Великобритания, США и ФРГ договорились о принятии санкций против тех государств, которые будут удовлетворять требования террористов в случае захвата последними транспортных средств.

2. Многие страны, придерживаясь концепции «никаких уступок террористам»²¹⁶ как основополагающего принципа, тем не менее склонны к использованию более гибкой тактики в отношениях с террористами. Они считают, что наиболее эффективным методом разрешения конфликтных ситуаций, особенно если в них вовлечено несколько государств, является ведение переговоров. По мнению руководителей этих стран, переговоры с террористами необходимы для того, чтобы добиваться освобождения хотя бы части заложников (женщин, детей, больных). Кроме того, переговоры дают официальным властям ряд преимуществ и могут способствовать мирному исходу инцидента. К участию в переговорах должны привлекаться специалисты-психиатры и психологи, с помощью которых можно попытаться установить психологический контакт²¹⁷ с преступниками, выяснить их сильные и слабые стороны, следить за их психическим и физическим состоянием, с тем чтобы в случае необходимости выбрать

²¹⁶ См.: Худяков А.И. Страхование право. СПб., 2004. С. 107.

²¹⁷ См., например: Еникеев М.И., Образцов В.А., Эминов В.Е. Следственные действия: психология, тактика, технология. – М.: «Проспект». 2011.

наиболее благоприятный момент для проведения полицейской или войсковой операции. В целом практика переговоров сводится к затягиванию времени, изматыванию террористов («стратегия изнурения»), оказанию на них давления, побуждающего отказаться от своих требований.

Обобщая опыт ведения таких переговоров, западные специалисты подчеркивают, что важно не упустить момент наступления кризиса, когда возникает реальная угроза жизни похищенного. Они предлагают также учитывать, что при чрезмерной затяжке переговоров террористы изыскивают различные способы оказания дополнительного давления. Это требует принятия необходимых мер по предотвращению новых террористических акций и похищения родственников или близких похищенного. Этой позиции придерживаются Великобритания, Франция, Нидерланды, в последнее время – США и ряд других стран. Как показывает практика, подобный подход в большей степени обеспечивает успешное разрешение террористических инцидентов. Его применение спасло жизни многих заложников. За последние годы не отмечалось жертв среди заложников, в отношении которых велись переговоры. Эта тактика находит широкое применение в решении конфликтных ситуаций, затрагивающих интересы нескольких стран.

3. Третий принцип: при выборе способа действий в условиях акта терроризма исходить из национальной принадлежности его участников. Если, например, заложники являются гражданами страны, на территории которой совершен захват, то к операции по их освобождению приступают немедленно. В случае, если заложниками являются иностранцы, действия местных властей должны согласовываться с правительствами стран, гражданами которых они являются. Действия антитеррористических подразделений должны строиться в зависимости от позиций этих правительств. Данной точки зрения придерживается, в частности, Бельгия. Столь мягкий подход может быть применим в странах с низким уровнем террористической угрозы²¹⁸.

Характерно, что после громких террористических актов последних лет демократические институты ряда стран подверглись определенной деформации. В действиях государственных органов стали преобладать

²¹⁸ *Бартасюк А.А., Концевик К.В.* К вопросу о регулировании системы противодействия терроризму и экстремизму: анализ зарубежного опыта // Ученые заметки ТОГУ. 2013. Т. 4. № 4. С. 550-551.

односторонние силовые действия и некоторое пренебрежение правовыми нормами. Критика со стороны общественности и оппозиции касательно того, что с каждым новым антитеррористическим законом все больше ущемляются в целях обеспечения безопасности основные права граждан, во многом оправданна²¹⁹. К примеру, в тексте принятых в Германии после трагических событий в США 11 сентября 2001 г. «антитеррористических пакетов» 37 раз встречается слово «безопасность» и ни одного раза – слово «свобода»²²⁰. К удивлению правозащитников, подобные действия в целом встретили понимание и поддержку со стороны общества. В связи с этим весьма вероятно, что одним из последствий новых катастрофических терактов будет согласие населения передовых стран с резким ограничением большинства своих прав в пользу «права на жизнь». В итоге может иметь место трансформация демократий в авторитарные режимы, что явится косвенной победой международного терроризма в его попытках разрушить современный цивилизованный мир²²¹.

Так, основной акт систематизации законодательства США (Свод законов) закрепил понятие терроризма и считает, что под терроризмом понимается преднамеренное политическое мотивированное насилие, совершаемое против невоюющей стороны национальными группами или тайными агентами с целью оказать влияние на общественность²²².

В соответствии с Законом «О военных полномочиях» (War Powers Act, 1973) Правительство США на регулярной основе отчитывается перед Конгрессом США о боевых действиях за рубежом американских вооруженных сил. Представители американских правозащитных организаций в судебном порядке требуют раскрытия юридических оснований тайного использования вооруженных сил США за пределом «официальных» зон боевых действий²²³.

В настоящее время в ряде моментов антитеррористическая стратегия администрации США не вполне соответствует их Конституции и международному праву.

²¹⁹ Чеботарев В.В. Гражданское общество как элемент борьбы с терроризмом // Гражданское общество и правовое государство. 2013. Т. 2. С. 80.

²²⁰ Павлова В.Н. ФРГ: опыт и стратегия борьбы с международным терроризмом // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 9. С. 66.

²²¹ См.: Угроза ядерного терроризма / под ред. А.Г. Арбатова. М., 2008. С. 6.

²²² Галченко С.С. Понятие терроризма в уголовном праве Англии, США и стран континентальной Европы // Общество и право. 2013. № 1 (43). С. 122.

²²³ <http://www.nytimes.com/2012/06/16/world/obama-admits>.

По мнению министра юстиции США²²⁴, «в ответ на теракты 11 сентября 2001 г. и для отражения новых угроз, исходящих от Al-Qaida, движения “Талибан” и союзных с ними организаций, американский Конгресс наделил Президента США законными полномочиями использовать любые необходимые военные средства для защиты нации от неизбежной угрозы будущих нападений. И международное законодательство признает неотъемлемое право американского государства на самооборону. А тот факт, что США ведут нетрадиционную войну с нетрадиционным противником, не отменяет этого права».

Кроме того, по словам министра, ни Конгресс США, ни федеральные суды юридически никогда не ограничивали географическую зону использования президентом своих военных полномочий по уничтожению террористов «полями сражений в Афганистане». «Наш враг не привязан к территории конкретного государства и постоянно переносит свои операции из одной страны в другую в целях нанесения оттуда ударов по Соединенным Штатам и их гражданам».

Тем не менее, отметил министр юстиции США, последнее не означает, что «мы можем использовать военную силу там и тогда, где и когда нам этого захочется». «В соответствии с нормами международных отношений американское правительство с уважением относится к национальному суверенитету других государств и проводит там контртеррористические операции только с согласия их властей или когда становится ясно, что те не способны или не желают активно сотрудничать в устранении террористической угрозы Соединенным Штатам на своей территории».

Что касается «целенаправленного уничтожения» конкретных функционеров террористической организации «Аль-Каида» (Al-Qaida) и аналогичных структур, то, по мнению министра, это не является чем-то исключительно новым, не противоречит американскому законодательству и соответствует традиционным принципам ведения военных действий. Известно, что во время второй мировой войны разведслужбы вооруженных сил Соединенных Штатов целенаправленно отслеживали перемещения японского адмирала И. Ямамото, руководившего нападением на Перл-Харбор, и, как только представилась возможность, самолет, на борту которого он находился, был сбит. Те же самые правила действуют и сегодня,

²²⁴ <http://www.cfr.org/terrorism-and-the-law>.

после устранения лидера Al-Qaida У. бен Ладена», – подчеркнул министр в своем отчете перед членами Юридического комитета Сената Конгресса США.

Драматическая ситуация, по мнению министра, возникает, когда речь идет о небольшой группе американских граждан, присоединившихся за рубежом к террористам в целях участия в нападениях против собственной страны и своих соотечественников. Закрепленные в вековой юридической практике принципы и многочисленные решения Верховного суда в период второй мировой войны свидетельствуют о том, что само по себе американское гражданство не предоставляет подобным людям иммунитет от преследования и наказания, в т.ч. и в форме «целенаправленного уничтожения».

Тем не менее сам факт американского гражданства побуждает правительство к строгому учету всех конституционных норм, распространяющихся и на лиц, поставивших целью убийство невинных граждан США. Наиболее значимой из этих норм является положение V поправки к Конституции Соединенных Штатов, в соответствии с которым правительство не вправе лишить американского гражданина жизни без соблюдения «должной правовой процедуры».

Существует распространенная точка зрения, подчеркнул министр, «что прежде, чем санкционировать проведение спецоперации по ликвидации террориста – гражданина США, президент должен получить соответствующее решение федерального суда. Но это ошибочное мнение. Требование Конституции обеспечить «должную правовую процедуру» не тождественно требованию обеспечить «должную судебную процедуру». Именно об этом говорится в одном из последних решений Верховного суда США, и именно этой линии, по словам министра, придерживается администрация президента.

Гражданин США, являющийся членом руководства Al-Qaida или аналогичной террористической организации, принимающий активное участие в планировании и/или осуществлении убийства невинных американских граждан, может стать законным объектом для «целенаправленного уничтожения» в ходе специальной операции при соблюдении трех условий.

Во-первых, если правительство США в результате тщательного изучения установит, что данное лицо представляет «неизбежную угрозу» террористического нападения на Соединенные Штаты или их граждан.

Во-вторых, если пленение данного лица не представляется возможным в течение разумного периода времени, а затяжка с его арестом чревата угрозой для жизни американских граждан.

В-третьих, если операция по его уничтожению может быть осуществлена в соответствии с установленными принципами ведения войны, которые предполагают «военную значимость» объекта поражения, минимальные сопутствующие жертвы, непричинение излишних физических страданий объекту и т.п.

Оценка того, представляет ли конкретное лицо «неизбежную угрозу», основывается на учете имеющегося у правительства США «окна возможностей» для срыва планируемого теракта, потенциальных трагических последствий для гражданского населения, если данное «окно возможностей» не будет использовано, а также вероятности предотвращения в результате спецоперации будущих масштабных нападений на Соединенные Штаты».

Однако бывший министр юстиции США Рамсей Кларк так оценил современную американскую антитеррористическую политику: «Глобализация не имеет никакой другой мотивировки, кроме прибыли. Сегодня в условиях падения экономических показателей в США война (по возможности крупномасштабная, но без больших людских потерь) становится все более необходимой для пошатнувшейся американской экономики. И для этого ничего лучше придумать нельзя, чем т.н. борьба с терроризмом»²²⁵.

Из указанного следует, что конституционно-правовые ценности и механизмы США направлены в сторону приоритета государственной безопасности. При этом анализ положений нормативных правовых актов США в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй показывает, что термин «государственная безопасность», т.е. «национальная безопасность» целенаправленно не

²²⁵ Шестаков В. Террор – мировая война. М.: Олма-Пресс. 2003. С. 233.

закреплен в правовых документах в интересах продвижения агрессивной военной политики за пределами данного государства²²⁶.

Следует также отметить, что в последнее несколько лет в практике Верховного суда США, являющегося высшей апелляционной инстанцией для подсудимых, в отношении которых уже имеются решения нижестоящих федеральных судов или высших судов штатов, все чаще проявляется подход к толкованию законодательства в пользу лиц, преступивших закон.

Например, суд первой инстанции на основании заключения эксперта, обрабатывавшего с помощью компьютерных технологий результаты различных исследований, счел подозреваемого виновным. Затем в Верховном суде США при рассмотрении апелляции судьи прислушались к мнению адвоката о том, что права обвиняемого, предусмотренные VI поправкой к Конституции США, были нарушены, поскольку в суде не свидетельствовали лаборанты, иные специалисты, проводившие базовые исследования для эксперта, и оправдают человека, совершившего преступление, в т.ч. террористического характера.

Представители органов прокуратуры США высказывают обеспокоенность по поводу законодательной ловушки, предусматривающей личную явку в суды всех экспертов, работавших над тем или иным материалом²²⁷.

Представляется, что одним из факторов, способствующих воспроизводству юридических коллизий в США, является отсутствие должного взаимодействия между законодательными и судебными органами в рассматриваемой сфере на общегосударственном и внутригосударственном уровнях. При этом нормативная правовая база США в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй одновременно является неунифицированной (несистематизированной) и фрагментарной (локальной) с точки зрения юридической техники.

Также, анализируя законодательство США, можно сделать вывод о системном ограничении права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Прослушивание проводных, устных и электронных коммуникаций в целях расследования преступлений

²²⁶ См.: *Миц Д.С.* Защита конституционного строя отдельных стран мира в контексте их национальных интересов // *Федеральный научно-практический журнал «Платон»*. 2013. № 4. С. 25.

²²⁷ <http://www.latimes.com/news/nationworld/nation/la-na-court-scalia-201111>.

регулируется Законом США 1968 г. «О контроле над преступностью и обеспечении безопасности на улицах», а также Законом США от 21 октября 1986 г. «О приватности электронных коммуникаций» (Electronic Communications Privacy Act of 1986)²²⁸. Прослушивание в целях обеспечения национальной безопасности регулируется Актом по наблюдению за иностранной разведывательной деятельностью от 25 октября 1978 г. (Foreign Intelligence Surveillance Act, далее – FISA)²²⁹. Если в соответствии с Законом «О приватности электронных коммуникаций» судья подписывает ордер на прослушивание телефонных переговоров по запросу от высшего должностного лица департамента юстиции, то, по FISA, судьи действуют в рамках специального Суда FISA (FISA Court of Review), выдавая ордера по запросу от генерального прокурора. Закон позволяет правительству начать прослушивание, а затем объяснить в суде и получить санкцию задним числом. С 1979 г. суд FISA удовлетворил десятки тысяч запросов на прослушивание, а отклонил всего четыре²³⁰.

Суд разрешает прослушивание телефонных переговоров по FISA в случаях: 1) Президент США дал положительное заключение на запрос Генерального прокурора США; 2) Генеральный прокурор США одобрил запрос от офицера федерального агентства; 3) имеется вероятность, что коммуникации могут быть использованы иностранной разведкой или ее агентами; 4) имеется вероятность, что цель – иностранная разведка или ее агент (это понятие включает в себя международные террористические организации).

В соответствии с FISA целью не могут быть американские граждане, чьи права на частную жизнь защищены I поправкой к Конституции. Последнее ограничение было временно снято Патриотическим актом (в литературе его часто называют Законом или Актом о патриотизме) от 26 октября 2001 г.²³¹ Это стало причиной скандала в 2005 г. по поводу

²²⁸ Закон США от 21 октября 1986 г. «О приватности электронных коммуникаций». Информация размещена на сайте: <http://floridalawfirm.com/privacy.html>.

²²⁹ Акт по наблюдению за иностранной разведывательной деятельностью от 25 октября 1978 г. Информация размещена на сайте: <http://www.cnss.org/PL%2095-511.pdf>.

²³⁰ Иск против прослушки. Информация размещена на сайте: <http://www.agentura.ru/dossier/usa/nsa/lawsuit>.

²³¹ Патриотический акт от 26 октября 2001 г. (The Uniting and Strengthening America Providing Appropriate Tools Required to Intercept or Obstruct Terrorism Act of 2001 - the «PATRIOT Act», Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 (2001). Информация размещена на сайте:

массового прослушивания телефонных переговоров граждан США со стороны Агентства национальной безопасности США²³².

Следует отметить, что в современных условиях вопросы конституционной защиты прав и свобод человека, а также соразмерности временных ограничений основных прав и свобод человека в условиях противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй требуют активной проработки со стороны представителей судебного корпуса США.

Также положения вышеуказанного Патриотического акта значительно расширили права и полномочия специальных служб и правоохранительных органов в противодействии терроризму. Сравнение положений законодательства, регламентирующего противодействие терроризму, в Соединенных Штатах Америки и в некоторых других странах мира позволяет выделить следующие особенности в правовой системе США:

в законодательстве США терроризм закреплен в расширительной трактовке, охватывающей многие проявления террористической деятельности;

в США законодательно закреплен перечень террористических преступлений, включающий 38 статей федерального законодательства;

после принятия Патриотического акта (Акта о патриотизме) были внесены изменения в «Законы РИКО» – комплексное законодательство, регламентирующее борьбу с организованной преступностью. Это повлекло значительные юридические последствия оперативно-разыскного, уголовно-правового, уголовно-процессуального и пенитенциарного характера²³³.

А.Г. Залужный справедливо указывает на то, что в связи с принятием данных нормативных актов некоторыми авторами высказывались опасения, что, например, «Акт о патриотизме, как и любой принятый в спешке законодательный акт, может растоптать гражданские свободы в стремлении

http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf

²³² См.: *Крюков С.В.* Конституционные основы ограничения основных прав и свобод человека и гражданина в целях защиты государственной тайны: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. С. 76-78.

²³³ См.: *Сергеева А.А., Щерблыкина И.В.* Некоторые вопросы совершенствования законодательства в сфере противодействия террористическим преступлениям // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2013. № 1. С. 97.

установить хотя бы видимость национальной безопасности»²³⁴. Однако, как показали события последних лет, если меры по противодействию экстремизму и терроризму оказываются эффективными, то они находят понимание у граждан²³⁵.

Следует отметить, что в Великобритании 11 марта 2005 г. вступил в силу закон «О предотвращении терроризма» [(The Prevention of Terrorism Act 2005 (PTA)], призванный разрешить коллизию, возникшую после решения Судебной палаты лордов в декабре 2004 г. В данном решении высшая судебная инстанция страны постановила, что ч. 4 принятого в 2001 г. закона «О безопасности, борьбе с терроризмом и уголовными преступлениями» (ATCSA) противоречит британскому закону «О правах человека» (Human Rights Act), т.к. предоставляет правоохранительным органам полномочия на задержание иностранцев, подозреваемых в террористической деятельности, на неопределенное время без предъявления обвинения и судебного разбирательства.

Годом ранее королевский «Ньютоновский комитет» [(Privy Counsellor Review Committee («Newton Committee»)] направил в правительство Великобритании подробные рекомендации по приведению национального антитеррористического законодательства в соответствие с Европейской конвенцией о правах человека, которые, однако, были проигнорированы кабинетом правительства.

Главное, к чему призывал «Ньютоновский комитет» разработчиков законопроекта о предотвращении терроризма, заключалось в необходимости учета ст. 6 Европейской конвенции, предписывающей гарантировать подозреваемому в совершении преступления «право на справедливый суд» (fair trial). Данное право согласно указанной статье Конвенции включает в себя «презумпцию невиновности», «право на квалифицированную защиту» и «разумную возможность оспорить предъявляемое обвинение, а также доказательства, его подкрепляющие».

По мнению оппонентов главы правительства в парламенте и представителей правозащитных организаций, правительство, отказавшись от

²³⁴ См.: Дерек Д. Американский Акт о патриотизме. Антитеррористическое законодательство США и его угроза религиозной свободе // Религия, политика и права человека: Материалы конференции / Под ред. А.В. Пчелинцева и Т.В. Томаевой. - М.: Институт религии и права, 2002. - С. 58.

²³⁵ См.: Залужный А.Г. Право. Религия. Закон. - М.: Научная книга, 2008. - С. 308-310.

включения в закон «О предотвращении терроризма» гарантии на «справедливый суд», фактически сохранило за собой право на «определение наказания без судебного приговора». Тот факт, что наказание в форме тюремного заключения (detention) заменено в новом законе «принудительными ограничениями свободы» (obligations), накладываемыми на подозреваемых в террористической деятельности лиц, не меняет существа дела.

Действительно, пытаясь исполнить постановление Судебной палаты лордов и одновременно не утратить полностью контроль за освобождаемыми из заключения исламистами, правительство предложило парламенту заменить прежний перечень полномочий органов правопорядка, изложенных в ч. 4 действующего закона ATCSA, системой «ордеров по контролю за лицами, подозреваемыми в терроризме» (control orders). Данные ордера, как указывается в преамбуле закона РТА, «призваны предотвратить или ограничить участие потенциальных террористов в дальнейшей террористической деятельности». При этом сам закон РТА определяет процедуру выдачи «контрольных ордеров» и их виды, какие ограничения и на какой срок могут быть наложены на конкретное лицо, порядок взаимодействия правоохранительных и судебных органов, а также другие вопросы, регулирующие особенности судопроизводства, возникающие в связи с введением в практику указанных ордеров.

Закон «О предотвращении терроризма» предусматривает два вида «контрольных ордеров». Первый вид, именуемый «non-derogating control orders» (NDCO), не предполагает наложение на подозреваемого ограничений свободы, запрещенных ст. 5 Европейской конвенции о правах человека. Второй вид ордеров, называемый «derogating control orders» (DCO), предусматривает такие формы ограничений свободы, включая домашний арест, которые запрещены указанной статьей конвенции, если они налагаются на подозреваемого без соответствующего судебного приговора.

«Контрольный ордер» первого вида выдается министерством внутренних дел с уведомлением об этом суда, который в течение семи дней должен определить, имеются ли достаточные основания для наложения на подозреваемого того характера и того срока ограничений свободы, которые указаны в ордере. Пока суд занимается первичным рассмотрением этого вопроса, подозреваемый, как указано в законе РТА, находится в

«предварительном заключении», а само рассмотрение осуществляется без участия «подконтрольного лица» и его защитника.

В случае подтверждения судом правомерности предлагаемых в отношении подозреваемого ограничительных мер назначаются «полные» судебные слушания с приглашением задержанного и его адвоката. Процедура слушаний предусматривает также рассмотрение секретных свидетельств, представляемых полицией и специальными службами, но уже без участия подозреваемого и защитника. Использование секретных доказательств позволяет суду принимать во внимание сведения, добытые в результате пыток, при условии, что эти пытки «проводились не в Великобритании, а в третьих странах без участия представителей правительства Ее Величества».

«Контрольный ордер» второго вида выдается только судом по запросу министра внутренних дел при условии, что перед этим суд принял решение о «нераспространении на лицо, указанное в запросе, положений ст. 5 Европейской конвенции о правах человека». Для того чтобы такое решение было принято, представитель МВД должен обосновать перед «узким составом» суда наличие «разумных оснований» для подозрений конкретного лица в причастности к террористической деятельности. Вслед за этим суд самостоятельно выносит постановление об удовлетворении запроса МВД, и лишь после этого проводятся слушания с участием всех заинтересованных сторон. Как и в предыдущем случае, предусматривается рассмотрение секретных доказательств в закрытом режиме, т.е. без допуска на заседания обвиняемого и его защитника.

Как отмечают эксперты, роль судебной инстанции в рамках исполнения закона РГА не заключается в выяснении степени виновности подозреваемого и вынесении ему приговора, а ограничивается лишь определением обоснованности запроса МВД на выдачу того или иного вида «контрольного ордера».

Закон определяет также виды наказаний за нарушение ограничений, указанных в ордерах, предусматривает возможность и порядок модификаций «контрольного ордера» в сторону смягчения или ужесточения налагаемых им ограничений на свободу подозреваемого в террористической деятельности лица, а также процедуру апелляции в случае несогласия последнего с назначенным ему наказанием.

Кроме того, в законе уточняются признаки поведения лица, на которое распространяется действие положений закона. К таким признакам, в частности, относятся:

совершение, подготовка или подстрекательство к совершению акта терроризма;

действия, которые способствуют совершению, подготовке или подстрекательству к совершению акта терроризма;

действия, направленные на оказание помощи или поддержки лицам, в отношении которых точно или предположительно известно, что они причастны к террористической деятельности.

Парламентский контроль за исполнением закона «О предотвращении терроризма» осуществляется путем заслушивания отчета министра внутренних дел в палате общин каждые три месяца в течение одного года, которым и ограничивается период действия закона. По истечении этого срока закон может быть продлен еще на один год²³⁶.

Из вышеизложенного следует, что в настоящее время прослеживается развитие конституционно-правовых механизмов противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй Великобритании. В то же время связанные с этим жесткие подходы со стороны политического руководства страны критически оцениваются различными авторитетными экспертами национального и международного уровня.

Так, 26 марта 2013 г. палата лордов вслед за палатой общин большинством голосов одобрила законопроект под названием «Правосудие и безопасность», который, став законом, «позволит правительству на правовой основе скрывать свои преступления, особенно в случаях нарушения гражданских прав человека сотрудниками специальных служб»²³⁷.

Согласно данному законопроекту в случае судебного иска частного лица к правительству юристы последнего получают возможность по своему усмотрению прибегнуть к «процедуре закрытых слушаний» и отказать истцу и его адвокатам в праве ознакомиться с секретными материалами,

²³⁶ См.: *Миц Д.С.* Основы конституционно-правового регулирования в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй: ценности и механизмы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. Третий выпуск (№ 40). С. 509-511.

²³⁷ http://www.amnesty.org.uk/news_d*etails.asp?NewsID=20704.

используемыми стороной защиты для оправдания действий своего клиента, совершенных им «в интересах национальной безопасности».

Представляется, что активная законопроектная деятельность в Великобритании в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй, в т.ч. направленная на временное правовое ограничение общественных отношений, может создать предпосылки к протестной активности среди различных социальных групп данной страны. При этом одним из вариантов разрешения складывающейся негативной ситуации является политика и практика, способствующая активному участию представителей институтов гражданского общества в законопроектной и законодательной деятельности государственных структур (в т.ч. в форме общественного контроля).

Парламентский Комитет по разведке и безопасности опубликовал заключение по предложенному правительством Великобритании законопроекту «О персональных данных в информационных сетях» (Communication Data Bill)²³⁸, в котором предусмотрены меры по облегчению и легитимизации доступа спецслужб к персональным данным пользователей сети Интернет и мобильной связи.

В процессе выработки этого заключения члены Комитета учли позиции министра внутренних дел, руководителей Службы безопасности (МИ-5) и Штаб-квартиры правительственной связи (ШКПС), а также основных провайдеров сети Интернет.

Представляют интерес сформулированные в проекте закона технические особенности функционирования сети Интернет, которые в настоящее время создают препятствия для доступа спецслужб к персональным данным пользователей, а также предложенные законодательные меры для преодоления этих препятствий. Заслуживают внимания и сформулированные в законопроекте детализированные перечни персональных данных, в которых нуждаются спецслужбы и доступ к которым в электронных сетях требует легализации.

Комитет констатирует, что «прогресс последних лет в области информационных технологий привел к заметному ухудшению доступности

²³⁸ Intelligence and Security Committee. Access to communications data by the intelligence and security Agencies. Crown copyright. 2013. February. – www.official-documents.gov.uk.

персональных данных в информационных сетях для служб разведки и безопасности».

В связи с этим процедуры, введенные в действие такими документами, как закон «О регулировании полномочий при проведении расследований» 2000 г. и «Практическое руководство по сохранению данных в информационных сетях», согласованные с провайдерами и утвержденные парламентом в 2007 г., утрачивают свое практическое значение, т.к. не обеспечивают в новых условиях необходимый для спецслужб уровень доступа к персональным данным пользователей Интернета.

Обсуждая необходимые изменения в законодательстве, члены Комитета исходят из того, что развитие информационных технологий привело к существенным изменениям в условиях функционирования электронных сетей, среди которых заслуживают внимания следующие.

1. Поскольку провайдеры в массовом порядке переходят к тарифам на безлимитный Интернет, для них утрачивается необходимость сохранять в интересах бизнеса данные о конкретных вызовах, переданных пользователями, текстах или действиях по поиску информации.

2. С глобализацией Интернета провайдеры нередко выступают в роли посредников, пересылая необходимую информацию от конкретной компании к пользователю, не имея у себя данных о последнем.

3. Обмен информацией или контакт между двумя пользователями может происходить при участии большого числа зарубежных провайдеров. В этом случае данные о конкретном единичном контакте между двумя пользователями, интересующими спецслужбу, могут быть разделены между несколькими провайдерами, что существенно затрудняет поиск пользователей.

4. Провайдеры иностранных сетей за пределами зоны ЕС, даже если они готовы сохранять персональные данные в интересах властей своей страны, не связаны обязательствами делать это в интересах другого государства.

В результате в современных условиях провайдеры при ведении дел в Интернете сохраняют в сети меньшее количество персональных данных о пользователях, а те, которые сохранены, становятся менее доступны для спецслужб.

Комитет по разведке и безопасности одобряет предложенную в проекте закона процедуру, которая должна придать легитимность операциям

спецслужб на каналах связи в новых условиях. Закон должен наделять члена кабинета, осуществляющего политическое руководство деятельностью спецслужбы (т.е. в отношении Службы безопасности – министра внутренних дел, а в отношении Секретной разведывательной службы и Штаб-квартиры правительственной связи – министра иностранных дел), правом направлять всему сообществу провайдеров Интернета официальное распоряжение – «ордер» (order), обязывающее их предоставить конкретной спецслужбе персональные данные на пользователей Сети.

Кроме того, согласно проекту министр внутренних дел уполномочен направлять отдельным провайдерам особое «уведомление» (notice), обязывающее их сохранять персональные данные в интересах спецслужбы, с детализацией того, какие именно данные необходимы. Информация о том, какая конкретно провайдерская компания получила уведомление, является конфиденциальной, т.к., если объект интереса спецслужб будет об этом осведомлен, он перестанет пользоваться услугами этой компании, чем затруднит работу спецслужб.

Провайдеры получают право оспаривать требования, содержащиеся в уведомлении, перед Бюро по согласованию технических вопросов (Technical Advisory Board), которое может представить министру внутренних дел свои рекомендации, но не отменить уведомление.

Меры контроля за исполнением закона возлагаются на Уполномоченного по надзору за перехватом каналов связи. Он несет ответственность за обеспечение режима секретности полученных спецслужбами персональных данных, исключая их случайную утрату, несанкционированное уничтожение, незаконное овладение или разглашение. Он также обязан гарантировать безопасность технической процедуры передачи данных от провайдеров в распоряжение спецслужбы, которая исключала бы их утечку.

Таким образом, в современных условиях в Великобритании происходят устойчивые политико-правовые тенденции отхода от соблюдения законности и ужесточения организационно-правовых мер в национальных интересах.

К этому следует добавить, что Европейский суд по правам человека, рассмотрев схожую проблему в ФРГ через призму уголовного дела «Класс и

другие против Федеративной Республики Германии»²³⁹, подтвердил законность использования ограничения права на тайну переписки.

Следует отметить, что Закон ФРГ от 9 января 2002 г. «О борьбе с терроризмом»²⁴⁰ существенно изменил действующее законодательство и оказал заметное влияние на функционирование системы защиты конституционного строя, в т.ч. путем ограничения основных прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с ним создана нормативная правовая база для использования биометрических данных в паспортах и карточках идентификации, упрощены механизмы предоставления специальным службам права на истребование у провайдеров, авиалиний и туристических агентств информации об их пользователях, создания базы данных образцов голоса. Указанные новеллы в полном объеме могут использоваться органами безопасности и для защиты конституционного строя.

В законодательстве ФРГ содержится общий перечень преступлений, по которым возможно проведение прослушивания телефонных переговоров. В указанный перечень входят: преступления против мира и государственная измена; подрыв демократического строя и законности; шпионаж или угроза международной безопасности; преступления против национальной обороноспособности; преступления против войск НАТО в ФРГ; преступления, учтенные в разделе 129 а Уголовного кодекса (убийство, геноцид, отравление и т.д.); преступления, учтенные в разделе 92.1 (8) Акта об иностранцах (тайная запрещенная организация и деятельность групп, состоящих в основном из иностранцев). Аналогичный подход имеет место и в ряде других западных стран²⁴¹.

Базой для системы защиты конституционного строя в ФРГ и допустимых при этом ограничений основных прав и свобод человека и гражданина является Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г.²⁴² (с поправками от 24 июня 1968 г.).

²³⁹ Европейский суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. Т. 1. М., 2000. С. 168-186.

²⁴⁰ О борьбе с терроризмом: Закон ФРГ от 9 января 2002 г. // BGVl. 2002. I. P. 361, 3142.

²⁴¹ Захарцев С.И., Игнащенко Ю.Ю. К вопросу о допустимости проведения прослушивания телефонных переговоров по преступлениям небольшой и средней тяжести // Правоведение. 2006. № 3. С. 140.

²⁴² Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2003. С. 101.

В соответствии со ст. 2 Основного закона ФРГ только на основании закона допускается вмешательство в право на личную неприкосновенность и свободу личности. В основном законе ФРГ оговорены ограничения следующих основных прав и свобод, которые допустимы, в т.ч. с целью защиты конституционного строя:

тайны переписки, а равно тайны почтовой и телесвязи (ст. 10);

свободы передвижения (ст. 11);

права на неприкосновенность жилища (ст. 13);

права собственности (ст. 14);

права выражать свои мнения устно, письменно и путем изображения для лиц, принадлежащих к вооруженным силам (ст. 17);

свободы мнений, печати, образования (ст. 18).

Статья 10 Основного закона ФРГ гласит: «1. Письма, почтовые отправления и телекоммуникации являются неприкосновенными. 2. Любые ограничения могут вводиться только соответствующим законодательным актом. Если то или иное ограничение направлено на защиту свободного демократического строя или существования, или безопасности Федерации, то законодательный акт может предусматривать, что лицо, на которое оно распространяется, может не уведомлять о наличии такого ограничения, а обращение в суд может заменяться рассмотрением дела органами или вспомогательными структурами, назначаемыми парламентом». С учетом указанной статьи одним из важнейших нормативных правовых актов, ограничивающих право на тайну переписки, почтовых отправлений, телефонных разговоров, является Закон ФРГ от 13 августа 1968 г. «Об ограничении тайны переписки, почтовой и телекоммуникационной тайны» (*Gesetz zur 10 des Grundgesetzes*, далее – Закон G 10)²⁴³, изданный в развитие ст. 10 п. 2 Основного Закона ФРГ. Закон G 10 точно определяет и тем самым ограничивает цели, ради которых могут быть введены ограничительные меры.

Применительно к этому закону (через призму положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод) интересна позиция германского Суда по правам человека – Комиссии по правам человека от 9 марта 1977 г.: «...Суд, оценивая возможности защиты, предоставляемой в пределах

²⁴³ Об ограничении тайны переписки, почтовой и телекоммуникационной тайны: Закон ФРГ от 13 августа 1968 г. // *BGBI*. 1968. I. P. 949; последние изменения внесены Законом ФРГ от 28 октября 1994 г. «О борьбе с преступностью» // *BGBI*. 1994. I. P. 3186ff.

статьи 8, не может не принять во внимание два важных фактора. Первый – технические достижения в области средств шпионажа и, соответственно, средств наблюдения; второй – развитие терроризма в Европе за последние годы. Сейчас демократические общества оказываются под угрозой изощренных форм шпионажа и терроризма, и государство должно иметь возможность эффективно противодействовать таким угрозам, принимать в пределах своей юрисдикции меры по проведению тайного наблюдения за подрывными элементами. Суд поэтому признает, что существование законодательства, дающего полномочия по осуществлению наблюдения за перепиской, почтовыми отправлениями и телефонными разговорами, является в исключительных случаях необходимым в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и/или для предотвращения беспорядков или преступлений»²⁴⁴. Таким образом, Комиссия по правам человека ясно выразила свое отношение к возможным ограничениям основных прав и свобод человека и гражданина в целях защиты конституционного строя и обеспечения безопасности государства²⁴⁵.

При этом в современных германских условиях принятыми законодательными мерами стало возможным отстранение адвоката от слушания дела, если имелись подозрения, что он вовлечен в преступную деятельность вместе с подсудимым. Одновременно было признано недопустимым, чтобы один адвокат защищал в процессе нескольких лиц.

Предусмотрены законодательные меры, запрещающие предварительные контакты между арестованными террористами и их защитниками, если таким образом увеличивается возможность освобождения заключенного. Также защитник обвиняемого может быть исключен из коллегии адвокатов, если имелись данные, свидетельствующие, что он планирует преступление вместе со своим клиентом²⁴⁶.

Характерно, что в Германии принятием норм о терроризме занимались не так скрупулезно, как в других (рассматриваемых в данном исследовании)

²⁴⁴ Класс (Klass) и другие против Федеративной Республики Германии. Информация размещена на сайте: http://privacy.hro.org/court/world/klass_78.php.

²⁴⁵ См.: Крюков С.В. Конституционные основы ограничения основных прав и свобод человека и гражданина в целях защиты государственной тайны: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. С. 61-63.

²⁴⁶ Horchem H.J. Terrorism in Germany, 1985 // Contemporary Research on Terrorism. Edited by Paul Wilkinson and Alasdair M. Stewart. Aberdeen, 1989. P. 158.

странах. Германия выбрала т.н. легкий для законодателя путь, не сформировав, как и многие государства, единого понятия терроризма²⁴⁷.

Таким образом, борьба с терроризмом поставила перед государствами, непосредственно сталкивающимися с террористической угрозой, вопрос о пределах возможного ограничения прав и свобод граждан в процессе пресечения террористических актов и наказания виновных лиц. Широкое признание в мире получила трактовка терроризма как одного из явлений современной действительности, которое само подрывает основы этих прав, ставит под угрозу безопасность каждого индивида и всего человечества в целом.

Кроме того, необходимость создания особого режима в отношении прав и свобод граждан в связи с проведением антитеррористических операций была признана некоторыми странами задолго до того, как начался новый этап борьбы с терроризмом после событий в США 11 сентября 2001 г.

Одной из первых пришлось решать проблему борьбы с терроризмом Испании, которая занимала первое место в мире по уровню террористической активности в связи с существованием баскского сепаратистского движения.

В новой Конституции Испании, принятой 29 декабря 1978 г., в ст. 55-2 провозглашается конституционность определенных ограничений прав граждан, когда речь идет о предупреждении или расследовании террористических преступлений. Однако подобные ограничения не носят абсолютного характера, поскольку только Органический закон может определить форму и случаи, в которых ограничиваются права, закрепленные п. 2 ст. 17 Конституции (предварительное заключение под стражу на срок не более 72 часов, по истечении которых задержанный должен быть либо освобожден, либо передан судебным властям), а также п. 2 и 3 ст. 18 (запрещение обыска жилища без разрешения владельца или без предварительной санкции суда, а также нарушения тайны переписки, в т.ч. почтовых и телеграфных сообщений, телефонных переговоров, без судебной санкции). Такие ограничения действуют только в индивидуальном порядке с обязательной судебной санкцией при соответствующем парламентском контроле. Вместе с тем в Конституции имеются положения, провозглашающие, что «неоправданное использование полномочий влечет за

²⁴⁷ См.: *Галченко С.С.* Понятие терроризма в уголовном праве Англии, США и стран континентальной Европы // *Общество и право.* 2013. № 1 (43). С. 123.

собой уголовную ответственность за нарушение признанных законами прав и свобод».

Возможность ограничения прав граждан в связи с проведением контртеррористических мероприятий предусматривается также различными законодательными актами зарубежных государств. Так, например, во исполнение ст. 55-2 испанской Конституции 26 декабря 1984 г. был принят закон, действие которого распространяется на лиц, входящих в состав вооруженных банд или связанных каким-либо образом с террористической деятельностью. В соответствии с этим законом на основании судебного постановления и в интересах следствия возможны проникновение правоохранительных органов в жилище, его обыск с целью задержания подозреваемых лиц или обнаружения вещественных доказательств. В этих целях может осуществляться контроль со стороны следственных органов за корреспонденцией, в т.ч. почтовой, телеграфной и телефонной, лиц, причастных к преступлению. Этим законом также решается вопрос о закрытии органов печати или радиовещания, если террористические акты были совершены с их использованием. По мнению испанских юристов, такая норма «сомнительна», т.к. вступает в противоречие со ст. 20 Конституции о свободе печати.

Следует также указать, что Испания является одной из стран, которая имеет большой исторический опыт по борьбе с терроризмом. В конце 1980-х гг. страна занимала одно из первых мест по количеству террористических актов. Испания ведет развитие законодательства об антитеррористической деятельности еще с XIX в. Огромной платформой, сформировавшей понятие терроризма, является Закон «О борьбе с вооруженными бандитскими формированиями». Статья 1 гл. 1 и 2 этого закона выделяют: преступления, направленные против жизни и личной неприкосновенности; посягательство в отношении государственной власти, ее служащих, публичных должностных лиц и членов их семей; угрозы вымогательства, пожары и иные разрушения, преступления против главы государства и его наследника, против высших органов нации, против государственного строя и преступления против внешней безопасности государства, владение и хранение боеприпасов или взрывчатых веществ, равно как их изготовление, приобретение, поставка. Данный закон также говорит о применении этих норм к лицам, входящим в состав вооруженной банды или связанным каким-либо образом с террористической

деятельностью, которые подготавливают, организуют, осуществляют, сотрудничают, подстрекают к совершению перечисленных действий, а также укрывают или восхваляют участие в вооруженных бандах или террористической деятельности²⁴⁸.

Обращает на себя внимание тот факт, что в Испании нет закона о борьбе с терроризмом. Уголовно-процессуальный кодекс определяет порядок действий правоохранительных органов, в то же время ограничивая права подозреваемых в терроризме. Эти специальные меры определены в ст. 55 (2) Конституции, которая прописывает приостановление гражданских прав относительно времени задержания, сохранения неприкосновенности жилища и тайны частной переписки «в отношении определенных лиц в связи с расследованиями действий вооруженных банд или террористических групп». Статья 580 Уголовного кодекса позволяет испанским судам признавать приговоры иностранных судов в отношении действий вооруженных групп как эквивалентные приговорам по испанскому законодательству²⁴⁹.

В целом значительно продвинулись в принятии специального законодательства по борьбе с терроризмом Великобритания, США, Франция и ФРГ, которые непосредственно столкнулись с новыми вызовами. Различные мероприятия, предусмотренные этими актами, затрагивают права и свободы как граждан этих стран, так и иностранных граждан.

Так, например, в США законодательный акт, получивший название Патриотический акт 2001 г., и изданный во исполнение этого акта приказ министра юстиции упростили процедуру получения санкций суда на прослушивание телефонных разговоров, а также предусмотрели иные возможности по надзору за гражданами. Для организации контроля над пользователями электронной сети не будет требоваться разрешение судебных органов. Специальная система слежения была введена на 48 часов с санкции прокурора.

Законом также предусмотрена обязанность любого финансового института – банка, инвестиционного фонда и т.д. – раскрыть полную информацию о счетах любого из их вкладчиков, если имеются подозрения,

²⁴⁸ *Галченко С.С.* Понятие терроризма в уголовном праве Англии, США и стран континентальной Европы // *Общество и право.* 2013. № 1 (43). С. 123-124.

²⁴⁹ *Горбунов Ю.С.* Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 399.

что их денежные средства могут использоваться для финансирования террористической деятельности.

Закон США «О национальной безопасности и регистрации въезда, выезда» 2004 г. обозначил группу лиц «повышенного риска» для национальной безопасности, в которую входят граждане Ирана, Ирака, Ливии, Сирии и Судана. Эти лица при пересечении американской границы подлежат в обязательном порядке фотографированию, дактилоскопии и регистрации. В соответствии с этими актами разрешается иметь доступ к информации личного характера в отношении подозрительных лиц: электронной почте, данным анкет, кредитным электронным счетам.

Анализ законодательства Великобритании о борьбе с терроризмом последних десятилетий свидетельствует о том, что государство готово в определенной степени ограничить отдельные права и свободы граждан в случаях террористической угрозы. Борьба с терроризмом в Великобритании включает помимо уголовного применение мер административного характера, в т.ч. превентивных, по отношению к лицам, подозреваемым в причастности к террористической деятельности. К ним можно отнести, в частности, расширение полномочий полиции и армии по осуществлению арестов и обысков без судебных приказов.

В целях предупреждения террористической деятельности министр внутренних дел располагает полномочиями по изданию приказов о высылке из страны лиц, имеющих отношение к совершению, подготовке или подстрекательству к совершению террористических действий. Он также вправе издавать приказы о запрещении пребывания или въезда. Должностные лица иммиграционных и таможенных органов наделены широкими полномочиями по сбору информации. Лица, въезжающие в страну, в случае подозрений относительно их причастности к террористической деятельности могут быть подвергнуты допросу, временному задержанию для выяснения соответствующих фактов. При наличии оснований им может быть запрещен въезд в страну. Об ограничении прав граждан в сфере предоставления информации свидетельствует и расширение оснований для использования закрытых данных.

Кроме того, Акт о противодействии терроризму, преступлениям и безопасности 2001 г. наделил правительство значительными полномочиями в сфере обеспечения возможности сбора и обмена информацией по предотвращению террористических актов между министерствами и

ведомствами. Закрепление норм по совершенствованию процедуры иммиграции, развитию системы безопасности на железнодорожном и воздушном транспорте, усилению контроля за использованием токсических веществ также предполагает возможность ограничения прав граждан в той или иной степени, оправданную серьезным характером угрозы.

Законом предусмотрен целый комплекс норм, направленных на ограничение возможности использования лицами, причастными к террористической деятельности, финансовых средств частных лиц или организаций. Так, в частности, должностные лица таможенных и иммиграционных органов, а также полиции получили право до издания судебного приказа налагать арест сроком на 48 часов на денежные средства, если имеются основания считать, что они предназначены для террористической деятельности. В дальнейшем этот срок может быть продлен. Возможна также конфискация денежных средств на основании решения магистрата.

Законодательные ограничения могут касаться не только собственных, но и иностранных граждан. Так, законом предусмотрены полномочия Казначейства в определенных случаях замораживать активы иностранных граждан, если в их действиях содержится угроза жизни или благополучию граждан Великобритании.

Во Франции в 2002 г. был принят Закон «Об ориентации и планировании в области внутренней безопасности», который создает нормативную базу для принятия актов, наделяющих правоохранительные органы правом прямого и дистанционного доступа к негосударственным банковским, корпоративным и другим базам данных при наличии санкции суда.

Расширение права доступа к информации без санкции ее владельца предусматривается французским Законом «О внутренней безопасности» от 18 марта 2003 г. (изменен Законом от 16 мая 2009 г.)²⁵⁰. Этот закон наделяет компетентные органы в случае угрозы террористических действий правом досмотра транспортных средств.

В ФРГ 9 ноября 2002 г. был принят Закон «О борьбе с международным терроризмом», который внес изменения в Закон «О защите Конституции».

²⁵⁰ См., например: Институты конституционного права / отв. ред. д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А.Е. Постников. - М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ». 2013.

Этим актом специальным органам было предоставлено право получать справки в кредитных и финансовых учреждениях относительно счетов их владельцев, если имеются свидетельства наличия серьезной опасности для граждан этой страны, а также для устоев демократического правопорядка, которые рассматриваются основным объектом посягательства со стороны международных террористов.

Законодательство ФРГ предусматривает также ограничение тайны переписки или телекоммуникаций. Определенные ограничения прав граждан имеют также место в связи с выявлением и пресечением действий экстремистского и террористического характера. В этих целях осуществляются перлюстрация личной корреспонденции, прослушивание телефонных переговоров, установка видеонаблюдения. Вводится также особая форма контроля над использованием средств массовой коммуникации, в первую очередь сети Интернет. Принятие таких мер объясняется законодателями различных стран тем, что введение ограничений прав граждан обусловлено защитой интересов государства.

Поскольку борьба с терроризмом связана с осуществлением государством специальных форм деятельности, что влечет изменение их распорядительных и исполнительных полномочий, в ряде случаев вводится особый режим управления – чрезвычайный правовой режим, который вносит определенные изменения в основные права, свободы и обязанности граждан.

Так, например, в Соединенных Штатах Америки одним из оснований для введения чрезвычайного режима на федеральном уровне является «непредвиденная и чрезвычайная угроза» национальной безопасности, внешней политике или экономике страны со стороны других государств либо внешних сил. Подобный режим был введен после террористических актов 11 сентября 2001 г.

В связи с введением чрезвычайного режима могут применяться различные меры по ограничению прав и свобод. Вместе с тем в большинстве государств действуют нормы, предусматривающие, что подобные ограничения прав и свобод в связи с введением чрезвычайного режима не должны противоречить нормам международного договора в той части, которая касается неприкосновенности личности. Ограничения прав и свобод, допущенные в период действия чрезвычайного режима, впоследствии могут быть оспорены в судебном порядке, а потерпевшие могут добиться от правительства компенсации причиненного им ущерба.

Нельзя не отметить, что активизация терроризма происходит в кризисных ситуациях, при возникновении и обострении социально-политических конфликтов. При этом причины, его обуславливающие, достаточно многолики и проистекают из социальных, политических, экономических, религиозных, этнических и иных конфликтов²⁵¹. Представляется, что противодействие терроризму должно основываться на соразмерности применения организационных и правовых мер. Так, в отдельных государствах ключевые правовые вопросы в сфере противодействия терроризму отражены как в нормативных правовых, так и в концептуальных документах.

Основным фактором, способствовавшим распространению международного терроризма, стало формирование современного общества, которому присущи образование единого информационно-коммуникационного пространства, приоритет прав человека, научно-технический прогресс, развитие международных средств связи, транспорта и перевозок²⁵².

Должное правовое регулирование современных отношений в обществе и государстве может оказывать позитивное влияние в целях профилактики терроризма, а в обратном случае даже способствовать развитию благоприятных условий террористической активности²⁵³.

В свете глобальных террористических угроз разработанность правовой базы противодействия терроризму в отдельных странах представляется не соответствующей степени их опасности, поскольку носит в основном оборонительный, реагирующий характер при доминировании карательных мер²⁵⁴. При этом профилактические и прогностические вопросы в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй в юридической науке отдельных государств мало проработаны.

²⁵¹ Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 71.

²⁵² Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 40-41.

²⁵³ С начала 1990-х годов международные террористические организации все чаще используются в интересах западных корпораций, в качестве эффективного средства раздела сфер экономического влияния, конкурентной борьбы за территории, богатые углеводородами и другими стратегически важными природными ресурсами. См.: Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 45.

²⁵⁴ См.: Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 7.

Возрастают угрозы эскалации террористической активности на территорию многих государств, в т.ч. Российской Федерации со стороны международных террористических организаций «Исламское государство Ирана и Леванта» (далее – «ИГИЛ»), «Джебхат ан-Нусра» и других в связи с проведением антитеррористической операции в Сирии и выводом международной коалицией войск из Афганистана. Боевики международных террористических организаций нацелены на совершение резонансных террористических актов и диверсий во многих странах. Для достижения своих целей ими активизируется работа по вербовке в свои ряды новых членов и привлечению дополнительных источников финансирования.

Основным мотивом, побуждающим в самом общем смысле террористическую деятельность, выступает потребность в различных политических преобразованиях (в т.ч. социальные, политические, экономические и другие причины) или недопущении их (изменение, уничтожение, захват или защита власти) с использованием противоправного насилия, отражающая интересы определенных физических лиц, их групп, организаций, партий, общественных или религиозных объединений, социальных слоев, классов или государства в целом.

Можно также констатировать, что любые вопросы, связанные с совершенствованием антитеррористического правового регулирования в отдельных странах, различными оппонентами рассматриваются и афишируются перед общественностью как косвенная возможность государства противоправно воздействовать на личность.

Вместе с тем следует отметить, что какими бы благими политическими или иными мотивами ни руководствовались террористы, их деятельность по своим последствиям является противоправной, преступной и не должна подлежать оправданию ни по каким основаниям, не должна признаваться национальным и международным правом в качестве легитимной. Этот постулат не должен подвергаться сомнению. Только при признании любого террористического акта преступным можно вести речь об эффективном противодействии терроризму. Двойные стандарты, существующие в этой сфере, недопустимы, они только затрудняют борьбу с этим непростым явлением.

Кроме того, в основе видовых мотивов могут лежать также противоречия, обусловленные одновременно несколькими причинами или целями, например социальными, экономическими, этническими,

национальными и иными. Тогда политическая мотивация будет получать дополнительную окраску, в том числе религиозную, как это можно наблюдать в исламском экстремизме²⁵⁵.

Также в научной литературе существует мнение, что такие феномены, как экстремизм и терроризм, нетождественны, однако с точки зрения юридической теории и практики такое мнение не имеет под собой существенного подкрепления. В развитие данной проблематики следует резюмировать оценку рассмотренных юридических аспектов, отражающую противоправные посягательства на конституционный строй: 1) вражда и ненависть, 2) экстремизм, 3) терроризм.

Так, терроризм, исходя из мотивов, целей террористической деятельности, а также используемого противоправного насилия как метода этой деятельности, является средством политической борьбы²⁵⁶.

В этой связи государственная деятельность по совершенствованию правового регулирования в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй должна проводиться комплексно по следующим направлениям воздействия на: вражду и ненависть; экстремизм; терроризм.

С выходом терроризма за пределы национальных границ противодействие ему только национальными силами, какой бы мощью ни обладало отдельно взятое государство, становится малопродуктивным. При глобализации террористических угроз сотрудничеству государств в противодействии терроризму нет альтернативы; очевидно, что противодействие, несмотря на все внутренние противоречия, будет крепнуть и развиваться поступательно.

Вместе с тем объединение усилий различных государств и их компетентных органов в противодействии терроризму требует преодоления определенных барьеров, стоящих на этом пути и связанных с различием государственных интересов и особенностями национальных правовых систем. В связи с этим сотрудничество государств и взаимодействие их компетентных органов в противодействии терроризму является

²⁵⁵ Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 118.

²⁵⁶ Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 120.

эффективным и одновременно чувствительным к внешним воздействиям инструментом решения национальных приоритетов в данной сфере²⁵⁷.

Известно, что отдельно взятое государство не в состоянии справиться с такой угрозой, как международный терроризм. Именно по этой причине образовалась международная антитеррористическая коалиция, что дало возможность совместными усилиями более действенно противостоять этому преступному явлению. В этой связи актуальной является и система осуществления совместных мер по противодействию распространению идеологии терроризма²⁵⁸.

Кроме того, также существенной является проработка организационно-правовых вопросов взаимодействия государственных структур с негосударственными, однако эффективная реализация данных вопросов малопродуктивна, т.к. они во многом выходят за границы соблюдения прав и свобод личности.

Как отмечают эксперты, в последние годы бандподполье в отдельных государствах пополняется за счет достаточно молодых людей, некоторые из них являются приверженцами радикальных форм ислама. Для них характерны бескомпромиссность, дерзость, решительность, готовность к совершению преступлений насильственного характера. Меры ужесточения антитеррористического законодательства на такую категорию лиц влияния оказать не смогут. Не будут такие меры эффективными и с точки зрения профилактики распространения радикальных взглядов среди определенных социальных слоев и групп населения.

Отметим также, что границы применения репрессивных мер в борьбе с терроризмом четко очерчены законом, т.к. эта деятельность вторгается непосредственно в сферу прав и свобод человека. Ставя перед собой цель всемерного противодействия террористической угрозе, государство при достижении этой цели не имеет полномочий на ущемление конституционных прав граждан, применение антитеррористических мер в отношении протестных, но конституционных действий, оказание давления на

²⁵⁷ Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 252.

²⁵⁸ Миц Д.С. Деятельность институтов гражданского общества в интересах противодействия экстремизму в Российской Федерации // Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации. Комплексный подход к формированию и функционированию системы противодействия распространению идеологии терроризма: Материалы III Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 18-19 октября 2012 года). Т. 2. М.: РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, 2012. С. 90.

идеологические и мировоззренческие установки граждан. Однако примеры такой расширительной трактовки задач предупреждения терроризма можно привести даже из законодательной и правоприменительной практики некоторых развитых и вполне демократических западноевропейских стран²⁵⁹. Так, в ФРГ законы 1976 г. «Об уголовных деяниях, противоречащих конституции» и «О терроризме» предоставили полицейским органам возможность квалифицировать в качестве нарушения общественного порядка, подстрекательства к бунту и насилию акции протеста и демонстрации трудящихся и демократической общественности²⁶⁰.

По инициативе бразильского законодателя и под влиянием общественного мнения из юридического определения «терроризм» были выведены такие акции, как демонстрации и иные действия, совершенные по идеологическим мотивам, а также из политических, религиозных и расовых предрассудков, не сопряженные с насилием и совершением уголовных преступлений. Вместе с тем с 2014 г. ведется работа по ужесточению административного и уголовного наказания за участие в несанкционированных мероприятиях, за нарушение установленного порядка проведения собраний, митингов, шествий или пикетирования, а также за совершение актов вандализма, использование средств камуфляжа и масок для сокрытия лица. Так, лидер Рабочей партии в Сенате У. Коста (Humberto Costa) согласился с необходимостью поправок в антитеррористическое законодательство, но отметил при этом факт отсутствия четкого определения понятия «преступление террористического характера». Его произвольное толкование чревато вынесением сотрудниками спецслужб «спорных решений, ведущих к надуманной криминализации участников акций социального протеста»²⁶¹.

Такая опасность расширительного толкования целей антитеррористической деятельности, по мнению некоторых экспертов, существует в разных странах. Представляется, что подобная ситуация объективна для национальной и международной правоприменительной практики.

²⁵⁹ См.: *Петрищев В.Е.* Что такое терроризм, или Введение в террорологию. – М.: КРАСАНД, 2013. С. 103.

²⁶⁰ См.: *Благож Й.* Формы правления и права человека в буржуазных государствах. – М.: Юридическая литература, 1985. С. 128.

²⁶¹ *Watts J.* World Cup 2014: Brazil's Plans for Anti-terror Law Alarm Rights Groups // The Guardian. 2014. April 19. – <http://www.theguardian.com>.

Эффективная система мер борьбы с терроризмом на международном уровне должна опираться на взвешенный межкультурный, межнациональный и межрелигиозный диалог, требующий вдумчивого, уважительного отношения к чужим традициям и взглядам. Требуется сближение подходов различных стран к пониманию как природы угроз терроризма, так и методов борьбы с ним. Вполне естественно, что по мере уточнения в рамках отдельных стран сущностного наполнения понятия «терроризм», шлифовки и деполитизации в определении его компонентов можно будет постепенно сблизить и сами подходы к оценке террористических проявлений. Кроме того, весьма перспективным с позиций объединения усилий международного сообщества в деле борьбы с терроризмом является сближение национального законодательства, регламентирующего эту деятельность. Нет сомнения в том, что, если бы в каждой стране любой акт терроризма воспринимался как однозначно нелегитимный, преступный, криминальный, исчезли бы многие проблемы в организации противодействия международному терроризму, например проблема экстрадиции, т.е. выдачи террориста одним государством другой стране, интересам которой был нанесен ущерб актом террора. Тогда в отношении всех террористов «заработала» бы известная правоприменительная формула «aut dedere aut judicare» («или выдай или суди») ²⁶². Сегодня же это зачастую представляется невозможным из-за политического аспекта в оценке террористических проявлений. Процесс сближения национального антитеррористического законодательства – дело сложное, кропотливое и длительное.

Однако совершенствование антитеррористического законодательства не решает всех проблем, которые создает сегодня терроризм для отдельных стран и всего мира в целом. Ведь законы, направленные на борьбу с терроризмом, по существу нацелены на пресечение террористических проявлений и наказание лиц, их допустивших. Между тем гораздо важнее предотвращать такого рода действия. Каждое реализованное террористическое проявление сопряжено с такими масштабными негативными последствиями политического, правового, социального, экономического, нравственного и иного характера, что даже отлично проведенная специальными службами и правоохранительными органами операция по захвату или обезвреживанию террористов не может

²⁶² См., например: *Толстых В.Л.* Вопросы процесса в решениях международных судов в первой декаде XXI века // *Российский юридический журнал.* 2011. № 3.

компенсировать нанесенный вред и оцениваться только положительно, т.к. свидетельствует об упущенных возможностях предотвращения акции терроризма. Кроме того, многие негативные последствия наступают уже на стадиях приготовления к террористическому посягательству.

Действительно, в это время совершаются многие общеуголовные преступления (хищение, незаконное приобретение огнестрельного оружия, взрывчатых, токсичных, радиоактивных и других веществ, которые могут быть использованы в качестве средств совершения преступлений; угрозы убийства; уничтожение имущества и т.д.), значительные группы и даже целые слои населения вовлекаются в различные негативные криминогенные процессы, нарастает социальная напряженность, обостряются межнациональные, межэтнические и межрелигиозные противоречия, распространяется правовой нигилизм, повышается агрессивность по отношению к оппонентам.

Перечисленные обстоятельства остро ставят вопрос о необходимости расширения в спектре мер по противодействию международному терроризму мер превенции, профилактики террористических проявлений. Для этого необходимо скрупулезно выявлять и совместными усилиями устранять первопричины и детерминанты терроризма²⁶³.

Однако процессы совершенствования актуальных правовых мер распыляются юридической теорией, без подкрепления в соответствующей сфере правоприменительных и судебных практик.

Акции терроризма отличаются повышенной опасностью, обладают высоким общественным резонансом, влекут за собой человеческие жертвы и крайне негативные, порой невосполнимые последствия политического, социального, нравственного характера.

Зачастую даже успешно проведенная контртеррористическая операция, закончившаяся ликвидацией террористов, не может компенсировать вред, нанесенный террористической акцией. В этой связи приоритетное значение в противодействии террористическим угрозам приобретают предупреждение акций терроризма, их профилактика²⁶⁴.

²⁶³ См.: *Петрищев В.Е.* Что такое терроризм, или Введение в террорологию. – М.: КРАСАНД, 2013. С. 330-332.

²⁶⁴ См.: *Петрищев В.Е.* Что такое терроризм, или Введение в террорологию. – М.: КРАСАНД, 2013. С. 355.

В современных условиях становится целесообразным на национальном и международном уровнях изучение организационно-правовых вопросов в сфере профилактики противоправных посягательств на конституционный строй.

Следует подчеркнуть, что в различных странах степень долевого участия специальных служб в сфере профилактики терроризма, а также задачи и формы этого участия варьируются в достаточно широких пределах и зависят от целого ряда факторов: уровня угроз террористического характера общественной и государственной безопасности, особенностей национального менталитета, истории, обычаев, отношений данного государства с соседними странами, наличия оппозиции и степени активности и форм протестных акций с ее стороны, демократических либо, напротив, авторитарных традиций в стране и т.д. Однако при всем широком разнообразии этих факторов можно отметить одну общую тенденцию: чем реальнее и острее террористические угрозы, тем большими полномочиями наделяются специальные службы и иные силовые государственные структуры (армия, полиция, жандармерия) в сфере борьбы с терроризмом в целом и в области его профилактики в частности²⁶⁵.

Так, Конгрессом США были одобрены специальная программа по проведению разъяснительной работы среди общественности и программа сотрудничества со СМИ по борьбе с терроризмом и его различными проявлениями²⁶⁶.

В США большой акцент делается на вовлечение специальных служб в централизованную координацию профилактической работы, в рамках которой принимаются и реализуются ее конкретные программы в отдельных штатах или в масштабе всей страны. Подобные меры осуществляются и в других государствах (ФРГ, Япония, Австрия, Канада и др.)²⁶⁷. Получили широкую известность широкомасштабные профилактические программы ФБР «Развитие контрразведывательного сознания» (1978 г.), «Контрразведывательная защита» (1982 г.), «Повышение осведомленности

²⁶⁵ См.: *Петрищев В.Е.* Что такое терроризм, или Введение в террорологию. – М.: КРАСАНД, 2013. С. 421.

²⁶⁶ *Алексеев О.Н.* Противодействие терроризму в США: опыт и проблемы // Теория и практика общественного развития. 2012. № 7. С. 201.

²⁶⁷ См.: *Петров Э.И.* Проблемы правового обеспечения предупреждения преступлений органами внутренних дел // Преступность и законодательство. - М.: Криминологическая ассоциация, 1997. С. 285.

служащих в вопросах безопасности» (1986 г.), «Развитие контрразведывательного и антитеррористического сознания» (июль 1996 г.) и ряд других, направленные на формирование у населения взглядов и настроений, способствующих решению сотрудниками ФБР стоящих перед ними задач²⁶⁸.

Специфика национальной стратегии борьбы с терроризмом в каждой конкретной стране определяется особенностями оперативной и социально-политической обстановки, уровнем и масштабами террористических угроз, численностью и оснащенностью террористических структур на данной территории и наличием у них поддержки извне. На формирование антитеррористической стратегии влияют характер субъектов террористической деятельности, их социальные и политические цели, декларируемые ими лозунги, уровень поддержки со стороны части населения, степень сращивания террористов с организованной преступностью. Следует учитывать и национальную историю, культурные, нравственные и религиозные традиции населяющих страну народов, специфику правовой системы государства, уровень развития демократических институтов. Этот перечень факторов, который можно было бы продолжить, необходимо учитывать при создании и совершенствовании антитеррористической стратегии, которая по степени своей жесткости реагирования на терроризм может варьироваться в весьма широких пределах.

Так, например, высокая террористическая активность в Израиле, Перу, Алжире и ряде других государств вынудила в свое время их руководство взять на вооружение предельно жесткую антитеррористическую стратегию с применением преимущественно военных, полицейских и специальных мер. Акцент при этом делался на физической ликвидации лидеров и активистов террористических структур.

Жесткая стратегия борьбы с терроризмом традиционно реализуется и США, причем после трагических событий 11 сентября 2001 г. она была еще больше ужесточена и стала глобальной. В стране было введено чрезвычайное положение. Уже 24 октября 2001 г. Палатой представителей Конгресса США во внеочередном порядке принимается специальный билль, т.н. Патриотический акт, вводящий дополнительные уголовно-правовые и специальные меры усиления борьбы с терроризмом, в т.ч. осуществление

²⁶⁸ См.: *Петрищев В.Е.* Что такое терроризм, или Введение в террорологию. – М.: КРАСАНД, 2013. С. 421-422.

слежки за негражданами США (сроком до года), ужесточение иммиграционной политики, истребование от юридических и физических лиц источников информации и др. 13 ноября 2001 г. Дж. Бушем был издан указ «О задержании, обращении и рассмотрении дел в отношении неграждан в ходе войны с терроризмом». В качестве главного субъекта борьбы с терроризмом были объявлены вооруженные силы, американская юрисдикция в отношении террористических преступлений, которая и ранее трактовалась весьма широко, становилась поистине глобальной, а лиц, причастных к терроризму, в любой точке Земного шара предлагалось судить по законам военного времени в специальных трибуналах (т.н. военных комиссиях). Seriously дискутировался и вопрос о внесудебном порядке физической ликвидации наиболее опасных террористов – порядке, который практиковался, например, израильскими специальными службами²⁶⁹.

В настоящее время Израиль – демократическая страна, которая сталкивается с терроризмом значительно чаще, чем большинство других государств. Необходимость противодействия террору и одновременно сохранения в стране демократического режима ставит перед Израилем сразу три задачи: с одной стороны, особую важность приобретает поиск эффективных средств борьбы с террором, с другой – становится очевидной необходимость определения дозволенного и недозволенного, т.е. фиксации тех границ, в которых борьба с террористами может вестись, наконец, с третьей стороны, необходимо искать баланс между национальной безопасностью и соблюдением прав человека. В рамках реализации первой задачи критическую значимость имеют те или иные силовые структуры, а также профильные государственные органы; юридическая система мало чем может помочь им в этом, судьи не могут решить проблему террора. Однако решение второй и третьей задач – дать правовую оценку, насколько та или иная антитеррористическая мера, применяемая государством, законна или, напротив, незаконна, – может быть возложено только на судей Верховного суда²⁷⁰.

²⁶⁹ См.: *Петрищев В.Е.* Что такое терроризм, или Введение в террорологию. – М.: КРАСАНД, 2013. С. 313-314.

²⁷⁰ *Задворянский Е.Э.* Роль судебного контроля в конституционно-правовом обеспечении безопасности и противодействия терроризму (на примере судебной практики Израиля). Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 10. С. 9.

Специфика функционирования Верховного суда в Израиле состоит в том, что он служит судом первой инстанции для всех исков против государства²⁷¹.

Функционирование Верховного суда Израиля как первой и единственной судебной инстанции для исков против государства характеризуется несколькими важными особенностями²⁷².

Прежде всего, практически не существует тех сфер, которые бы находились вне юридического контроля Суда. В разное время представители Государственной прокуратуры отстаивали в Верховном суде позиции тех или иных силовых структур, согласно которым ведение антитеррористической деятельности априори лежит вне сферы судебного контроля²⁷³. Верховный суд последовательно отвергал эти доводы, выражая готовность рассматривать все иски, в которых затрагивались вопросы, напрямую нарушающие права человека.

Во-вторых, Верховный суд последовательно придерживается политики «открытых дверей»: неизменная практика суда состоит в том, что он принимает к рассмотрению любой адекватно сформулированный и поданный в соответствии с действующим законодательством иск, если речь идет о нарушении прав человека и гражданина.

В-третьих, при рассмотрении исков, в которых фигурируют обвиняемые или подозреваемые в терроризме, Верховный суд часто руководствуется нормами не израильского, а международного гуманитарного права²⁷⁴. Так, вынося постановление по иску против действий государства по переселению жителей Западного берега, судьи, руководствуясь исключительно четвертой Женевской конвенцией, приняли решение, что переселение возможно, но только в том случае, если будут предоставлены

²⁷¹ См.: *Воробьев В.П.* Конституционно-правовая система Государства Израиль. М.: МГИМО – «Национальное обозрение», 2002. С. 263-286.

²⁷² *Задворянский Е.Э.* Роль судебного контроля в конституционно-правовом обеспечении безопасности и противодействия терроризму (на примере судебной практики Израиля). Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 10. С. 9.

²⁷³ Постановление Верховного суда 910/86 по иску Ресслер против Министра обороны // *Собрание постановлений Верховного суда*. Т. 42 (2). С. 441.

²⁷⁴ *Задворянский Е.Э.* Роль судебного контроля в конституционно-правовом обеспечении безопасности и противодействия терроризму (на примере судебной практики Израиля). Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 10. С. 9-10.

неопровержимые доказательства исходящей от переселяемых лиц угрозы для безопасности²⁷⁵.

Верховный суд Израиля всегда уделяет особое внимание интерпретации международного права, даваемой Международным судом ООН (находящимся в Гааге) и Европейским судом по правам человека (в Страсбурге), даже несмотря на тот факт, что Государство Израиль не подписало Европейскую Конвенцию по правам человека.

Проблема судебного контроля над действиями государства в контексте борьбы с терроризмом ставит сразу несколько острых вопросов. Первый вопрос носит самый общий характер и касается целесообразности включения антитеррористических действий государства в сферу, подлежащую судебному контролю. Аргументы «против» очень разнообразны: одни утверждают, что судебный контроль над действиями государственных органов лишь подрывает национальную безопасность и мешает эффективной борьбе с терроризмом; иного рода критика состоит в том, что Верховный суд, включив антитеррористическую борьбу в сферу своего контроля и признавая одни меры антитеррористической борьбы незаконными, тем самым косвенно легитимизирует другие используемые государством средства борьбы.

Судебный контроль действительно в определенной степени затрудняет проведение антитеррористических акций, что в краткосрочной перспективе осложняет деятельность силовых структур и накладывает ограничения на государственные органы власти²⁷⁶. Между тем в долгосрочной перспективе эффект от судебного контроля оказывается прямо обратным. Касаясь данного вопроса, Верховный суд Израиля постановил: «Верховенство закона становится элементом национальной безопасности. Именно нужды безопасности требуют от нас контролировать такую сферу, как проведение допросов. Если это не будет осуществляться, то Общая служба безопасности окажется не в состоянии надлежащим образом исполнять свои обязанности.

²⁷⁵ Постановление Верховного суда 7015/02 по иску Аджури против Военного коменданта Западного берега // Собрание постановлений Верховного суда. Т. 56 (6). С. 352.

²⁷⁶ *Задворянский Е.Э.* Роль судебного контроля в конституционно-правовом обеспечении безопасности и противодействия терроризму (на примере судебной практики Израиля). Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 10. С. 10.

Сила Общей службы безопасности лежит в общественном доверии к ней, в убежденности общества в том, что допросы, проводимые ею, законны»²⁷⁷.

Таким образом, Верховный суд, контролируя деятельность силовых структур, обеспечивает сохранение доверия к ним общества.

Аргументация, ставящая в центр внимания придание Верховным судом легитимности тем или иным действиям государства, не принимает в расчет особенности выносимых судом постановлений. Верховный суд не выражает согласия или несогласия с действиями государственных органов. Логика его решений иная: вопрос, на который Верховный суд пытается ответить, состоит в том, находились ли принятые меры в рамках существующих законов или нет. Таким образом, суд выносит решение лишь о законности и конституционности принятых уполномоченными инстанциями мер.

Следующий вопрос, который возникает в связи с проблемой судебного контроля над антитеррористической деятельностью государства, состоит в масштабе судебного вмешательства. Важно отметить, что Верховный суд вовсе не подменяет собой, например, военного командира: перед судьями не стоит задача понять, что бы они сами делали и что бы они сочли разумным, окажись они на месте того или иного офицера. Судьям необходимо вынести постановление относительно того, насколько принятое офицером решение было адекватным в рамках существующих законов.

Третий вопрос касается пропорциональности ограничения прав человека. Под пропорциональностью в данном случае необходимо понимать степень, в которой то или иное ограничение индивида в его правах и свободах (независимо от того, заложено это ограничение в принятом парламентом законе или же предусмотрено актом административного регулирования) соответствует следующим критериям. Во-первых, судьи оценивают, насколько поставленная государством цель оправдывает наложенные на права индивида ограничения; во-вторых, суд должен убедиться, что не существовало иных, менее болезненных мер для достижения поставленной цели; наконец, в-третьих, судьи выносят свое решение относительно того, насколько пропорционален «выигрыш»

²⁷⁷ Постановление Верховного суда 428/86 по иску Барзилай против правительства Израиля // Собрание постановлений Верховного суда. Т. 40 (3). С. 505.

общества в целом от введенных ограничительных мер масштабам ущемления прав индивида²⁷⁸.

Также для целей исследования интерес представляет законодательство Италии. Так, Закон № 15 от 15 февраля 1980 г. «О срочных мерах по охране демократического порядка и общественной безопасности» предоставил компетентным органам право в отдельных случаях получать по телефону у прокурора санкцию на обыск или арест²⁷⁹. В соответствии с Законом Италии «О борьбе с терроризмом» существенно облегчены процедуры принятия решений судебными органами о замораживании счетов неправительственных организаций, подозреваемых в связях с террористами, и получения санкций на негласный слуховой контроль их переговоров. Компетентным органам предоставлено право использовать без ограничений записи систем аудио- и видеоконтроля, установленных на частных и государственных объектах²⁸⁰.

В то же время Италия не выработала своего законодательного определения, где можно выделить только вышеуказанный Закон № 15 от 1980 г., который лишь смутно дает определение террористической группе. Это обусловлено тем, что уголовное право Италии относит терроризм к проявлению организованной преступности. Важно отметить, что сложившееся исторически право Италии имеет особенность практически сводить воедино преступления террористической направленности и преступления, совершенные мафией. Нормы о терроризме в итальянском праве встречаются все больше процессуальные. Именно они регулируют основную деятельность по террористической направленности. Явная нехватка материальных норм в этой области ставит большие трудности перед юристами в понимании терроризма с точки зрения итальянского права в целом²⁸¹.

Подчеркнем, что США и другие государства при осуществлении оперативно-разыскной и контрразведывательной деятельности проводят

²⁷⁸ *Задворянский Е.Э.* Роль судебного контроля в конституционно-правовом обеспечении безопасности и противодействия терроризму (на примере судебной практики Израиля). Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 10. С. 11.

²⁷⁹ Белая книга российских спецслужб. 2-е изд., перераб. М.: Агентство «Обозреватель», 1996. С. 131.

²⁸⁰ *Горбунов Ю.С.* Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 392-393.

²⁸¹ *Галченко С.С.* Понятие терроризма в уголовном праве Англии, США и стран континентальной Европы // Общество и право. 2013. № 1 (43). С. 123.

разграничение в плане обеспечения прав и свобод между собственными гражданами и другими лицами, находящимися на территории страны. Так, в соответствии с приказом президента США от 13 ноября 2001 г. «Задержание, содержание под арестом и производство суда применительно к некоторым лицам, не являющимся гражданами США, в ходе войны против терроризма» в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, подозреваемых в причастности к терроризму, в трибуналах, где рассматривались их дела, отменялся суд присяжных, упрощалась процедура вынесения смертного приговора – такое решение трибунала не требовало единогласия. Смертный приговор обжалованию не подлежит. Контингент таких подозреваемых содержится в секретных тюрьмах Гуантанамо (о. Куба), Абу-Грейб (Ирак), на специальных объектах в Европе и на Ближнем Востоке, существующих вне правового поля.

Таким образом, США стали использовать военное судопроизводство в мирное время для неграждан, нормативно закрепив систему двойных стандартов.

Закон о военных судах, принятый в сентябре 2006 г., предусматривает создание военных судов для рассмотрения дел террористов и санкционирует применение в отношении них «жестких» методов следствия, т.е. пыток, запрещенных международным правом.

Закон предоставляет гарантии освобождения от ответственности сотрудникам американских специальных служб, использующим подобные методы. Одновременно администрация Дж. Буша обратилась в судебные инстанции с требованием засекретить все данные об «альтернативных методах допроса»²⁸², которые ЦРУ, РУМО и другие специальные службы применяют в отношении подозреваемых в терроризме.

Другими словами, США, создавая и используя на территориях иностранных государств тайные тюрьмы и запрещенные методы допросов, нарушают сами и поощряют своих союзников нарушать общепризнанные нормы международного права, в т.ч. в области защиты прав человека, требуя при этом соблюдения демократических норм от других.

Важным с точки зрения прозрачности борьбы с терроризмом, а также наказания за совершение террористических действий является закрытие

²⁸² См., например: *Устинов В.В.* Зарубежный опыт правового регулирования борьбы с терроризмом: международно-правовые стандарты и национальная законодательная практика // Законодательство. 2002. № 8.

секретных тюрем, т.е. важно политически способствовать процессу законного наказания террористов, закрепленному в ст. 3 Конституции США, и не отходить от этих принципов. Помимо федеральных судов к процессу наказания виновных в терроризме могут быть подключены и военные трибуналы²⁸³.

В ряде случаев США удавалось добиться от своих партнеров односторонних преимуществ и создания условий бесконтрольной деятельности специальных служб США на территории таких государств, что, например, предусматривалось Временным секретным соглашением об оперативном взаимодействии между США и Швейцарией 2002 г. США ведут жесткую наступательную политику по реализации своей программы по выявлению террористов и их пособников, в частности по вопросам передачи американцам персональных данных авиапассажиров, вылетающих из других стран в США²⁸⁴.

При этом после взрывов в Бостоне 15 апреля 2013 г. в ФБР были вынуждены признать, что не были осведомлены о том, что Тамерлан Царнаев (подозреваемый в совершении террористического акта) выезжал в 2012 г. на Северный Кавказ и находился там продолжительное время, поскольку иммиграционная служба их об этом своевременно не проинформировала.

Существующая ситуация может измениться после принятия новой редакции иммиграционного закона, который после его одобрения Юридическим комитетом сената направлен 21 мая 2013 г. на рассмотрение всего состава членов этой палаты. Проект этого нормативного акта предусматривает создание в течение шести лет системы биометрического контроля иностранцев (по отпечаткам пальцев, сетчатке глаза и другим параметрам, имеющим индивидуальные особенности), проходящих регистрацию для посадки на международные авиарейсы, убывающие за рубеж из 30 крупнейших аэропортов США²⁸⁵.

Следует отметить, что практика целенаправленного, методического уничтожения (как профилактическая, превентивная и (или) ответная мера)

²⁸³ См.: Вардазарян С.С. Стратегия национальной безопасности США: контртеррористический аспект // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. 2013. Т. 13. № 2. С. 171.

²⁸⁴ Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 397-398.

²⁸⁵ Bennett B. One-way trips to US frustrate immigration authorities // The Los Angeles Times. 2013. May 7. – <http://latimes.com/news/nationworld/nalion>.

находящихся на территории других государств террористов и их баз, приведение в исполнение заочно вынесенных приговоров, кроме США²⁸⁶, существует в Израиле, Турции, Перу и некоторых других государствах. Так, например, в Израиле решения о проведении подобных акций принимаются, как правило, на заседаниях «узкого» кабинета министров (премьер-министр, министры обороны, иностранных дел, национальной инфраструктуры и финансов) в соответствии с Положением по вопросам безопасности в условиях чрезвычайного положения 1945 г. и Декретом о противодействии терроризму 1948 г. (с поправками от 1980, 1986 и 1993 гг.). Иногда этому предшествуют постановления высших судебных органов об уголовном преследовании или уничтожении баз боевиков²⁸⁷.

Подчеркнем, что право США по общему правилу не допускает возможности предъявления физическими лицами гражданско-правовых исков к иностранным государствам. Такая недопустимость закреплена положениями Закона о неприкосновенности иностранного суверенитета 1976 г.²⁸⁸ Однако содержащиеся в нем некоторые исключения из общего правила позволяют частным лицам при определенных условиях предъявлять в американских судах гражданско-правовые иски к иностранным государствам²⁸⁹.

В число таких исключений входит право жертв террористических актов, организованных при поддержке иностранных государств, добиваться от последних возмещения причиненного им вреда. Для возникновения у лица права на обращение в суд с иском о взыскании такого вреда необходимо, чтобы соответствующее иностранное государство официально было объявлено Государственным департаментом государством, поддерживающим терроризм²⁹⁰. Кроме того, такое право возникает, во-первых, только для истцов из числа граждан США и, во-вторых, при условии, что теракт совершен за пределами территории государства, поддерживающего терроризм. Кроме того, указанный выше закон содержит

²⁸⁶ В США она закреплена в «Стратегии национальной безопасности» (2002).

²⁸⁷ Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 398-399.

²⁸⁸ Foreign Sovereign Immunities Act. 28 U.S.C. Sec. 1604-1611.

²⁸⁹ Москалец А.П. О распространении деликтно-правовых средств возмещения вреда, причиненного террористическими актами, на государства, поддерживающие терроризм: подходы американского права // Право и безопасность. 2009. № 1. С. 97.

²⁹⁰ Goldsmith J., Goodman R. U.S. Civil litigation and international terrorism // Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper. 2002. № 26. P. 16.

также ряд положений, на основании которых истец вправе предъявить иск против любого иностранного государства, независимо от того, причислено ли оно официально к тем государствам, которые поддерживают терроризм, если какой-либо некоммерческий деликт совершен на территории США²⁹¹.

Таким образом, международный терроризм поставил перед развитыми государствами ряд крайне сложных проблем, затрагивающих сами основы их политического устройства. На повестке дня крайне остро встал вопрос о достижении определенного согласия между политической властью и обществом по вопросу о том, как на практике достичь высокого уровня эффективности в борьбе с терроризмом, одновременно сохранив существующие достижения в сфере прав и свобод граждан, подотчетности и контроля со стороны общества за государственными структурами²⁹².

В борьбе с современным международным терроризмом, считают американские эксперты, нужно в корне менять подходы. Одних силовых методов, карательной политики уже недостаточно. На смену уничтоженным боевикам, участникам незаконных формирований приходят другие «люди действия». По сути, нетронутыми остаются «люди мысли» – носители экстремистских идей. Нужна огромная профилактическая работа по созданию такой социально-экономической и толерантной среды в обществе, которая отторгала бы террористов. Нужен открытый диалог политиков, правозащитников, представителей неправительственных организаций, где оговаривались бы все проблемы и противоречия, тормозящие борьбу с терроризмом²⁹³.

Следует обратить внимание и на такой вопрос, как международный характер терроризма, а конкретнее – на тот факт, что и в литературе, и в международных договорах указывается на необходимое присутствие иностранного элемента в преступлении терроризма. Как правило, это совершение преступления на территории нескольких государств или на территории, не подпадающей под юрисдикцию ни одного государства;

²⁹¹ *Москалец А.П.* О распространении деликтно-правовых средств возмещения вреда, причиненного террористическими актами, на государства, поддерживающие терроризм: подходы американского права // *Право и безопасность.* 2009. № 1. С. 97.

²⁹² *Луппов И.Ф.* Борьба с терроризмом и проблема соблюдения прав человека // *Вестник Пермского университета. Серии: История и Политология.* 2009. № 2. С. 39.

²⁹³ *Алексеев О.Н.* Противодействие терроризму в США: опыт и проблемы // *Теория и практика общественного развития.* 2012. № 7. С. 203.

преступники, соучастники или жертвы являются гражданами разных стран; национальные средства борьбы с такими деяниями неэффективны²⁹⁴.

Кроме того, система двойных стандартов в области прав человека применяется США и другими государствами – членами НАТО в отношении преследования лиц, подозреваемых в причастности к терроризму, из числа собственных и иностранных граждан и лиц без гражданства.

Об этом, в частности, свидетельствуют: закон Великобритании «О предотвращении терроризма», вступивший в силу 11 марта 2005 г., предоставивший правоохранительным органам полномочия на задержание иностранцев, подозреваемых в террористической деятельности, на неопределенное время без предъявления обвинения и судебного разбирательства; практика содержания без суда и следствия в секретных тюрьмах США, находящихся в ряде иностранных государств, передача удерживаемых лиц в те государства, где обращение с ними не требует соблюдения прав человека; закон Республики Словения от 31 мая 2006 г. «О Словенской службе разведки и безопасности (ССРБ)», предусматривающий, что оперативно-технические мероприятия (негласный контроль почтовой переписки, телефонных переговоров и других телекоммуникационных сообщений и др.) могут проводиться ССРБ в отношении иностранцев, в т.ч. сотрудников дипломатических представительств, без ограничения по времени. При проведении указанных мероприятий в отношении собственных граждан необходима санкция председателя Верховного суда и установлено ограничение – два года.

Подобная практика позволяет под видом борьбы с терроризмом осуществлять ширококомасштабные оперативно-разыскные мероприятия, направленные на борьбу с разведывательной деятельностью иностранных государств, общеуголовной преступностью в целом, а также использовать полученные при этом материалы, в т.ч. по каналам взаимодействия с партнерами, для решения различных вопросов в политической и экономической жизни в национальных интересах. В настоящее время в США наметилась практика передачи захваченных террористов после получения от них необходимой информации другим государствам, что делается с целью избавиться от необходимости проведения судебных разбирательств и

²⁹⁴ См.: *Галенская Л.Н.* Международная борьба с преступностью. М., 1972. С. 6.

связанных с этим недовольства мусульманских диаспор внутри страны и возможных ответных действий террористов²⁹⁵.

В других разделах данного исследования уже указывалось, что первым британским законом о терроризме является Террористический закон 2000 г. (Terrorism Act 2000). Он является основным законом Великобритании по борьбе с терроризмом, действующим на территории всего Королевства. Этот законодательный акт парламента впервые ввел и закрепил в уголовном праве понятие «терроризм». Террористическими признаются действия или угроза их совершения, направленные на оказание влияния на Правительство или международную правительственную организацию либо запугивание населения или его части для достижения политических, корыстных, расовых или религиозных целей. Эти действия должны быть сопряжены с насилием в отношении людей, причинением серьезного материального ущерба. Они ставят под угрозу жизнь человека, создают серьезный риск для здоровья и безопасности населения, или же эти действия могут серьезно нарушить электронную систему.

Следует отметить, что закон выделяет причинение вреда электронным системам. Именно на основании данного Приказа в британском законе многие акты компьютерного взлома вычислительных, информационных и телекоммуникационных сетей в Великобритании в соответствии с данным документом признаются актами терроризма со всеми вытекающими последствиями²⁹⁶.

Также в качестве примера следует указать, что Правительство Франции продолжает принимать меры по расширению оперативно-технических возможностей национальных спецслужб в сфере борьбы с терроризмом.

10 сентября 2013 г. Министерство юстиции Франции разослало циркуляр «О расследованиях, проводимых путем электронных коммуникаций под псевдонимом, в отношении призывов к терактам и пропаганды терроризма»²⁹⁷, изданный на основании ст. 706-25-2 УПК

²⁹⁵ Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 400-401.

²⁹⁶ Галченко С.С. Понятие терроризма в уголовном праве Англии, США и стран континентальной Европы // Общество и право. 2013. № 1 (43). С. 122.

²⁹⁷ Circulaire du 10 septembre 2013 relative aux investigations sous pseudonyme par voie d'échanges électroniques en matière de provocation et apologie des actes de terrorisme // Bulletin officiel du Ministère de la Justice n° 2013-09. 2013. Septembre 30. – <http://www.legifrance.gouv.fr>.

Франции²⁹⁸, внесенной законом «О планировании в сфере внутренней безопасности» от 14 марта 2011 г.²⁹⁹

Указанная статья УПК легализует деятельность спецслужб и правоохранительных органов в Интернете, т.к. разрешает «специально подготовленным сотрудникам» этих ведомств «участвовать в электронных обменах в Интернете под псевдонимом в целях выявления призывов к терактам и пропаганды терроризма».

В циркуляре говорится о «киберпатрулях», действующих в целях сбора доказательств и розыска лиц, призывающих к терроризму. Сотрудникам спецслужб и правоохранительных органов, участвующим в этой работе, разрешено использовать псевдонимы при регистрации в различных сервисах по обмену мнениями в Интернете («Твиттер», «Фейсбук», блоги, форумы, чаты, списки рассылки и пр.), вступать в контакты с лицами, подозреваемыми в совершении указанных правонарушений, собирать и закреплять доказательства их виновности, избегая при этом провоцирования.

Согласно оценкам видного американского эксперта в области разведки Джозефа Фитсанакиса, разведслужбы многих стран в последние годы активно развивают новое направление деятельности – разведку социальных сетей (social media intelligence – SOCMINT). По его мнению, датой рождения SOCMINT следует считать 2009 г., когда Центр открытых источников ЦРУ (ЦОИ, CIA's Open Source Center – OSC) впервые обратил особое внимание на социальные сети. В тот год Facebook и Twitter хорошо зарекомендовали себя в качестве инструментов в организации в Иране «зеленой революции» – протестного движения тех слоев иранского общества, которые выступали против результатов президентских выборов в стране, позволивших Махмуду Ахмадинежаду переизбраться на второй срок. С тех пор ЦОИ ЦРУ стал осуществлять мониторинг примерно 5 млн сообщений в день и готовить по ним ежедневные обзоры «глобального мнения» в соцсетях. Эти обзоры являются составной частью ежедневного доклада разведки (Daily Brief) президенту Бараку Обаме³⁰⁰.

7 ноября 2013 г. в парламентском Комитете по разведке и безопасности Великобритании (Intelligence and Security Committee of Parliament) состоялись

²⁹⁸ Code de la procedure penale. – <http://www.legifrance.gouv.fr>.

²⁹⁹ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la securite interieure // Journal officiel de la Republique Franchise. 2011. Mars 15. – <http://www.journal-officiel.gouv.fr>.

³⁰⁰ <http://www.intelnews.org/2011/11/08/01-861>.

беспрецедентные слушания с участием руководителей трех ведущих британских спецслужб. В задачи Комитета входили, в частности, выяснение того, соответствовала ли работа спецслужб по перехвату частных переговоров и переписки законам страны, а также определение «целесообразного баланса» между «индивидуальным правом на личную неприкосновенность» и «коллективным правом на безопасность»³⁰¹.

Все вышеуказанное доказывает целесообразность Организации Объединенных Наций, Совету Европы, Европейскому Суду по правам человека в пределах предоставленной им юрисдикции проявлять последовательность и принципиальность в отстаивании общепризнанных ценностей, выработанных мировым сообществом, – не допустить свертывания достигнутых стандартов в области защиты прав и свобод человека и гражданина в угоду притязаниям отдельных государств определять собственный подход к пониманию прав и свобод, избегать двойных стандартов в области прав и свобод человека³⁰².

Так, например, в США еще задолго до событий 11 сентября 2001 г. был принят ряд постановлений, допускающих вторжение в пределы территории иностранных государств в целях захвата террористов, для поиска и уничтожения там террористов, проведения расследования совершенных преступлений на территории иностранных государств, а также применения вооруженных сил США против государств, где находятся террористы. Верховный суд США постановил, что американское правительство имеет право задерживать за пределами США лиц, разыскиваемых американским правосудием, и тайно вывозить на территорию США. Президент США в необходимых случаях без согласования с Конгрессом может принимать решения об использовании вооруженных сил за пределами национальных границ. После событий 11 сентября 2001 г. Конгресс США принял резолюцию J.R. 23 «О санкционировании применения вооруженных сил США», имеющую силу закона, в соответствии с которой президенту США предоставлено право использовать всю необходимую военную силу против

³⁰¹ *Marsden S.* The Spy Chiefs: Sir John Sawers, MI6. – 2013. November 7. – <http://www.telegraph.co.uk/news>.

³⁰² Рекомендации участников Всероссийской научно-практической конференции «Права человека в России и правозащитная деятельность государства» (к 40-летию НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации // Права человека в России и правозащитная деятельность государства. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред. доктора юридических наук В. Н. Лопатина. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 390.

государств, организаций или отдельных лиц, которые спланировали и осуществили теракты, а также предоставили убежище террористам. Это решение практически сняло все правовые ограничения на масштабы и формы применения американских вооруженных сил властью президента. Более того, согласно Своду законов США (Титул 10, раздел 1453, п. 167) вооруженным силам США предоставлено право осуществлять «рейды возмездия» против государств, поддерживающих международный терроризм, в целях их наказания или упреждения терактов³⁰³.

Однако отсутствие политических позиций осуществления общественного контроля в законопроектной и законодательной деятельности у системной политической оппозиции и институтов гражданского общества приводит к ужесточению нормативной правовой базы без соблюдения рамок законности с учетом последствий отхода от требований соответствия конституционным принципам правового, а в некотором роде и демократического государства.

Так, за последние десятилетия Индия на фоне отчаянного противостояния жестким вызовам сепаратизма, экстремизма, а главное терроризма была вынуждена задействовать различные негласные возможности спецслужб. Как отмечает старейший индийский политолог В. Балачандран (V. Balachandran)³⁰⁴, в недавнем прошлом для решения задач в области противодействия этим угрозам в качестве основного источника права использовался принятый в 1985 г. и неоднократно корректировавшийся в последующие годы закон «О предотвращении террористической и подрывной деятельности», входивший в противоречия с демократическими принципами. В 2002 г. его сменил закон «О предотвращении терроризма», который имел также жесткий, хотя и более «продвинутый» характер в части соблюдения конституционных прав подозреваемых³⁰⁵.

Сегодняшняя деятельность индийских силовиков регламентируется целым рядом неоднозначных подзаконных актов, включая обновленный федеральный закон 1967 г. «О предотвращении преступной деятельности» (1967 Unlawful Activities Prevention Act), закон шт. Махараштра 1999 г. «О

³⁰³ Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008. С. 434.

³⁰⁴ Balachandran V. Caught between human rights and terrorism // The Sunday Guardian. 2013. December 11. – <http://www.sunday-guardian.com/analysis>.

³⁰⁵ Balachandran V. Chidambaram's NCTC is shadowy, lacks legal basis. – <http://www.sunday-guardian.com/analysis>.

контроле за организованной преступностью» (1999 Maha-rashtra Control of Organized Crime Act) и некоторые другие законодательные акты, что в условиях нарастания всплеск насилия в стране свидетельствует о расколе индийского общества на сторонников и противников принятия строгого законодательства в области противодействия терроризму.

По мнению представителей индийских правозащитных организаций и части адвокатского корпуса, «драконовским» законам 1985 г. и 2002 г. не удалось остановить разгул насилия в стране³⁰⁶. Предусмотренная ими отсрочка в рассмотрении дел с террористической окраской срывала сроки вынесения приговоров. При этом власти индийских штатов использовали их положения и трактовки в политических целях, т.е. для расправы с представителями оппозиции, что создавало благоприятные условия для процветания мздоимства и коррупции.

Отмечая отсутствие в обществе единого подхода к решению этой проблемы, В. Балачандран предложил изучить опыт других государств, пытающихся увязать в рамках одного подзаконного акта демократическую и репрессивную составляющие.

В этой связи, по его оценке, интерес представляет одобренный весной 2012 г. новый малайзийский законопроект – «О правонарушениях в сфере национальной безопасности» (Security Offences Bill)³⁰⁷, призванный сбалансировать процессуальные подходы к данной проблеме и заменить существовавший с колониальных времен и подвергавшийся многократным изменениям закон 1960 г. «О внутренней безопасности» (Internal Security Act 1960).

Следует указать также на Саудовскую Аравию, которая до недавних пор рассматривалась многими специалистами в качестве государства – «спонсора» международного терроризма с учетом влияния ее идеологии на формирование многих исламистских структур, финансирования их деятельности и кадровой «подпитки». Однако в последнее время руководство страны предприняло ряд шагов, чтобы избавиться от негативного имиджа, продемонстрировать свою солидарность с международными усилиями по

³⁰⁶ *Doval A. Patna Blasts – Implications under Assessed. 2013. – <http://www.strategicstudyindia.blogspot>. Pasricha A. 8 killed in India Kashmir terror attack. 2013. September 26 <http://www.voanews.com>.*

³⁰⁷ *Malaysia condemns acts of terror, reiterates support for Dialogue: Ambassador Shahizan / Bahrain News Agency. 2013. December 23. – <http://www.bna.bh>. Malaysia blames terror group for kidnapping. 2013. November 16. – <http://www.channelnewsasia.com>.*

противодействию терроризму, а также снизить накал критики в свой адрес. Наиболее значимыми инициативами в этом направлении являются принятый в феврале 2014 г. закон «О борьбе с терроризмом и его финансированием» и серия сопутствующих ему королевских указов. В этих документах несколько исламистских организаций объявляются террористическими, вводится уголовная ответственность саудовцев за принадлежность к ним, ужесточаются требования к благотворительной деятельности, которая нередко используется для «отмывания» денежных средств и финансирования терроризма³⁰⁸.

В соответствии с принятым законом «терроризмом считается любое деяние криминальной направленности, которое прямо или косвенно подрывает общественный порядок и государственную безопасность или угрожает национальному единству». Закон предоставляет право спецслужбам арестовывать и задерживать подозреваемых лиц сроком на шесть месяцев с возможным его продлением еще на шесть месяцев. Министерству внутренних дел страны предоставлены полномочия на выдачу ордеров на арест подозреваемых в участии в террористической деятельности.

Для составления списка террористических организаций сформирована специальная комиссия, в состав которой вошли представители министерств внутренних дел, юстиции, по делам ислама и иностранных дел, а также Комитета по урегулированию конфликтов. По состоянию на март 2014 г. в этот список включены «Аль-Каида», ««Аль-Каида» на Аравийском полуострове», ««Аль-Каида» в Ираке», «Джабхат ан-Нусра», группировка «Исламское государство», Ассоциация «Братья-мусульмане», действующее в Саудовской Аравии отделение партии «Хизбалла», а также шиитское повстанческое движение «Аль-Хуси» в Йемене³⁰⁹. По словам представителя комиссии, «данные организации контролируются и используются определенными политическими силами в своих целях», а действия их боевиков дискредитируют умеренных мусульман во всем мире.

Заслуживает внимания также тот факт, что в марте 2014 г. Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты и Бахрейн подписали соглашение, согласно которому выявленные в этих странах члены ассоциации «Братья-

³⁰⁸ Saudi Arabia Counter-Terrorism Law Goes into Effect // Al Arabia. 2014. February 2. – <http://english.alarabiya.net>.

³⁰⁹ Saudi Terrorism List Raises Question about Islamic Front // Al Monitor. 2014. March 10. – <http://www.al-monitor.com>.

мусульмане» будут высылаться в Египет. Противоположную позицию занимает Катар, оказывающий поддержку этой организации. В знак протеста против подобной политики Дохи участники соглашения отозвали своих послов из Катара³¹⁰.

Согласно королевскому указу саудовцам, участвующим в боевых действиях за рубежом в составе исламистских группировок, предписывалось вернуться домой в течение 15 дней, а неподчинившимся грозило 20-летнее тюремное заключение. Что касается противодействия терроризму внутри страны, то после принятия вышеупомянутого закона аресты подозреваемых в проведении такого рода деятельности лиц резко активизировались. Так, в марте 2014 г. Специальный уголовный суд по делам, связанным с государственной безопасностью и терроризмом, приговорил по таким обвинениям восьмерых человек на срок от трех до шести лет тюремного заключения, а также запретил им выезд из страны в течение аналогичного периода после выхода из тюрьмы. По мнению правозащитников, власти могут использовать новый законодательный акт также для подавления любого инакомыслия в стране³¹¹.

Несмотря на заявления саудовских властей о том, что список террористических организаций будет пополняться, критерии для этого носят неоднозначный характер, дающий возможность не вносить в него те организации, с которыми саудовские власти тесно сотрудничают за рубежом, в первую очередь в Сирии. Примером является сирийский «Исламский фронт», руководителем которого является Абу Исса аш-Шейх.

В тексте нового закона о борьбе с терроризмом любая деятельность, связанная с финансированием лиц или группировок, включенных саудовскими властями в список террористических, характеризуется как уголовно наказуемая. Одним из направлений работы по ее пресечению являются принимаемые в Саудовской Аравии меры по ужесточению контроля над благотворительными организациями³¹². Так, в феврале 2014 г.

³¹⁰ Gulf States Launch Muslim Brotherhood Hunt // Intelligence Online № 708. 2014. March 19.

³¹¹ Saudi Arabia: New Terrorism Regulations Assault Rights // Human Rights Watch. 2014. March 20. – <http://www.hrw.org>.

³¹² *Al-Amin M.* Experts: Saudi Arabia Also Clamping Down on Financing Terrorism // Asharq Al-Awsat. 2014. March 9. – <http://www.aawsat.net>.

саудовский Консультативный совет приступил к рассмотрению новой редакции Устава благотворительных организаций³¹³.

Согласно принятому в 1989 г. Уставу целью работы благотворительных организаций является оказание денежных или товарных услуг социального и гуманитарного характера в сфере образования, культуры, а также здравоохранения без получения каких-либо материальных выгод. Формирование их денежного фонда должно осуществляться только на основе «даров и завещаний», но категорически исключает «сбор пожертвований»³¹⁴. Устав не содержит каких-либо оговорок, связанных с географией деятельности организаций, т.к. термин «умма» (единое мусульманское общество) толкуется в Саудовской Аравии в общемировом его значении. В связи с этим помощь «мусульманским беженцам и преследуемым» может оказываться за пределами страны.

Принятый в августе 2003 г. закон «О борьбе с отмыванием денежных средств» уменьшил число такого рода нарушений, предусмотрев уголовное преследование за их умышленное совершение. Контроль за исполнением закона был возложен на специально созданный Департамент финансового надзора, подчиненный главе государства. Однако эти меры оказались недостаточными. Местные спецслужбы в течение последних лет не раз ликвидировали источники «незаконной финансовой деятельности», арестовывая саудовских подданных и иностранцев. Последние после отбытия тюремного заключения высылались из страны с потерей права въезда на ее территорию.

В целях приведения благотворительной деятельности саудовских организаций в соответствие с новым законодательством Консультативный совет предложил внести в текст новой редакции Устава дополнение, четко ограничивающее их работу территорией страны. Одновременно предлагается распространить полномочия Департамента финансового надзора не только на государственные структуры, но и на частные некоммерческие общественные организации.

Вместе с тем нельзя не учитывать тот факт, что проблема финансирования терроризма не ограничивается только деятельностью частных благотворительных организаций. Она тесно связана с внешней

³¹³ Согласно официальной статистике в настоящее время в Саудовской Аравии действует более 500 частных благотворительных организаций.

³¹⁴ На практике до 2014 г. запрет на сбор пожертвований повсеместно нарушался.

политикой самого государства, оказывающего «благотворительную помощь страдающим единоверцам»³¹⁵.

Следует также указать и на формирующуюся в странах мира, например в Великобритании, положительную современную тенденцию по рассматриваемой проблематике.

В целях объективного анализа эффективности применения национального законодательства в сфере борьбы с терроризмом и выработки предложений по его совершенствованию в Великобритании действует институт «независимого эксперта» (The Independent Reviewer of Terrorism Legislation), которому предоставлены полномочия по ознакомлению с соответствующими материалами, в т.ч. секретными, и проведению опроса по этой тематике сотрудников правоохранительных органов, спецслужб, государственных учреждений и общественных организаций любого уровня. По результатам анализа полученной информации на рассмотрение парламента направляется ежегодный доклад. Например, такого рода документ, Действия законов по борьбе с терроризмом в 2012 г.³¹⁶, подготовленный независимым экспертом Дэвидом Андерсоном (David Anderson), рассматривался в парламенте в июле 2013 г.

В своей практической деятельности британские эксперты в области борьбы с терроризмом поддерживают тесный контакт с коллегами из государств Евросоюза. Западными специалистами в этой сфере отмечается ведущая роль Великобритании в разработке и применении законодательной базы по борьбе с терроризмом, планировании мероприятий по противодействию терроризму и экстремизму, а также по предотвращению радикализации населения. Британские наработки в этой сфере положены в основу соответствующих общеевропейских и национальных правовых документов.

Вместе с тем обращает на себя внимание тот факт, что сами британцы не всегда участвуют в реализации разработанных в ЕС документов. В частности, они отказались от выполнения ряда юридических инициатив Евросоюза, заявив о своем «особом подходе» (например, к введению европейского ордера на арест, шенгенской информационной системы,

³¹⁵ *Al-Rasheed M.* Saudi Arabia's Ideological Battle with Terrorism // *Al-Monitor*. 2014. February 20. – <http://www.al-monitor.com>.

³¹⁶ *Anderson D.* The terrorism acts in 2012. – The Stationery Office. London. 2013. July. – <http://www.gov.uk/homeoffice>.

объединенных следственных групп и др.). В то же время Великобритания тесно сотрудничает с ЕС в вопросах авиационной безопасности, охраны научно-технических разработок, обеспечения безопасности использования химических веществ повышенного риска и в некоторых других сферах.

Среди выдвинутых Д. Андерсоном предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы, содержащейся в законах «О борьбе с терроризмом» (2000 и 2006 гг.), заслуживает внимания рекомендация об уточнении понятия «терроризм» с учетом специфики его последних проявлений. По мнению эксперта, это позволит повысить эффективность применения положений указанных законов, исключив их трактовку «по своему усмотрению», в т.ч. при проведении арестов и задержаний.

Другой требующей законодательной доработки проблемой, считает эксперт, является процедура включения в «список причастных к терроризму» (concerned in terrorism) конкретных организаций и лиц либо исключения из него.

Независимыми экспертами было указано также на отсутствие четких критериев, по которым фигуранты могут быть исключены из списка террористических организаций, а также на недостатки предоставляемой парламентариям информации. Кроме того, ряд организаций и физических лиц, объявленных Евросоюзом террористическими, не были включены в число таковых в Великобритании.

Кроме того, британские независимые эксперты указывают на продолжающуюся практику недостаточно обоснованных арестов и задержаний граждан сотрудниками полиции, нередко ограничивающимися весьма общими ссылками на положения антитеррористических законов.

В докладе Д. Андерсона также отмечается, что при вынесении судебных приговоров по связанным с терроризмом делам допускаются элементы дискриминации по религиозному признаку.

Независимые эксперты, однако, признают и положительные изменения, в частности в практике проведения задержания и обыска (stop and search) граждан, вызывающих подозрение у полиции. В настоящее время в соответствии с законом «О защите свободы» (The Protection of Freedom Act) 2012 г. при отсутствии явных признаков полицейские могут проводить такие действия только в исключительных случаях (например, когда получена достоверная информация о подготовке террористических актов). Кроме того,

в качестве примера либерализации законодательства делается ссылка на замену т.н. контрольных ордеров (control orders), допускающих длительное задержание без достаточных на то оснований, на более ограниченные по времени «меры по предотвращению терроризма и проведению расследований» (Terrorism Prevention and Investigation Measures). Имеются в виду ограничения, распространяемые на подозреваемых в связях с терроризмом лиц, находящихся пока на свободе до окончания следствия по их делам. Это новшество неоднозначно воспринимается сотрудниками полиции, т.к. смягчение режима контроля часто приводит к исчезновению находящихся под надзором подследственных³¹⁷.

Однако, подводя итог своему выступлению перед парламентариями в ноябре 2013 г., представители Министерства внутренних дел Великобритании обратили внимание на то, что ряд предложений Д. Андерсона, касающихся либерализации законодательства, вошли в представленный МВД на рассмотрение парламента проект закона «О полномочиях полиции в борьбе с антисоциальным поведением и преступностью» (Antisocial Behavior, Crime and Policing Bill), который, в частности, предусматривает право задержанного на выяснение причины задержания и консультацию с адвокатом, а также вводит ряд ограничений при проведении обыска и запрет на получение биометрических данных интимного характера.

Одновременно представители МВД Великобритании выступили с инициативой включить в законодательство такое положение, как возможность лишения гражданства лиц, подозреваемых в терроризме, если их действия «наносит серьезный ущерб интересам Великобритании»³¹⁸.

С учетом вышеизложенного представляется необходимым подчеркнуть два принципиальных момента. Во-первых, принципы демократии требуют, чтобы государство действовало против терроризма. Во-вторых, любые ответные меры, принимаемые государством, должны соответствовать концепции конституционной власти правового государства. Таким образом, идеальным вариантом является нахождение таких средств противодействия

³¹⁷ *Travis A. Theresa May under pressure to reform counter-terrorism orders // The Guardian 2013 November 5. – <http://www.theguardian.com>.*

³¹⁸ *Travis A. Theresa May plans new powers to make British terror suspects stateless // The Guardian. 2013. November 12. – <http://www.theguardian.com>.*

терроризму, которые одновременно являлись бы эффективными и приемлемыми³¹⁹.

С учетом изложенного, можно сформулировать следующие выводы и предложения:

1. Проблемной стороной рассматриваемого вопроса остается игнорирование конституционных ценностей защиты от терроризма и иных противоправных посягательств на конституционный строй в различных государствах, в частности несоблюдение прав и свобод человека и гражданина, а также экстерриториальности и суверенитета независимых государств.

Характерно, что после громких террористических актов последних лет демократические институты ряда стран подверглись определенной деформации. В действиях государственных органов стали преобладать односторонние силовые действия³²⁰ и некоторое пренебрежение правовыми нормами.

Вопросы конституционной защиты прав и свобод человека, а также соразмерности временных ограничений основных прав и свобод человека в условиях противодействия противоправным посягательствам на

³¹⁹ *Луннов И.Ф.* Борьба с терроризмом и проблема соблюдения прав человека. Вестник Пермского университета. Серии: История и Политология. 2009. № 2. С. 39-40.

³²⁰ В действительности ст. 51 Устава ООН не указывает субъекта вооруженного нападения (т.е. им может быть не только государство или связанный с конкретным государством субъект), право государств на самооборону может быть осуществлено также в ответ на нападение негосударственных организаций и образований, фактически любой группы лиц. Однако против кого и в какой степени правомерны военные контрмеры в соответствии с рассматриваемой статьей Устава? Как известно, пятнадцать из девятнадцати террористов, причастных к совершению терактов 11 сентября 2001 г., были гражданами Саудовской Аравии, однако военная операция была предпринята против Афганистана и Ирака без соответствующего решения СБ ООН. В результате «возмездия», которое было обращено не против конкретных людей, чья вина еще и не подтверждена, а против независимых государств, погибли тысячи невинных. И никакие оправдания – поиск ОМУ, смена авторитарного режима и др. – не могут быть оправданием, в т.ч. с правовой точки зрения. На сегодняшний день большинство государств оставляют за собой право прибегнуть к упреждающим акциям. Российский Президент В. Путин также в свое время заявлял, что Россия резервирует за собой право наносить удары по террористам и их базам, их финансовым спонсорам и идейным вдохновителям, где бы они ни находились. Впервые это право было реализовано в конце 2015 г. в Сирии против террористической организации «Исламское государство». Условия и механизмы его реализации, как показывает практика, требуют не только более полного теоретического обоснования, но и нормативно-правовой конкретизации. О постановке этого вопроса см.: *Андреев М.В.* Проблемы противодействия терроризму в международно-правовой доктрине // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2013. Т. 1. № 12. С. 20-21.

конституционный строй требуют активной комплексной деятельности со стороны представителей судебного корпуса в целях запрета пропаганды насилия в политической борьбе и оправдания насилия ссылками на права человека.

2. Как социально-политический феномен терроризм относится к явлениям деструктивного типа, порождаемым общественными противоречиями различного уровня и содержания и возникающими на их основе социальными конфликтами объективного и субъективного характера.

При этом причины, его обуславливающие, достаточно многолики и проистекают из социальных, политических, экономических, религиозных, этнических и иных конфликтов. В то же время правовое противодействие противоправным посягательствам на конституционный строй может оказать должное профилактическое значение. Представляется, что противодействие терроризму должно основываться на соразмерности применения организационных и правовых мер. В отдельных государствах ключевые правовые вопросы в сфере противодействия терроризму отражены не только в нормативных правовых, но и в программно-концептуальных политических документах.

3. Основным фактором, способствовавшим распространению международного терроризма, стало формирование современного общества, которому присущи образование единого информационно-коммуникационного пространства, приоритет прав человека, научно-технический прогресс, развитие международных средств связи, транспорта и перевозок.

Должное правовое регулирование современных отношений в обществе и государстве может оказывать влияние на цели противодействия терроризму, а в обратном случае – даже способствовать развитию благоприятных условий террористической активности.

4. При изучении юридической теории и практики в различных государствах следует указать на два конституционно-правовых способа противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй: 1) борьба с антиконституционными посягательствами как общеуголовными преступлениями; 2) борьба с антиконституционными посягательствами как политически мотивированными преступлениями.

В свете глобальных террористических угроз разработанность правовой базы противодействия терроризму в отдельных странах представляется не

соответствующей степени террористической опасности, поскольку носит в основном оборонительный, реагирующий характер при доминировании карательных мер. При этом профилактические и прогностические вопросы в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй в юридической науке отдельных государств мало проработаны.

5. Основным мотивом, побуждающим в самом общем смысле террористическую деятельность, выступает потребность в различных политических преобразованиях (которая, в свою очередь, может обуславливаться социальными, политическими, экономическими или иными причинами) или недопущении их (изменение, уничтожение, захват или защита власти) с использованием противоправного насилия, отражающая интересы определенных физических лиц, их групп, организаций, партий, общественных или религиозных объединений, социальных слоев, классов или государства в целом.

Можно также констатировать, что любые вопросы, связанные с совершенствованием антитеррористического правового регулирования в отдельных странах, различными оппонентами рассматриваются и афишируются перед общественностью как косвенная возможность государства противоправно воздействовать на личность.

Вместе с тем следует отметить, что какими бы благими политическими или иными мотивами ни руководствовались террористы, их деятельность по своим последствиям является противоправной, преступной и не должна подлежать оправданию ни по каким основаниям, не должна признаваться национальным и международным правом в качестве легитимной.

6. В научной литературе существует мнение, что такие феномены, как экстремизм и терроризм, не тождественны, однако с точки зрения юридической теории и практики такое мнение не имеет под собой существенного подкрепления. В развитие данной проблематики следует резюмировать оценку рассмотренных юридических аспектов, отражающую противоправные посягательства на конституционный строй как: 1) вражда и ненависть, 2) экстремизм, 3) терроризм.

Терроризм исходя из мотивов, целей террористической деятельности, а также используемого противоправного насилия как метода этой деятельности является средством политической борьбы. С выходом терроризма за пределы национальных границ противодействие ему только

национальными силами, какой бы мощью ни обладало отдельно взятое государство, становится малопродуктивным. Вместе с тем объединение усилий различных государств и их компетентных органов в противодействии терроризму требует преодоления определенных барьеров, стоящих на этом пути и связанных с различием государственных интересов и особенностями национальных правовых систем.

7. Известно, что отдельно взятое государство не в состоянии справиться с такой угрозой, как международный терроризм. Весьма перспективным с позиций объединения усилий международного сообщества в деле борьбы с терроризмом является сближение национального законодательства, регламентирующего эту деятельность.

Однако процессы совершенствования актуальных правовых мер распыляются юридической теорией, без подкрепления в соответствующей сфере правоприменительных и судебных практик.

Акции терроризма отличаются повышенной опасностью, обладают высоким общественным резонансом, влекут за собой человеческие жертвы и крайне негативные, порой невосполнимые последствия политического, социального, нравственного характера.

Зачастую даже успешно проведенная контртеррористическая операция, закончившаяся ликвидацией террористов, не может компенсировать вред, нанесенный террористической акцией. В этой связи приоритетное значение в противодействии террористическим угрозам приобретают предупреждение акций терроризма, их профилактика.

Таким образом, в современных условиях становится целесообразным на национальном и международном уровнях изучение организационно-правовых вопросов в сфере профилактики противоправных посягательств на конституционный строй.

Следует подчеркнуть, что в различных странах степень долевого участия специальных служб в сфере профилактики терроризма, а также задачи и формы этого участия варьируются в достаточно широких пределах и зависят от целого ряда факторов: уровня угроз террористического характера общественной и государственной безопасности, особенностей национального менталитета, истории, обычаев, отношений данного государства с соседними странами, наличия оппозиции и степени активности и форм протестных акций с ее стороны, демократических либо, напротив, авторитарных традиций в стране и т.д.

8. Специфика национальной стратегии борьбы с терроризмом в каждой конкретной стране определяется особенностями оперативной и социально-политической обстановки, уровнем и масштабами террористических угроз, численностью и оснащенностью террористических структур на данной территории и наличием у них поддержки извне. На формирование антитеррористической стратегии влияют характер субъектов террористической деятельности, их социальные и политические цели, декларируемые ими лозунги, уровень поддержки со стороны части населения, степень сращивания террористов с организованной преступностью. Следует учитывать и национальную историю, культурные, нравственные и религиозные традиции населяющих страну народов, специфику правовой системы государства, уровень развития демократических институтов. Этот перечень факторов, который можно было бы продолжить, необходимо учитывать при создании и совершенствовании антитеррористической стратегии, которая по степени своей жесткости реагирования на терроризм может варьироваться в весьма широких пределах.

Глава 3. Актуальные направления по совершенствованию системы защиты конституционного строя Российской Федерации

3.1. Формирование системы защиты конституционного строя в Российской Федерации

Применительно к российской ситуации называется целый комплекс разнообразных причин активизации экстремизма и терроризма, включающий распад единого государства и усиление проявлений вражды и ненависти; глубокий системный кризис, обусловленный объективными трудностями перехода к рынку и охвативший все сферы жизни общества, следствием чего являются ухудшение социально-экономического положения населения, увеличение доли маргинализированных и люмпенизированных слоев, нарастание социальной напряженности в обществе; нерешенность национальных и религиозных проблем, имеющих для данной национально-этнической группы бытийное значение и связанных с ее самооценкой и самореализацией, духовностью, фундаментальными ценностями, традициями и обычаями; усиление борьбы за власть политических партий и общественных объединений; недостаточная работа правоохранительных и негосударственных органов по защите прав граждан, в т.ч. прав религиозных и этнических меньшинств; слабость демократических институтов, неотработанность антиэкстремистской правоприменительной практики; отсутствие надежного контроля за въездом – выездом из России, нерешенность проблем мигрантов, беженцев и вынужденных переселенцев; деятельность на территории России и за ее пределами террористических организаций и зарубежных религиозных миссионеров, нацеленная на разжигание межконфессиональных противоречий и наносящая ущерб безопасности страны; растущая криминализация общества, политизация уголовной преступности, наличие в государстве нелегального рынка оружия; падение авторитета власти и закона, низкий уровень политической культуры, правовой нигилизм граждан и др.³²¹

Конституция Российской Федерации как нормативный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории России, обязывает всех соблюдать ее нормы. Однако то, насколько безусловным будет соблюдение конституционных норм, зависит

³²¹ См.: Законодательное регулирование противодействия религиозному экстремизму: российский и зарубежный опыт // Аналитический вестник. Вып. 15. – М., 2004 / www.duma.gov.ru.

от отношения к ним конкретного человека, их созвучности тем правовым идеалам, которые сформированы воспитанием, образованием, социальной, этнической, религиозной и иной средой³²². При этом конституционная аксиология дает «особые и отчетливые ценностные ориентиры и личного самоопределения, и публично-властной (в т.ч. правоохранительной) практики³²³», вместе с тем следует напомнить, что современная российская Конституция вобрала в себя европейские либерально-демократические ценности, включая систему прав и свобод человека и гражданина, которые далеко не во всех положениях разделяются безусловно всеми.

Усвоение конституционного смысла, идей и ценностных установок требует усилий как со стороны личности, так и со стороны общества и государства³²⁴.

Определяя стратегию конституционного регулирования новых явлений общественной жизни, порожденных как демократическими преобразованиями, так и глобальными противоречиями современности, следует исходить из того, что социальные противоречия, конфликты и различия во взглядах на их разрешение – дело нормальное. Конституция, текущее национальное законодательство и нормы международного права должны не нивелировать, а, официально, на правовом уровне признав сам факт существования несовпадающих интересов, конфликтов и социальных противоречий, предлагать эффективные правовые средства их разрешения³²⁵.

Так, например, Верховный Суд США по мере накопления опыта рассмотрения конституционных конфликтов и интерпретации Конституции США пришел к выводу о необходимости выработки защитных средств судебной деятельности от проникновения в нее элементов политики и политиканства. К выработке аналогичных мер защиты постепенно приходят и конституционные суды других стран.

³²² См.: *Исаев Н.В.* Конституция Российской Федерации как объект идентификации: к вопросу о конституционных ценностях в правовой идентичности личности // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 3. С. 125.

³²³ См.: *Крусс В.И.* Российская конституционная аксиология: актуальность и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 2. С. 9.

³²⁴ См.: *Исаев Н.В.* Конституция Российской Федерации как объект идентификации: к вопросу о конституционных ценностях в правовой идентичности личности // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 3. С. 125, 129.

³²⁵ См.: *Бондарь Н.С.* Конституционные пробелы и конфликты как отражение социальных противоречий: в контексте практики Конституционного Суда РФ // Terra Economicus. 2010. Т. 8. № 1. С. 72.

Американский опыт имеет свои исторические и национальные особенности, свои плюсы и минусы. Один из минусов состоит в том, что доктрина политического вопроса безупречна лишь в теории, но ее трудно назвать таковой на практике.

Верховный Суд США в силу целого ряда объективных и субъективных причин начал активно вмешиваться во внутривластный процесс, принимая к своему рассмотрению дела, содержащие политические споры.

Но это не означает, что Верховный Суд США как интерпретатор конституции и как государственный орган утратил самостоятельность, превратился в придаток других государственных органов и стал политическим или надполитическим институтом. По своей природе и характеру деятельности он остается политико-юридическим органом.

В то же время российский законодатель гораздо больше, чем любой иной, позаботился о том, чтобы оградить «свой» Конституционный Суд от политики и представить его как институт³²⁶, стоящий вне политики³²⁷.

Следует отметить, что российский законодатель установил, что в соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» любое деяние, совершенное по мотивам вражды и ненависти, указанным в п. «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ, признается экстремистским. Данный подход является неправильным, поскольку не отражает особенностей экстремизма. Законодатель при создании указанного нормативного правового акта не заложил в него основную концептуальную

³²⁶ Заметное влияние на позицию судей в «процеживании» дел оказывает генеральный солиситор США – представитель правительства в федеральных судах. Выражая официальную точку зрения правительства по отношению к делам, которые обжалуются в Верховном Суде, генеральный солиситор добивается включения в его повестку лишь тех вопросов, которые, по его мнению, имеют политико-правовую актуальность и требуют авторитетного судебного разрешения. В результате процедуры «процеживания» оставляются к рассмотрению судом за сессию 100-150 дел. Все это свидетельствует о наличии существенного влияния президентских структур и самого Президента США на механизм отбора наиболее важных дел для рассмотрения судом. Верховный Суд активно используется государством в качестве стабилизатора общественных отношений в экстремальных ситуациях. См.: *Левчук С.В.* Роль Верховного суда США в развитии основ конституционного строя США // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2009. № 11. С. 101, 105.

³²⁷ См.: *Марченко М.Н.* Конституционный суд как субъект политических отношений // Среднерусский вестник общественных наук. 2008. № 1. С. 60-62.

идею, отражающую непосредственную сущность экстремизма, остановившись лишь на мотивации³²⁸.

Экстремистская деятельность – не всегда уголовное преступление. Определение, данное в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности», включает деяния, похожие по описанию на криминальные, но вне контекста УК РФ понимаемые шире, чем криминальные, т.к. в данном случае отсутствует ключевой для уголовного преступления признак особой общественной опасности. Это относится, например, к такому важному пункту определения, как «возбуждение розни». Этому пункту соответствуют как уголовные преступления, описываемые в ст. 282 (возбуждение ненависти или вражды к людям или группам лиц и т.д.) УК РФ, так сходные, но не уголовные деяния. Например, газета может быть закрыта за публикацию, автор которой не будет привлечен при этом к уголовной ответственности.

Следует отметить, что понятие «рознь» скопировано из текста Конституции Российской Федерации (оно существовало в советском праве и ранее, в ст. 74 УК РСФСР, предшественнице ст. 282 УК РФ), но использование его без достаточных ограничений чревато чрезмерным ограничением свободы слова и других свобод. Ведь «рознь» – гораздо более широкое понятие, чем «вражда и ненависть», и она может быть возбуждена как косвенное следствие каких-то действий или высказываний, которые, быть может, не были на нее направлены и вообще не имели антиобщественной направленности. Человек не должен нести ответственность за отдаленные, тем более – за гипотетические последствия, как предполагает формулировка. Сама эта проблема не нова для правосудия, и то решение, которое предлагает Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», противоречит решению, предлагаемому в практике Европейского Суда по правам человека. Наказание только за высказывания, которые могут вызвать рознь, но не возбуждать вражду и ненависть, противоречит ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (см., например, дело «Джейлан против Турции», 1999). Но такое наказание противоречит и основам российского права, т.к. в деле должно быть рассмотрено наличие виновного умысла. Умысел может

³²⁸ См.: *Востриков П.П., Петрянин А.В.* Концептуальные особенности государственной политики противодействия экстремизму: теоретико-правовые аспекты // *Власть.* 2014. № 3. С. 103.

быть косвенный, но нельзя возложить на человека или организацию ответственность за последствия, которые даже не предполагались³²⁹.

При этом под действиями, направленными на возбуждение ненависти либо вражды, следует понимать, в частности, высказывания, обосновывающие и (или) утверждающие необходимость геноцида, массовых репрессий, депортаций, совершения иных противоправных действий, в т.ч. применения насилия, в отношении представителей какой-либо нации, расы, приверженцев той или иной религии и других групп лиц. Критика политических организаций, идеологических и религиозных объединений, политических, идеологических или религиозных убеждений, национальных или религиозных обычаев сама по себе не должна рассматриваться как действие, направленное на возбуждение ненависти или вражды³³⁰.

При этом российская конституционно-правовая система по-прежнему придерживается политико-юридического нейтралитета по проблемам борьбы и профилактики деяний по мотивам вражды и ненависти, а также терроризма и иных форм экстремизма. Данное состояние нейтралитета в Российской Федерации напрямую влияет на такие особенности, как: 1) отсутствие эффективного механизма обеспечения баланса конституционных ценностей; 2) отсутствие эффективного механизма выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Частично в Российской Федерации реализуются базовые задачи по локализации факторов распространения противоправных посягательств на конституционный строй. Существуют следующие административно-правовые направления противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй:

обеспечение безопасности Российской Федерации (Совет Безопасности Российской Федерации – Администрация Президента Российской Федерации. Стратегия национальной безопасности до 2020 года);

обеспечение антиэкстремистской деятельности (Межведомственная комиссия по противодействию экстремистской деятельности в Российской Федерации).

³²⁹ См.: *Верховский А.* Противодействие «религиозному экстремизму»: российское государство в поисках ответов на вызовы десекуляризации // Государство, религия, Церковь в России и за рубежом. 2013. № 2 (31). С. 140-141.

³³⁰ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» от 28 июня 2011 г. // Сайт Верховного Суда Российской Федерации. 2011. 29 июня [http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?Id=7315, доступ от 24.05.2013].

Федерации – МВД России. Стратегия противодействия экстремизму до 2025 года);

обеспечение антитеррористической деятельности (Национальный антитеррористический комитет – ФСБ России. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации).

Однако на сегодняшний период отсутствует комплексная система противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй с задействованием других субъектов и административно-правовых направлений, в частности по вопросам профилактики вражды и ненависти.

В то же время доктринально Конституция Российской Федерации закрепляет и гарантирует общеправовые ценности, имеющие фундаментальное значение для общества, государства и для каждой личности, т.е. конституционные ценности.

В ст. 2 Конституции Российской Федерации закрепляется, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Иные конституционные ценности зависимы от высшей ценности.

Под конституционными ценностями также понимаются разнообразные объекты реальной действительности, признанные в качестве основных ценностей, формализованных в Конституции Российской Федерации и (или) исходящих из результата конституционно-оценочной деятельности судебных органов конституционного контроля, обеспечивающих наиболее оптимальное развитие личности, общества и государства на основе баланса частных и публичных интересов.

До настоящего времени в доктрине конституционного права не сложилось единого понимания конституционных ценностей. Неисследованными остаются, в частности, такие вопросы, как сбалансированность конституционных ценностей, реализация конституционных ценностей в практике конституционного правосудия, развитие конституционной аксиологии в практике конституционного правосудия субъектов Российской Федерации и влияние на нее решений Конституционного Суда Российской Федерации³³¹.

³³¹ Несомненно, основная часть решений Конституционного Суда Российской Федерации исполняется в установленные законом сроки, но в то же время следует признать, что до сих пор ряд решений Конституционного Суда Российской Федерации «ожидают» своей реализации. См.: *Хруцкий С.С.* Правовые и организационные проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации // Научный вестник Омской академии МВД России. 2010. № 1. С. 22.

При этом положения Конституции Российской Федерации обладают высшей юридической силой и являются обязательными для исполнения, поэтому закрепленные в ней конституционные ценности должны развиваться и гарантироваться в законодательстве, принятом в развитие Конституции Российской Федерации.

Указание в тексте Конституции Российской Федерации на высшие и основные конституционные ценности влечет за собой проблему разумного и справедливого сочетания конституционных ценностей, соблюдения их баланса. Решением проблемы разумного сочетания конституционных ценностей занимаются Конституционный Суд Российской Федерации, а также конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации³³².

Высшие и основные конституционные ценности с учетом их баланса в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй имеют следующие элементы: индивид – общество – государство.

Доктринально вопросы противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй отличаются от вопросов обеспечения безопасности Российской Федерации. Они учитывают особенности конституционно-правового регулирования противодействия вызовам и угрозам современности: вражде и ненависти (в частности, деструктивным конфликтам); терроризму и иным формам экстремизма (внутренним и внешним или международным). При этом вражда и ненависть являются также ключевым фактором (совокупность причин и условий) для терроризма и иных форм экстремизма.

Как уже отмечалось, Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации являются хранителями отечественной Конституции и закрепленных в ней фундаментальных конституционных ценностей. Их важнейшими задачами являются поддержание баланса конституционных ценностей и соблюдение принципа соразмерности при их конституционной защите. Обеспечить такую соразмерность особенно важно и в то же время сложно в случаях, когда решается вопрос об ограничении прав и свобод человека в целях защиты конституционных ценностей общего блага. Отсюда следует, что баланс

³³² См.: *Овсепян Ж.И.* Становление конституционных (уставных) судов в субъектах РФ (1990 - 2000). М. 2001.

конституционных ценностей всегда носит динамический, изменяющийся во времени характер. Таким образом, Конституция Российской Федерации не является застывшим правовым актом, а представляет собой базовую нормативную основу постоянно изменяющегося политического, социального, экономического мира, который должен существовать в контексте перемен.

Задача конституционной юстиции заключается в необходимости соблюдения баланса и защите существующих базовых конституционных ценностей с учетом потребностей исторического развития России, в которых эти ценности находят свое актуальное воплощение³³³.

В Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы провозглашаются высшей ценностью (ст. 2) и регулируются на основе следующих положений: а) закрепление широкого перечня основных прав и свобод, неотрицание иных (ч. 1 ст. 55); б) конституционные нормы почти не предусматривают конкретных ограничений прав и свобод [(за редкими исключениями: ч. 3 ст. 32, в которой ограничивается право избирать и быть избранными двух категорий граждан (признанных судом недееспособными и содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда), ч. 5 ст. 13 – случаи запрета создания общественных объединений)]; в) гарантируются наиболее важные права и свободы, которые не подлежат ограничению в условиях чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 56); г) ограничения допускаются только федеральными законами для защиты наиболее важных ценностей (ч. 3 ст. 55). Сложность на практике вызывает реализация последнего пункта – ограничение прав и свобод федеральными законами только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55). В каждом конкретном случае при разработке и принятии федерального закона требуется оценка соразмерности ограничения прав тем ценностям, для охраны которых допускается ограничение. Однако в науке и практике

³³³ *Казанцева О.Л., Воробьева М.Н.* Соблюдение баланса конституционных ценностей в решениях Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // *Известия Алтайского государственного университета.* 2013. Т. 2. № 2 (78). С. 110-111.

недостаточно разработаны критерии и показатели такой соразмерности, что обуславливает актуальность данного вопроса³³⁴.

Большинство конституций зарубежных стран похожим образом регулируют права и свободы человека и гражданина (Франции, США, Индонезии, Японии и др.), допуская их ограничения законами. К примеру, Конституция Республики Индонезия 1945 г.³³⁵ устанавливает, что ограничение законом прав и свобод личности возможно в исключительных целях, которые отличаются от Конституции Российской Федерации указанием на религиозные ценности [(для гарантирования признания и уважения прав и свобод других лиц и удовлетворения справедливых требований, основанных на началах морали, религиозных ценностей, безопасности и публичного порядка в демократическом обществе (ст. 28 J)]. Конституция Демократической Республики Восточный Тимор 2002 г.³³⁶ допускает ограничение прав и свобод только законом для защиты других охраняемых конституцией прав или интересов в случаях, четко определенных в конституции. Закон не может снижать и расширять пределы основного содержания конституции и не имеет обратной силы (ст. 24).

Однако встречается и иной подход к механизму ограничения конституционных прав и свобод личности. Так, в Основном законе ФРГ 1949 г.³³⁷ допустимые ограничения законом конкретного права указаны в каждой статье, его гарантирующей. При этом ст. 19 содержит требования к законам, ограничивающим конституционные права: 1) только в случае, прямо указанном в Основном законе; 2) закон должен носить общий характер, а не относиться к конкретному случаю; 3) в законе должно быть названо ограничиваемое основное право с указанием статьи; 4) существо содержания основного права ни в коем случае не должно быть затронуто. Данный механизм ограничения конституционных прав и свобод личности в

³³⁴ Стародубцева И.А. Конституционные механизмы ограничения прав и свобод личности в России и зарубежных странах // Общество и право. 2012. № 1. С. 54.

³³⁵ Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Норма, 2010. Т. 3. С. 168.

³³⁶ Конституции государств Азии : в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Норма, 2010. Т. 3. С. 59-60.

³³⁷ См.: Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 121.

большей мере гарантирует защиту от необоснованного ограничения, «связывает» законодателя и предупреждает возможные коллизии между конституцией и законами.

Возвращаясь к Конституции Российской Федерации, хотелось бы обратить внимание на необходимость разработки критериев и показателей соразмерности ограничения прав и свобод личности федеральными законами тем конституционным ценностям (ч. 3 ст. 55), для охраны которых допускается ограничение. Их отсутствие приводит к многочисленным коллизиям между Конституцией России и федеральными законами, ограничивающими права и свободы граждан, что подтверждается количеством жалоб граждан в Конституционный Суд Российской Федерации и его решениями о неконституционности законов. Федеральный орган конституционного контроля при проверке конституционности ограничений прав и свобод отметил, что Конституция Российской Федерации требует безусловного соблюдения предусмотренных ею гарантий личности и исходит из необходимости обеспечения справедливости соответствующих ограничений, их соразмерности защищаемым конституционным ценностям³³⁸.

Современная ситуация показывает, что экстремистская деятельность в том понимании, какое ей придается действующим законодательством России, нередко становится орудием и средством борьбы субъектов политической деятельности в процессе достижения ими своих целей. Политическим организациям, движениям и отдельным общественно-политическим деятелям оказалось выгодно использовать экстремизм. Многочисленные случаи такого «легкого», безответственного отношения к проявлениям экстремизма привели к тому, что в настоящее время он стал широкомасштабным и всеобъемлющим, внутригосударственные конфликты приобрели насильственный характер. Всесторонняя направленность экстремизма, проникновение его во все сферы общественных отношений, необычайно острый характер используемых форм и методов превращают его

³³⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2003 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1-8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов" в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1302.

в угрозу жизненно важным интересам личности, здоровью, жизни граждан, правам отдельной личности и целых народов, конституционного строя³³⁹.

Важная роль правовым ограничениям отведена в конституционном праве, т.к. во многом они здесь приближаются к теоретической конструкции, приобретают надотраслевые черты, конкретизируемые впоследствии в отдельных текущих законах. Кроме того, именно в Конституции Российской Федерации устанавливаются основания ограничения основных прав человека. Однозначное их толкование позволит избежать различных ситуаций, когда неопределенность является серьезным препятствием для осуществления конкретных прав, свобод, законных интересов. Необходимо также отметить, что нередко при отсутствии каких-либо ограничений непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации они появлялись в подзаконном акте, что означало «фактическое» изменение Конституции при ее декларативной стабильности³⁴⁰.

Для выявления соразмерности ограничений конституционных прав и свобод личности угрозе причинения ущерба тем ценностям, для защиты которых допускается ограничение, возможно использование следующих показателей: а) возникновение негативных последствий при неустановлении ограничения конкретного права; б) реальность угрозы причинения вреда подлежащим защите конституционным ценностям.

Определение указанных показателей допустимо с использованием метода моделирования для выявления вероятности наступления негативных последствий и степени реальности угрозы.

Многие федеральные законы устанавливают ограничения конституционных прав и свобод личности: «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», «О свободе совести и о религиозных объединениях», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и др. В каждом конкретном случае требуется оценка соразмерности ограничения прав тем ценностям, для охраны которых допускается ограничение. Такая оценка должна осуществляться при разработке и проведении правовой экспертизы законопроектов³⁴¹.

³³⁹ *Истомин А.Ф., Лопаткин Д.А.* К вопросу об экстремизме // Современное право. 2005. № 7.

³⁴⁰ *Данилов П.А.* Защита прав, свобод и законных интересов личности при противодействии экстремизму: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2011. С. 66.

³⁴¹ *Стародубцева И.А.* Конституционные механизмы ограничения прав и свобод личности в России и зарубежных странах // Общество и право. 2012. № 1. С. 55.

В то же время при рассмотрении руководящих принципов Федерального закона «О противодействии терроризму» становится понятным, что они не содержат каких-либо новелл, существенно отличающихся от положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. В них концентрируется внимание на необходимости безусловного соблюдения основополагающих принципов международного права в области ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов независимо от остроты положения, складывающегося в связи с необходимостью поиска эффективных средств борьбы с международным терроризмом.

Комплексное рассмотрение вопроса об основаниях, целях, объеме и критериях ограничений права на информацию и свободы слова граждан при возникновении различных чрезвычайных ситуаций (в т.ч. в связи с необходимостью противодействия терроризму и другим новым угрозам) с учетом норм международного права и зарубежного опыта дает основание исходить при решении этой проблемы из концептуальных подходов, основанных на следующих положениях:

необходимости разграничения прав и свобод граждан на абсолютные (т.е. не подлежащие никакому ограничению) и относительные (т.е. те, которые могут быть подвергнуты определенным ограничениям), а также классификации таких прав и свобод;

понимании оснований ограничения прав и свобод граждан как возникновения угроз национальным интересам России, представляющим собой комплексное и многоаспектное понятие, отражающее совокупность жизненно важных интересов граждан, общества и государства, выражающим потребности Российской Федерации как суверенного демократического и правового государства в прогрессивном развитии. Соответственно, под целями ограничения прав и свобод граждан следует понимать создание условий национальным интересам;

достижении соразмерности ограничения прав и свобод граждан как основного условия разумности, достаточности и законности применяемых государством мер. При этом основное содержание принципа соразмерности (пропорциональности) заключается в предотвращении чрезмерных и не адекватных сложившейся ситуации ограничений прав и свобод граждан;

признании основным критерием ограничения прав и свобод граждан соблюдения принципа правовой законности, реализация которого обеспечивает объективное определение разумных, допустимых и необходимых пределов ограничений прав и свобод граждан в соответствии с

международными правовыми актами и конституционными нормами на основании законов, имеющих ясное и определенное содержание, исключая их произвольное толкование;

понимании сущности ограничения прав и свобод граждан как приостановления действия некоторых прав и свобод в качестве исключительной меры временного характера, применяющейся в виде законодательно установленных ограничений и запретов совершения определенных действий, введения дополнительных обязанностей и выражающейся в сокращении (сужении) общего объема прав и свобод граждан, затрагивающих их статус;

возможности использования при правовом регулировании ограничения прав и свобод граждан на национальном уровне многосторонних подходов, обеспечивающих разумное сочетание норм международного права и национальных интересов, принимая во внимание необходимость учета особенностей правовых систем отдельных стран при сохранении их государственного суверенитета и собственной идентичности;

целесообразности конкретизации на основе возможного баланса интересов личности, общества и государства и норм международного права основных приоритетов российской правовой политики в сфере ограничения прав и свобод граждан;

осмыслении на научной основе политики «двойных стандартов» ряда зарубежных государств и международных неправительственных организаций, иногда проявляющейся при оценке мероприятий по борьбе с международным терроризмом, осуществляющихся в России;

необходимости заблаговременной разработки современных научно обоснованных сценариев нейтрализации угроз национальным интересам, предусматривающих правовое регулирование оснований, целей, пределов и критериев ограничения прав и свобод граждан³⁴².

3.2. Конституционно-правовое обеспечение противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй Российской Федерации

На основе конституционных ценностей, укрепляемых решениями Конституционного Суда Российской Федерации в сфере противодействия

³⁴² Кузнецова И.В. Законодательство о противодействии терроризму и ограничения свободы слова // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Литературоведение, журналистика. 2007. № 3-4. С. 143-144.

противоправным посягательствам на конституционный строй, развивается конституционно-правовой механизм в рассматриваемой сфере. Однако такой механизм учитывает только один приоритет – соблюдение прав и свобод личности и в меньшей степени – развитие гражданского общества и его институтов. В России с учетом рассмотренного зарубежного опыта целесообразно на базе Общественной палаты Российской Федерации создание постоянной рабочей группы по вопросам профилактики социальных конфликтов (как наиболее центростремительного проявления вражды и ненависти) с участием представителей аппаратов Совета Безопасности Российской Федерации, Межведомственной комиссии по противодействию экстремистской деятельности в Российской Федерации, Национального антитеррористического комитета³⁴³.

Естественно, гражданское общество развивается в контексте конфликтных ситуаций. И это неизбежно, поскольку оно охватывает много социальных слоев и граждан, которым свойственны как сугубо личные, так и корпоративные и общественные интересы.

Конфликты могут быть устойчивыми и длящимися, повторяющимися, но могут быть и ситуационными и кратковременными. Однако правильно организованный мониторинг и диагностика социальных процессов пока явно недооцениваются, и социальные факторы почти не попадают в фокус прогнозных оценок социально-экономического развития.

Между тем «забвение» этих проблем приводит к обострению противоречий в обществе.

И в России, и в зарубежных странах по-прежнему возникают конфликты между представителями разных национальностей и территориальными группами и пр. И тут необходимо принятие комплексных мер юридического и социального характера.

Важное значение имеют:

повышение уровня правосознания граждан;

строгое соблюдение правовых процедур предотвращения и устранения конфликтов;

³⁴³ Миц Д.С. Защита конституционного строя государства: международные и конституционно-правовые вопросы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 5. С. 818.

формирование умения и навыков вести переговоры, достигать согласованных решений и компромиссов, достигать устойчивых договоренностей и их соблюдение;

принятие специальных правовых актов по предотвращению конфликтных ситуаций (например, Указ Президента Российской Федерации об обеспечении межнационального согласия). В целях гармонизации межнациональных отношений, укрепления единства многонационального народа Российской Федерации и обеспечения условий для его полноправного развития намечено подготовить предложения по эффективной реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации. Правительству Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации целесообразно подготовить согласованные с заинтересованными общественными объединениями и религиозными организациями предложения по формированию перечня книг, рекомендуемых школьникам для самостоятельного прочтения³⁴⁴;

совершенствование процедур разрешения разногласий и споров на основе концепции коллизионного права³⁴⁵;

возобновление разработки методологии и методик в сфере юридической конфликтологии³⁴⁶.

Данные предложения направлены на снижение активности этнонационального фактора в Российской Федерации, приобретающего все чаще форму социального деструктивного конфликта.

Конституционному Суду Российской Федерации целесообразно ориентировать правоприменителей на точное соблюдение Конституции. Это – своеобразная форма применения конституционного контроля. В своей деятельности Конституционный Суд Российской Федерации выявляет конституционно-правовой смысл Основного закона и указывает, что исключается какое-либо иное официальное толкование в правоприменительной практике (доктринальные толкования ученых в

³⁴⁴ Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10 (202). С. 42-43.

³⁴⁵ См., например: Тихомиров Ю.А. Коллизионное право и отношения в правовой сфере // Право и политика. 2013. № 3.

³⁴⁶ См., например: Дмитриев А., Кудрявцев В., Кудрявцев С. Юридическая конфликтология. М., 1995.

книгах, статьях, докладах возможны и даже необходимы для развития научной мысли, а вслед за ней и практики)³⁴⁷.

В связи с осуществлением конституционного контроля в любом решении Суда особое значение имеет его правовая позиция – суть, источник выводов по данному делу. Та или иная правовая позиция может содержаться в одном решении, но она применяется к другим аналогичным делам и, таким образом, постепенно приобретает характер официальной правовой доктрины. Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации по тому или иному вопросу не является неизменной. В новых социально-правовых условиях, позволяющих выявить смысл конституционно-правовой нормы с учетом ее конкретной реализации, правовая позиция может быть переосмыслена³⁴⁸.

Такой порядок не противоречит Конституции Российской Федерации. Аналогичным является подход к этому вопросу и в других странах. Верховный суд США, Федеральный конституционный суд Германии, другие органы конституционного контроля (в т.ч. религиозно-конституционный Суд стражей в Иране) пересматривали сформулированные ими доктрины в изменившихся условиях.

Такой пересмотр не является нарушением конституционной законности. Напротив, он служит уточнению толкований Конституции, а следовательно, упрочению конституционной законности в новой ситуации³⁴⁹.

В то же время процессы упрочения конституционной законности осуществляют воздействие на развитие политической системы общества.

Следует отметить, прежде всего, что в политической системе общества конституционный суд существует не сам по себе, вне государства или наряду с ним. Он составляет хотя и относительно самостоятельную (по крайней мере, теоретически), но вместе с тем неотъемлемую часть государственного механизма.

³⁴⁷ Хабриева Т.Я. Конституция как основа законности в Российской Федерации // Журнал российского права. 2009. № 3 (147). С. 10.

³⁴⁸ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

³⁴⁹ Хабриева Т.Я. Конституция как основа законности в Российской Федерации // Журнал российского права. 2009. № 3 (147). С. 11.

В научной литературе и законодательстве разных стран конституционный суд определяется неодинаково, но везде рассматривается как один из наиболее важных органов судебной власти, как важнейшее средство обеспечения верховенства конституции. Во всех политических системах, где он существует, конституционный суд считается высшим органом конституционного надзора и контроля.

С созданием конституционного суда в каждой политической системе связываются надежды на то, что он послужит укреплению конституционного строя в стране, формированию и развитию правового государства, утверждению начал законности в правотворчестве и правоприменении.

Аналогичные цели и задачи ставятся перед Конституционным судом России в Законе о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г., а также перед конституционными судами других стран.

Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет судебную власть путем рассмотрения в заседаниях дел о конституционности международных договоров и нормативных актов; рассмотрения дел о конституционности правоприменительной практики и подготовки заключений в установленных законом случаях. Схожим, по существу, путем осуществляется судебная власть конституционными судами и других стран³⁵⁰.

Инкорпорация на основе Конституции Российской Федерации общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации в российскую правовую систему существенно расширила возможности правоприменительной практики. Из этого следует, что конституционное регулирование определяет характер решений Конституционного Суда Российской Федерации, правовые позиции которого в случае необходимости обогащаются нормами международного права и иными международными установлениями, влияющими на окончательное решение Конституционного Суда Российской Федерации, а такие решения, в свою очередь, влияют на развитие законодательства³⁵¹.

³⁵⁰ *Марченко М.Н.* Конституционный суд как субъект политических отношений // Среднерусский вестник общественных наук. 2008. № 1. С. 59.

³⁵¹ *Тиунов О.И.* Международное право и правовые позиции Конституционного суда РФ // Журнал российского права. 2011. № 10 (178). С. 95.

Действующая Конституция России и Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» создали прочный и современный нормативный фундамент деятельности Конституционного Суда, способный стать надежной базой для принятия и реализации всех необходимых мер, направленных на повышение эффективности конституционного судопроизводства.

Во-первых, Конституционный Суд является ключевым хранителем отечественной Конституции, прежде всего закрепленных в ней фундаментальных ценностей. К ним относятся в первую очередь права человека и гражданина, государственная независимость, суверенитет и единство нашей Родины, республиканский государственный строй, федерализм и народовластие, социальный и правовой характер российской государственности, гражданский мир и согласие, стремление к благополучию и процветанию страны, ответственность ее граждан перед будущими поколениями россиян.

Во-вторых, конституционные ценности образуют системное единство и находятся в оптимальном, исторически обусловленном равновесии, а потому важнейшими задачами Конституционного Суда являются поддержание баланса этих ценностей и соблюдение принципа соразмерности при их конституционной защите. Обеспечить такую соразмерность особенно важно (и особенно сложно) в тех случаях, когда решается вопрос об ограничении прав и свобод человека в целях защиты конституционных ценностей общего блага.

Важно осознавать, что указанный баланс конституционных ценностей всегда носит динамический, изменяющийся во времени характер. И потому, в-третьих, Конституция – это ни в коем случае не застывший, однозначный и понимаемый исключительно буквально текст. Это живой документ, который как базовый нормативный фундамент постоянно изменяющегося политического, социального, экономического мира должен жить и реализовываться в контексте перемен в этом мире.

Задача Конституционного Суда – в каждом своем решении объективировать динамический баланс конституционных ценностей, а именно защищать неизменные и неотменяемые базовые ценности, учитывая при этом те насущные потребности конкретно-исторического развития России, в которых эти ценности находят свое актуальное воплощение.

Исходя из очерченных выше смысла Конституции и роли Конституционного Суда в обеспечении ее полноценного действия можно более конкретно сформулировать основные функции Конституционного Суда:

1. Конституционный Суд – это высший орган по защите конституционного строя России.

2. Конституционный Суд – это высший арбитр в спорах между ветвями российской власти, а также между властью и обществом, между властью и гражданином.

3. Конституционный Суд – это высший арбитр в коллизиях российского законодательства с международными правовыми стандартами³⁵².

Любое право, в т.ч. конституционное, действует в конкретных исторических обстоятельствах. И эти обстоятельства никогда и нигде не позволяют реализовать все конституционные права и свободы одновременно, идеально, без всяких условий и ограничений. При этом речь идет не только о чрезвычайных ситуациях, в которых права и свободы могут быть ограничены законом в условиях, при которых всегда ограниченные совокупные ресурсы общества и государства в движении к максимально полной реализации прав и свобод требуют выстраивать продуманную и обоснованную иерархию приоритетов, основанную на согласовании социальных интересов.

Конституционный Суд сталкивается с такого рода «коллизиями приоритетов» постоянно. И не может не учитывать приоритет таких конституционно защищаемых ценностей, как суверенитет и территориальная целостность России и безопасность ее граждан. Поскольку именно защита этих ценностей обеспечивает самую главную ценность и главное конституционное право граждан – право на жизнь.

Ретроспектива ключевых решений Конституционного Суда позволяет вычленив в деятельности Суда его базисный подход к принятию решений.

Суть этого подхода заключается в правильном сочетании двух основополагающих принципов, лежащих в основе защиты базовых

³⁵² См.: Зорькин В.Д. Конституционный Суд России в историческом контексте. Размышления к юбилею Конституционного Суда // Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28-29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма. 2012. С. 32-34.

конституционных ценностей, – гарантии надлежащей степени стабильности общественной жизни и обеспечения должной меры ее динамизма.

Конституционный Суд обязан защищать стабильность и предсказуемость основных сфер жизни общества, государства и каждого гражданина, а потому предотвращать такие правовые решения, которые нарушают эту стабильность и эту предсказуемость.

Но одновременно Суд обязан видеть и чувствовать те перемены, которые происходят в стране и в мире, и в своих решениях, в своих интерпретациях статей Конституции в какой-то мере предугадывать, предвосхищать последствия этих перемен. И значит, Суд своими правовыми решениями должен в определенном смысле поощрять и «подталкивать» позитивные перемены, а также предотвращать или блокировать перемены негативные³⁵³.

У разных стран – различные политические системы, соответственно, действующие в этих странах конституции не могут быть одинаковыми. Тем не менее каждая конституция должна отвечать определенным общепризнанным требованиям. В частности, любая конституция должна наделять людей достаточной степенью свободы, демократическими равными правами, а также гарантировать реализацию этих прав. Она должна помогать людям добиваться счастья и благоприятствовать поддержанию мира во всем мире. Данные стандарты, будучи плодом развития человеческой цивилизации, прошедшей через многочисленные трудности и разочарования, должны служить основой всех конституций³⁵⁴.

Анализ понятия «правовое государство» демонстрирует, что в него заложен принцип законности и его главенства во всех сферах деятельности государства. Этот принцип закреплен в п. 2 ст. 4 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция), где указывается, что Конституция и другие федеральные законы имеют верховенство на всей территории России.

³⁵³ См.: *Зорькин В.Д.* Конституционный Суд России в историческом контексте. Размышления к юбилею Конституционного Суда // Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28-29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма. 2012. С. 46-47.

³⁵⁴ *Цзэлинь С.* Конституционный надзор – гарантия эффективной реализации Конституции // Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28-29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма. 2012. С. 107.

Рассматривая вопрос реализации противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй, необходимо иметь в виду, что п. 5 ст. 13 Конституции запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Данное положение является правовой основой для противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй.

В процессе противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй возможно пересечение национальных интересов и интересов конкретных людей, наделенных законными правами и свободами. Согласно ст. 2 Конституции права и свободы человека и гражданина должны соблюдаться и защищаться государством. При этом следует учитывать, что права и свободы человека и гражданина – это не произвольное понятие, а закрепленные в гл. 2 Конституции конкретные правовые нормы. Поэтому важно уяснить, каким образом соотносятся правоохранительная деятельность и соблюдение законных прав и свобод. Из содержания Основного закона видно, что при определенных условиях права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены, о чем непосредственно говорится в ч. 3 ст. 55: «...в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Ограничение прав и свобод конкретизирует ст. 56.

Часть 1 данной статьи определяет, что в условиях чрезвычайного положения в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. В ч. 3 перечисляются права и свободы человека и гражданина, которые не подлежат ограничению даже в условиях чрезвычайного положения.

Кроме того, в процессе противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй должны строго соблюдаться нормы международного права в области прав и свобод человека. В соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы

международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Федеральный законодатель устанавливает на основании и в соответствии с Конституцией Российской Федерации компетенционные, организационно-правовые, финансово-экономические и иные основы противодействия терроризму и экстремизму.

Полномочия в области противодействия терроризму и экстремизму, возложенные на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, как прямо закреплено в подп. 51.1 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», не касаются предметов ведения Российской Федерации, а также предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации. Такое решение принято федеральным законодателем в пределах его конституционного усмотрения и не может рассматриваться как нарушение установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Не может рассматриваться как нарушение конституционных прав субъектов Российской Федерации и указание на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области противодействия терроризму и экстремизму самостоятельно за счет средств собственных бюджетов, поскольку при этом не исключается предоставление субъектам Российской Федерации при недостаточности у них собственных бюджетных ресурсов дополнительной финансовой помощи для реализации указанных полномочий в целях поддержания единства правопорядка и общественной безопасности на всей территории Российской Федерации³⁵⁵.

Конституция Российской Федерации признает идеологическое и политическое многообразие, многопартийность (ст. 13, ч. 1 и 3), провозглашает равенство общественных объединений перед законом (ст. 13,

³⁵⁵ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 452-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта "а" пункта 2 статьи 21 и подпункта 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"».

ч. 4), признает право каждого на объединение и гарантирует свободу деятельности общественных объединений (ст. 30, ч. 1).

Конституция Российской Федерации, закрепляя принцип многопартийности (ст. 13, ч. 3), а также право на объединение и свободу деятельности общественных объединений (ст. 30, ч. 1) в качестве основы создания и деятельности политических партий в Российской Федерации, не определяет, на каком территориальном уровне создаются политические партии – общероссийском, межрегиональном, региональном или местном; равным образом не содержит она и прямого запрета на создание региональных партий. Следовательно, введенное п. 2 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» предписание о возможности создания и деятельности политических партий лишь на общедофедеральном (общероссийском) уровне – поскольку оно является ограничением конституционного права на объединение в политическую партию – правомерно лишь в том случае, если оно необходимо в целях защиты конституционно значимых ценностей (ст. 55, ч. 3 Конституции Российской Федерации).

При этом размывается правовая грань между политическими партиями и партиями, которые фактически формируются по признакам национальной или религиозной принадлежности. Такие партии, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 декабря 2004 г. № 18-П, неизбежно ориентировались бы на преимущественное отстаивание прав соответствующих национальных (этнических) и религиозных групп, что на современном этапе исторического развития искажало бы процесс формирования и выражения политической воли многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации³⁵⁶.

В Постановлении от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона "О политических партиях" в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации

³⁵⁶ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации "Балтийская республиканская партия"».

"Православная партия России" и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина»³⁵⁷ Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил законность ограничения создания политических партий по признакам национальной и религиозной принадлежности.

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что на современном этапе российское общество, в т.ч. политические партии и религиозные объединения, еще не приобрело прочный опыт демократического существования.

В этих условиях создание партий по религиозному признаку открыло бы путь к политизации религии и религиозных объединений, политическому фундаментализму и клерикализации партий, что, в свою очередь, повлекло бы отторжение религии как формы социальной идентичности и вытеснение ее из системы факторов, консолидирующих общество. Создание партий по национальному признаку могло бы привести к преобладанию в выборных органах власти представителей партий, отражающих интересы больших этнических групп в ущерб интересам малых этнических групп, и тем самым – к нарушению установленного Конституцией Российской Федерации принципа правового равенства независимо от национальной принадлежности.

По мнению Конституционного Суда, политические партии в России надконфессиональны и внеконфессиональны. В многонациональной и многоконфессиональной России – вследствие особенностей функционирования ведущих вероучений (с одной стороны, православия как направления христианства, а с другой – мусульманства), их влияния на социальную жизнь, в т.ч. использования в политической идеологии, – такие понятия, как «христианский», «православный», «мусульманский», «русский», «татарский» и т.п., ассоциируются в общественном сознании скорее с конкретными конфессиями и отдельными нациями, чем с системой ценностей российского народа в целом. Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации однозначно высказался против использования соответствующих слов в наименованиях политических партий.

³⁵⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона "О политических партиях" в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации "Православная партия России" и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина»// Рос. газ. 2004. 24 декабря.

Конституционный Суд подтвердил, что законодательное регулирование, в соответствии с которым статус политической партии могут получить только общенациональные (общероссийские) общественные объединения, не только направлено на формирование в стране реальной многопартийности, на правовую институционализацию партий в качестве важного фактора становления гражданского общества и стимулирование образования крупных общенациональных партий, но и необходимо в целях защиты конституционных ценностей, прежде всего – обеспечения единства страны.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2009 г. № 16-П по жалобе гражданина В.З. Измайлова рассматривались конституционность и объективность оснований исключения избирательным объединением отдельных кандидатов из зарегистрированного списка. Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что в случае осуществления кандидатом, включенным в список кандидатов, призывов к совершению экстремистских действий, разжигания социальной, национальной или религиозной розни, пропаганды и публичной демонстрации нацистской атрибутики или символики либо установления в отношении такого кандидата фактов осуществления экстремистской деятельности до приобретения им статуса кандидата избирательное объединение вправе по собственной инициативе исключить этого кандидата из зарегистрированного списка.

В области противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй Российской Федерации заслуживает внимания Постановление Конституционного Суда от 28 июня 2007 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона "О погребении и похоронном деле" и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К.И. Гузиева и Е.Х. Кармовой»³⁵⁸.

Согласно сформулированной в данном Постановлении правовой позиции Конституционного Суда «интересы пресечения терроризма, его

³⁵⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона "О погребении и похоронном деле" и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К.И. Гузиева и Е.Х. Кармовой» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3346.

общей и специальной превенции, ликвидации последствий террористических актов, сопряженных с возможностью массовых беспорядков, столкновений различных этнических групп, эксцессов между родственниками лиц, причастных к террористическим актам, населением и правоохранительными органами, угрозой жизни и здоровью людей, могут обуславливать в определенных конкретно-исторических условиях установление особого правового регулирования погребения лиц, уголовное преследование в отношении которых в связи с участием в террористической деятельности прекращено из-за их смерти, наступившей в результате пресечения террористического акта.

Захоронение лица, принимавшего участие в террористическом акте, в непосредственной близости от могил жертв его действий, совершение обрядов захоронения и поминовения, с одной стороны, служат пропаганде идей террора, с другой – оскорбляют чувства родственников жертв этого акта и создают предпосылки для нагнетания межнациональной и религиозной розни. Выдача родственникам для захоронения тел лиц, смерть которых наступила в результате совершенного ими террористического акта, способна создать угрозу общественному порядку, правам и законным интересам других лиц, их безопасности, в т.ч. привести к разжиганию ненависти, спровоцировать акты вандализма, насильственные действия, массовые беспорядки и столкновения, что может повлечь за собой новые жертвы, а места захоронений участников террористических актов могут стать местами культового поклонения отдельных экстремистски настроенных лиц, будут использоваться ими в качестве средства пропаганды идеологии терроризма и вовлечения в террористическую деятельность.

При таких обстоятельствах федеральный законодатель вправе ввести особый порядок погребения лиц, смерть которых наступила в результате пресечения террористического акта, участниками которого они являлись».

Таким образом, анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации о противодействии противоправным посягательствам на конституционный строй свидетельствует о выработке системы доктринальных взглядов судей Конституционного Суда Российской Федерации, направленной на предупреждение и пресечение экстремистских и террористических проявлений, а также социальных конфликтов на почве вражды и ненависти.

К числу таких доктринальных взглядов относятся:

право федерального законодателя устанавливать содержание и объем полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по противодействию экстремизму, терроризму, а также социальным конфликтам на почве вражды и ненависти;

правомерность ограничения создания политических партий по признакам национальной и религиозной принадлежности;

недопустимость создания региональных и местных политических партий;

установление численности партии с учетом невозможности раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, чтобы обеспечить стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом;

правомерность исключения избирательным объединением отдельных кандидатов из зарегистрированного списка в связи с осуществлением экстремистской деятельности либо установлением в отношении таких кандидатов фактов осуществления экстремистской деятельности до приобретения ими статуса кандидата;

правомерность правовых положений, предусматривающих право избирательных комиссий обращаться в правоохранительные органы с представлениями о пресечении нарушений правил предвыборной агитации, и обязанность правоохранительных органов принимать меры по пресечению таких нарушений;

правомерность установления особого законодательного регулирования погребения лиц, смерть которых наступила в результате совершенного ими террористического акта, с учетом возможности массовых беспорядков, столкновений различных этнических групп, эксцессов между родственниками лиц, причастных к террористическим актам, населением и правоохранительными органами.

Конституционно-правовой смысл, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации, является общеобязательным и имеет приоритет перед любым иным толкованием Конституции в правоприменительной практике.

Протестные акции все чаще распространяются во многих странах. Не всегда их итогом могут стать антиконституционные проявления, т.е. протестные акции не являются сигналом в системе противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй. Таким

сигналом является начальная стадия изменения баланса конституционных ценностей защиты конституционного строя. Осуществление мониторинга такого баланса является функцией конституционного (в некоторых странах – верховного) суда. При этом анализ многих основных законов государств полностью или частично раскрывает содержание рассматриваемых конституционных ценностей. Мониторинг может осуществляться путем судебного изучения, поступающего для рассмотрения материала.

С учетом изложенного, можно сформулировать следующие выводы и предложения:

1. Необходима разработка экономических, политических, социальных, духовных механизмов обеспечения и поддержания консенсуса между различными социальными группами в Российской Федерации.

2. Существует потребность в дальнейшем развитии в Российской Федерации действующей системы конституционного контроля, в т.ч. в части разработки и внедрения целостной системы постоянных конституционных диагностик и конституционного мониторинга, с помощью которых можно своевременно оценивать и восстанавливать нарушенный конституционный баланс, преодолевать деформации конституционных ценностей, обеспечивать динамизм развития и стабильность в обществе, эффективность государственного управления.

3. Целесообразно способствовать осуществлению деятельности органов исполнительной власти, направленной на выявление и пресечение механизмов воспроизводства в Российской Федерации идейно-политических мотивированных противоправных действий.

4. В целях недопущения воспроизводства юридических коллизий необходимо укрепление взаимодействия между законодательными и судебными органами в рассматриваемой сфере на общегосударственном и внутригосударственном уровнях.

5. Целесообразно способствовать осуществлению деятельности органов исполнительной власти, направленной на формирование профилактических и прогностических систем противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй.

6. России необходимо добиваться от международных структур адекватных реакций на правомерность сторон при проведении упреждающих и превентивных силовых действий.

7. Целесообразно активизировать систему мер борьбы с терроризмом на международном уровне с упором на взвешенный межкультурный, межнациональный и межрелигиозный диалог.

Заключение

Вопросы реализации в иностранных государствах конституционно-правовых ценностей (права и свободы личности, развитие гражданского общества и его институтов, обеспечение безопасности личности, общества и государства) и механизмов в сфере противодействия противоправным посягательствам на их конституционный строй имеют существенное значение для теории и практики конституционализма в Российской Федерации. Кроме того, накопленный опыт зарубежных стран в сфере правового обеспечения защиты конституционного строя, особенности которого рассмотрены в исследовании, могут определить дополнительные пути его совершенствования и оптимизации для Российской Федерации. По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. Реализация института конституционализма и конкретных общечеловеческих ценностей может способствовать процессам адекватного балансирования безопасности личности, общества и государства на конституционной основе. Безопасность государства является важнейшей предпосылкой для нормального функционирования общества, в котором осуществление конституционно-правовых механизмов противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй является процессом разрешения насильственных конфликтов.

2. Проявления вражды и ненависти, экстремистской направленности, террористического характера являются противоправными посягательствами на конституционный строй. Отсутствие механизмов взаимодействия между законодательными и судебными органами в рассматриваемой сфере на общегосударственном и внутригосударственном уровнях может создать предпосылки к протестной активности среди различных социальных групп.

Целесообразен поиск новых подходов к разработке мер превентивного характера для противодействия зарождению и развитию антиконституционных воззрений.

В законодательстве многих государств признание противоправных действий в качестве экстремистской деятельности, а в отдельных странах и террористической деятельности возможно, если они были совершены лицами, входившие в состав организационных структур, ранее запрещенных или ликвидированных в судебном порядке. Так, например, данные противоправные действия, осуществляемые в целях разжигания розни в обществе, рассматриваются в большинстве государств в качестве проявлений

вражды и ненависти или преступления ненависти (по идейно-политическим мотивам).

Нерешительность законодателя в подготовке правовых мер противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй создает, во-первых, брешь в системе конституционно-правовой защиты, а во-вторых, провоцирует в экстренных для национальной безопасности ситуациях применение незаконных методов, формируя тем самым выгодные политические позиции для радикальных сил.

3. Общепризнанные принципы и нормы международного права могут являться базисными механизмами и регуляторами международных отношений. При отсутствии конкретных, предусмотренных законом санкций за дискриминацию по тому или иному признаку невозможно достичь необходимого уровня гарантий реализации тех прав и свобод, которые провозглашены на национальном уровне.

4. Борьба с терроризмом связана с осуществлением государством специальных форм деятельности, что влечет изменение государственных распорядительных и исполнительных полномочий. Применение в правовом государстве наступательных, в т.ч. временных, жестких мер в интересах защиты конституционного строя обосновано, если при их реализации на этапах совершенствования организационно-правовых основ противодействия противоправным антиконституционным посягательствам добросовестно соблюдался национальный принцип законности и учитывались общественные и судебные оценки и рекомендации.

5. Противодействие терроризму должно основываться на соразмерности применения организационных и правовых мер. Ограничения прав и свобод, допущенные в период действия чрезвычайного режима, впоследствии могут быть оспорены в судебном порядке, а потерпевшие могут добиться от правительства компенсации причиненного им ущерба.

6. В свете глобальных террористических угроз профилактические и прогностические вопросы в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй в юридической науке отдельных государств мало проработаны.

Автор полагает, что вовлечение гражданского общества и его институтов в противодействие посягательствам на конституционный строй оптимально по таким направлениям, как информационное участие институтов гражданского общества; профилактическое участие институтов

гражданского общества; экспертно-консультативное участие институтов гражданского общества.

Обеспечение конституционной безопасности предполагает три организационно-правовых направления противодействия: 1) проявлениям вражды и ненависти; 2) экстремизму; 3) терроризму.

7. Объединение усилий различных государств и их компетентных органов в противодействии терроризму требует преодоления определенных барьеров, стоящих на этом пути и связанных с различием государственных интересов и особенностями национальных правовых систем. Однако процессы совершенствования актуальных правовых вопросов распыляются юридической теорией, без подкрепления в соответствующей сфере правоприменительных и судебных практик.

На формирование антитеррористической стратегии влияют характер субъектов террористической деятельности, их социальные и политические цели³⁵⁹, декларируемые ими лозунги, уровень поддержки со стороны части населения, степень сращивания террористов с организованной преступностью.

При этом только юридически оправданные, целенаправленные, гибкие и отзывные санкции, принятые на основе прозрачных критериев, могут оказаться эффективными и способствовать усилиям по восстановлению стабильности.

³⁵⁹ При этом основные критерии для западных стран – это проявление насилия в отношении личности и защита прав человека. Если в деятельности какой-либо организации, группы лиц существует элемент насилия, любого – идеологического, физического, то это уже подвергается уголовному наказанию. Сложности договорно-правовой работы заключаются в том, что необходимо учитывать, что у европейцев совершенно перевернуто отношение: в его основе лежит не государство, а личность. Исходя из этого они строят свое законодательство. И, естественно, отстаивают его в рамках международного права. См.: *Бондаренко А.Е. Международно-правовые аспекты противодействия экстремизму // Роль федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, бизнес-сообщества и СМИ в формировании системы противодействия идеологии терроризма, разработке и осуществлении мероприятий по информационному противодействию терроризму: материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Москва, МГУ, 13-14 октября 2010 г.). Т. I. М.: Университетская книга, 2010. С. 116.*

Список источников и литературы

I. Национальные нормативные правовые акты, судебные решения, официальные документы

1. Акт по наблюдению за иностранной разведывательной деятельностью от 25 октября 1978 г. // Информация размещена на сайте: <http://www.cnss.org/PL%2095-511.pdf>.

2. Выступление Его Превосходительства Господина Президента Республики Турция Абдуллы Гюля на Мировом политическом форуме «Современное государство в эпоху социального многообразия». Ярославль, 8 сентября 2011 г.

3. Закон США от 21 октября 1986 г. «О приватности электронных коммуникаций» // Информация размещена на сайте: <http://floridalawfirm.com/privacy.html>.

4. Закон ФРГ от 13 августа 1968 г. «Об ограничении тайны переписки, почтовой и телекоммуникационной тайны» // BGBl. 1968. I. P. 949; последние изменения внесены Законом ФРГ от 28 октября 1994 г. «О борьбе с преступностью» // BGBl. 1994. I. P. 3186ff.

5. Закон ФРГ от 9 января 2002 г. «О борьбе с терроризмом» // BGBl. 2002. I.

6. Законодательное регулирование противодействия религиозному экстремизму: российский и зарубежный опыт // Аналитический вестник. Вып. 15. – М., 2004 / www.duma.gov.ru.

7. Иск против прослушки // Информация размещена на сайте: <http://www.agentura.ru/dossier/usa/nsa/lawsuit>.

8. Класс (Klass) и другие против Федеративной Республики Германии // Информация размещена на сайте: http://privacy.hro.org/court/world/klass_78.php.

9. Конституция Республики Таджикистан. Официальный сайт МИД Республики Таджикистан. [Электронный ресурс]. Режим доступа. URL: <http://mfa.tj/ru/konstituciya/konstituciya-rt.html> (дата обращения 22.03.2014).

10. Международный Суд, дело, касающееся дипломатических и консульских сотрудников Соединенных Штатов в Тегеране, Решение от 24 мая 1980 года, ICJ Reports 1980.

11. Международный Суд, дело, касающееся военной и полувоенной деятельности в Никарагуа и против Никарагуа (Никарагуа против Соединенных Штатов Америки), (Judgment, ICJ Reports 1986).

12. Патриотический акт от 26 октября 2001 г. (The Uniting and Strengthening America Providing Appropriate Tools Required to Intercept or Obstruct Terrorism Act of 2001 - the «PATRIOT Act», Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 (2001) // Информация размещена на сайте: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&do-cid=f:publ056.107.pdf.

13. Постановление Верховного суда 428/86 по иску Барзилай против правительства Израиля // Собрание постановлений Верховного суда, том 40 (3).

14. Постановление Верховного суда 7015/02 по иску Аджури против Военного коменданта Западного берега // Собрание постановлений Верховного суда, том 56 (6).

15. Постановление Верховного суда 910/86 по иску Ресслер против Министра обороны // Собрание постановлений Верховного суда, том 42 (2).

16. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» от 28 июня 2011 года // Сайт Верховного Суда Российской Федерации. 2011. 29 июня [http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?Id=7315, доступ от 24.05.2013].

17. Пресс-релиз SM/8624-SC/7680 о выступлении Генерального секретаря ООН.

18. Руководство ООН по включению в законодательство и применению универсальных документов о борьбе с терроризмом. Вена: Управление ООН по наркотикам и преступности, 2007.

19. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. – СПб., 2004.

20. Хартия прав человека: Всеобщая декларация прав человека // Российская газета, 5 апреля 1995 г.

21. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Заключена в г. Шанхае 15.06.2001) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 41. Ст. 3947.

II. Монографии, сборники трудов, учебники, учебные пособия, научные публикации

22. Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов. Международно-правовой анализ. М., 1997.

23. Авдеев Ю.И. Развитие законодательства в области противодействия экстремизму // Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы. Под ред. профессора А. И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2010.

24. Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционное право в Российской Федерации: курс лекций: в 9 т. Т. 1. Основы теории конституционного права. М.: Весь мир, 2005.

25. Алексеев О.Н. Противодействие терроризму в США: опыт и проблемы // Теория и практика общественного развития. 2012. № 7.

26. Андреев М.В. Проблемы противодействия терроризму в международно-правовой доктрине // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2013. Т. 1. № 12.

27. Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Васильев В.И. и др. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография (под ред. Т.Я. Хабриевой). - М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», ИД «Юриспруденция». 2013.

28. Бартасюк А.А., Концевик К.В. К вопросу о регулировании системы противодействия терроризму и экстремизму: анализ зарубежного опыта // Ученые заметки ТОГУ. 2013. Т. 4. № 4.

29. Белая книга российских спецслужб. 2-е изд., перераб. М.: Агентство «обозреватель», 1996.

30. Бондарь Н.С. Конституционное право как фундаментальная ценность демократического правового государства (по мотивам научного наследия академика О.Е. Кутафина) // Lex Russica-Русский закон (научные труды МГЮА). 2010. № 2.

31. Бондарь Н.С. Конституционные пробелы и конфликты как отражение социальных противоречий: в контексте практики Конституционного Суда РФ // Terra Economicus. 2010. Т. 8. № 1.

32. Бондарь Н.С. Философия российского конституционализма: в контексте теории и практики конституционного правосудия / Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики / Пред. Миронов В.В., Солонин Ю.Н.; издание Московско-Петербургского философского клуба. – М: Летний сад, 2010.

33. Бондаренко А.Е. Международно-правовые аспекты противодействия экстремизму // Роль федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества. Бизнес-сообщества и СМИ в формировании системы противодействия идеологии терроризма, разработке и осуществлении мероприятий по информационному противодействию терроризму. Материалы II Всероссийской научно-практической конференции, Москва, МГУ 13-14 октября 2010 г. Том I. – Москва, Университетская книга, 2010.

34. Вардазарян С.С. Стратегия национальной безопасности США: контртеррористический аспект // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. 2013. Т. 13. № 2.

35. Верховский А. Противодействие «религиозному экстремизму»: российское государство в поисках ответов на вызовы десекуляризации // Государство, религия, Церковь в России и за рубежом. 2013. № 2 (31).

36. Власенко Н.А. Теория государства и права: учебное пособие (2-е издание, переработанное, дополненное и исправленное). - М.: Проспект. 2011.

37. Власов И.С., Голованова Н.А., Артемов В.Ю. и др. Уголовное законодательство зарубежных стран в борьбе с экстремизмом: сравнительно-правовое исследование (отв. ред. И.С. Власов). - М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»; «КОНТРАКТ». 2014.

38. Власова Н.В., Грачева С.А., Мещерякова М.А. и др. Правовое пространство и человек: монография (отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.В. Пуляева, Н.И. Хлуденева). - М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ». 2013.

39. Волкова Н.С. Общественная безопасность и законодательство о правах человека // Журнал российского права. 2005. № 2.

40. Воробьев В.П. Конституционно-правовая система Государства Израиль. М.: МГИМО – «Национальное обозрение», 2002.

41. Востриков П.П., Петрянин А.В. Концептуальные особенности государственной политики противодействия экстремизму: теоретико-правовые аспекты // Власть. 2014. № 3.

42. Гавриленко В.И. Институты гражданского общества: проблемы становления и развития // Конституционное развитие России. Вып. 2. Саратов, 1996.

43. Галенская Л.Н. Международная борьба с преступностью. М., 1972.

44. Галченко С.С. Понятие терроризма в уголовном праве Англии, США и стран континентальной Европы // Общество и право. 2013. № 1 (43).

45. Гасанов К.К. Конституционный механизм защиты основных прав человека. М., 2004.

46. Гасанов К.К., Стремоухов А.А. Абсолютные права человека и ограничение прав // Правоведение. 2004. № 1.

47. Гельвеций К. О человеке. Сочинения: В 2-х т. М., 1974. Т. 2.

48. Гладков И.В. Меры противодействия проявлениям экстремизма в законодательстве ФРГ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 1.

49. Голованова Н.А. Экстремизм в Великобритании: способы противодействия // Журнал российского права. 2014. № 4 (208).

50. Головкин М.Ю., Миц Д.С. Об участии НИЦ ФСБ России в разработке Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств-участников СНГ в сфере противодействия экстремизму // Информационный бюллетень АТЦ СНГ. 2013. № 20.

51. Гольбах П. Естественная политика или беседы об истинных принципах управления // Избранные произведения: В 2-х т. М., 1962. Т. 2.

52. Голубых Н.В., Леготин М.П. О сущности понятия «экстремизм» // Адвокат. 2013. № 6.

53. Гончаров В.В., Пефтиев И.И. О некоторых вопросах конституционно-правового механизма реализации гражданами Российской Федерации права на альтернативную гражданскую службу / Юридический мир. 2010. № 7.

54. Горбунов Ю.С. Об определении понятий «террор» и «терроризм» // Журнал российского права. 2010. № 2.

55. Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. Монография / Юрий Горбунов. – М.: Молодая гвардия, 2008.

56. Графский В.Г. Традиции и обновление в праве // Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление. М., 1996.

57. Гумбольдт В. Идеи к опыту, определяющему границы деятельности государства // Язык и философия культуры. – М., 1985.

58. Даниленков А.В. Интернет-право. - М.: «Юстицинформ». 2014.

59. Демидов И.Ф. Права человека как фактор, обуславливающий цивилизованный характер уголовного процесса // Права человека в России и правозащитная деятельность государства. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред.

доктора юридических наук В. Н. Лопатина. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003.

60. Дерек Д. Американский Акт о патриотизме. Антитеррористическое законодательство США и его угроза религиозной свободе // Религия, политика и права человека: Материалы конференции / Под ред. А.В. Пчелинцева и Т.В. Тамаевой. М.: Институт религии и права, 2002.

61. Дикман С.С. Проблемы ответственности за диффамацию: зарубежный опыт и международные стандарты. Пределы правового пространства свободы прессы (российские споры с участием СМИ в контексте мировой практики): [сб. ст.] / Юристы за конституц. права и свободы; сост., отв. ред. и авт. вступ. ст. А.К. Соболева. - М., РИО «Новая юстиция». 2008.

62. Дмитриев А., Кудрявцев В., Кудрявцев С. Юридическая конфликтология. М., 1995.

63. Долгова А.И., Гуськов А.Я., Чуганов Е.Г., Проблемы правового регулирования борьбы с экстремизмом и правоприменительной практики. М., Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2010.

64. Домашнее насилие по законодательству зарубежных стран: ответственность и превенция (отв. ред. канд. юрид. наук Н.А. Голованова). - М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ». 2013.

65. Завадская Л.Н. Механизм реализации права. М. 1992.

66. Законодательное обеспечение национальной безопасности Украины: сравнительно-правовое исследование / под ред. В.М. Редкоуса. - Орск: Издательство ОГТИ. 2005.

67. Европейский суд по правам человека. Избранные решения в 2 т. Т. 1. М., 2000.

68. Еникеев М.И., Образцов В.А., Эминов В.Е. Следственные действия: психология, тактика, технология. - Москва: «Проспект». 2011.

69. Ерофеев А.А. Государство как организация политической власти народа в системе конституционных ценностей. Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 7.

70. Задворянский Е.Э. Роль судебного контроля в конституционно-правовом обеспечении безопасности и противодействия терроризму (на примере судебной практики Израиля). Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 10.

71. Залужный А.Г. Право. Религия. Закон. - М.: Научная книга. 2008.

72. Захарцев С.И., Игнащенко Ю.Ю. К вопросу о допустимости проведения прослушивания телефонных переговоров по преступлениям небольшой и средней тяжести // Правоведение. 2006. № 3.

73. Зорькин В.Д. Аксиологические аспекты Конституции России // Конституционные ценности в теории и судебной практике. М.: Институт права и публичной политики, 2009.

74. Информационный бюллетень МПА СНГ. 2009. № 44.

75. Исаев Н.В. Конституция Российской Федерации как объект идентификации: к вопросу о конституционных ценностях в правовой идентичности личности // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 3.

76. Истомина А.Ф., Лопаткин Д.А. К вопросу об экстремизме // Современное право. 2005. № 7.

77. Казанцева О.Л., Воробьева М.Н. Соблюдения баланса конституционных ценностей в решениях Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Известия Алтайского государственного университета. 2013. Т. 2. № 2 (78).

78. Капинус О.С., Додонов В.Н. Ответственность за разжигание расовой, национальной и религиозной вражды, а также другие «преступления ненависти» в современном уголовном праве // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 8.

79. Кашкин С.Ю. Тенденции развития интеграционного права в контексте глобализации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 1.

80. Каширкина А.А. Международно-правовое сотрудничество государств в борьбе с экстремизмом / Журнал российского права. 2007. № 12.

81. Клейменов М.П. Преступность ненависти в США // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2012. № 1 (30).

82. Князева Н.А. Пиратство: уголовно-правовая характеристика и вопросы предупреждения: монография. - М.: «КОНТРАКТ». 2012.

83. Ковачев Д.А. Проблемы конституционного права. М., 2003.

84. Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. СПб., 1998. № 1.

85. Колдаев В.М. Власть. – М.: Ин-т защиты предпринимателей, 1995.

86. Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен. М.: Юрист. 2007.

87. Комкова Г.Н. Категория «ценность» в конституционном праве России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2012. Т. 12. № 2.

88. Конституции государств Америки: в 3 т. / Под ред. д. ю. н., проф. Т. Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010.

89. Конституции государств Европы. В 3-х т. М.: Норма, 2001. Т. 1.

90. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие / (сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков). 7-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2010.

91. Конституции зарубежных государств. М. 1996.

92. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2003.

93. Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28-29 октября 2011 г.) / под ред. В. Д. Зорькина. М : Норма. 2012.

94. Конституция позволила России избежать угрозы распада и новых политических потрясений (интервью с В.И. Лафитским, заместителем директора Института законодательства и сравнительного правоведения при

Правительстве Российской Федерации, кандидатом юридических наук, доцентом) // Законодательство и экономика. № 12. 2003.

95. Конституционное право России: учебник / Постников А.Е., Мазаев В.Д., Никитина Е.Е. [и др.]; под ред. А.Е. Постникова. М.: ТК Велби, Проспект, 2007.

96. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ю.А. Тихомирова. М., 2010.

97. Колюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. М., 2006.

98. Корнилов Т.А. Понятие экстремизма и ответственность за него по законодательству зарубежных стран // Научный портал МВД России. 2011. № 3.

99. Коробова А.П. Приоритеты правовой политики // Российская правовая политика. М.: Норма, 2003.

100. Коршунова О.Н. Преступления экстремистского характера: теория и практика противодействия. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006.

101. Крусс В.И. Российская конституционная аксиология: актуальность и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 2.

102. Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М., 2007.

103. Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: сб. докладов. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1999.

104. Кудрявцев В.В. О практике борьбы с терроризмом и иными проявлениями экстремизма в Украине / Законодательство о борьбе с преступностью: состояние и перспективы развития / под ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010.

105. Кузнецова И.В. Законодательство о противодействии терроризму и ограничения свободы слова // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Литературоведение, журналистика. 2007. № 3-4.

106. Курильски-Огивэн Ш., Арутюнян М.Ю., Здравомыслова Ю.М. Образы права в России и Франции. М., 1995.

107. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., Юрист, 2001.
108. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008.
109. Краткий психологический словарь / под ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского. М., 1985.
110. Ламетри Ж. Опыт о свободе высказывания мнений. Сочинения. М., 1976.
111. Лапаева В.В. Интегральное правопонимание в российской теории права: история и современность // Законодательство и экономика. 2008.
112. Лапаева В.В. Конституция РФ об основаниях и пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина // Законодательство и экономика. 2005. № 1.
113. Лапаева В.В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. № 7.
114. Лафитский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003.
115. Лафитский В.И. Сумерки права: семь грехов правотворчества // Адвокат. 2006. № 2.
116. Лафитский В.И. Универсальные законы развития права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 5.
117. Левин И.Д. Суверенитет / Предисловие докт. юрид. наук., проф. С.А. Авакьяна. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003.
118. Левчук С.В. Роль Верховного суда США в развитии основ конституционного строя США // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2009. № 11.
119. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М, 1996.
120. Локк Д. Опыт о веротерпимости. Сочинения: В 3-х т. М., 1988. Т. 3.
121. Лукьянова Е.Г. Социальный капитал и его роль в построении гражданского общества в России // Государство и право. 2006. № 3.

122. Луппов И.Ф. Борьба с терроризмом и проблема соблюдения прав человека. Вестник Пермского университета. Серии: История и Политология. 2009. № 2.

123. Лютер М. О светской власти: В какой мере ей следует повиноваться. Избранные произведения. СПб., 1994.

124. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности / пер. с фр.; под ред. С.В. Боботова. М., 1993.

125. Ляшенко И.М. Правовое регулирование инвестиций в Республике Казахстан // Международные банковские операции. 2008. № 2.

126. Магомедов Р. Имам-хатибы Таджикистана будут получать заработную плату. [Портал Голос ислама.ru. [Электронный ресурс]. Режим доступа. URL: <http://golosislama.ru/news.php?id=21465> (дата обращения 23.03.2014).

127. Макеев А.В. Политология [Текст]; учебник / А.В. Макеев; Академия ФСБ России. - М., 2008.

128. Маклаков В.В. Верховный суд США: дело W. Marbury v. J. Madison // Конституции зарубежных государств. М., 1996.

129. Малько А.В. Правовые ограничения: от отраслевого понимания к теоретическому // Правоведение. 1993. № 5.

130. Марченко М.Н. Конституционный суд как субъект политических отношений // Среднерусский вестник общественных наук. 2008. № 1.

131. Медушевский А.Н. Конституционная модернизация России: стратегия, направления, методы // Закон. 2013. № 12.

132. Международные акты о правах человека; Сборник документов / Сост. В.А. Картаюкин, П.А. Лукашева 2-е изд. М., 2002.

133. Международные акты о правах человека, М., 2002.

134. Международное право / Отв. ред. Г.И. Тункин. М., 1994.

135. Миц Д.С. Деятельность институтов гражданского общества в интересах противодействия экстремизму в Российской Федерации // Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации. Комплексный подход к формированию и функционированию системы противодействия распространению идеологии терроризма: Материалы III

Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 18-19 октября 2012 года). Т. 2. М.: РГУ нефти и газа И.М. Губкина, 2012.

136. Миц Д.С. Защита конституционного строя государства: международные и конституционно-правовые вопросы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 5.

137. Миц Д.С. Защита конституционного строя отдельных стран мира в контексте их национальных интересов // Федеральный научно-практический журнал «Платон». 2013. № 4.

138. Миц Д.С. Интеграция международного терроризма и транснациональной организованной преступности как угроза безопасности Российской Федерации // Оперативно-разыскные меры по борьбе с организованными группами и преступными сообществами экстремистской и террористической направленности: Материалы международной научно-практической конференции (Москва 28 октября 2010 года) / Под ред. Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора С. И. Гирько. – М.: ФГУ «ВНИИ МВД России», 2011.

139. Миц Д.С. Конституционно-правовые ценности и унифицированные механизмы в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 6.

140. Миц Д.С. Модельное законодательное обеспечение деятельности институтов гражданского общества в интересах противодействия экстремизму в государствах–участниках СНГ // Общественный контроль: новая форма государственно-частного участия: сборник статей и материалов по итогам Всероссийской научно-практической конференции. М. : Издательство «Юрист», 2012.

141. Миц Д.С. Основы конституционно-правового регулирования в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй: ценности и механизмы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. Третий выпуск (№ 40).

142. Миц Д.С. Экстремистская деятельность некоторых деструктивных зарубежных религиозных организаций на территории Российской Федерации // Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы. Под ред. профессора А. И. Долговой. М, Российская криминологическая ассоциация, 2010.

143. Москалец А.П. О распространении деликтно-правовых средств возмещения вреда, причиненного террористическими актами, на государства, поддерживающие терроризм: подходы американского права. Право и безопасность. 2009. № 1.

144. Нардина О.В. Российский конституционализм и противодействие терроризму: современные проблемы: монография. – М.: Юрлитинформ, 2014.

145. НАТО в 2020 году: Гарантированная безопасность, динамичное взаимодействие // Официальный сайт НАТО. - Режим доступа: http://www.nato.int/cps/ru/natolive/official_texts_63654.htm.

146. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. 2005. № 2.

147. Неновски И. Право и ценности. М., 1987.

148. Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1998.

149. Овчинский В.С., Кочубей М.А. Экстремистские организации в США // Журнал российского права. 2009. № 6 // <http://sr25-garant.council.gov.ru:8081 /SESSION/PILOT/main.htm>.

150. Одинцова А.В. Гражданское общество: взгляд экономиста // Государство и право. 1992. № 8.

151. Оксамытный В.В. Общая теория государства и права. - М.: «ЮНИТИ-ДАНА». 2012.

152. Опалева С.А. О критериях и принципах допустимого ограничения прав граждан // Вестник Московского университета МВД России. 2005. № 1.

153. Павлова В.Н. ФРГ: опыт и стратегия борьбы с международным терроризмом // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 9.

154. Петрищев В.Е. Заметки о терроризме. – М.: Эдиториал УРСС, 2001.

155. Петрищев В.Е. Что такое терроризм, или Введение в террорологию. – М: КРАСАНД, 2013.

156. Петров Э.И. Проблемы правового обеспечения предупреждения преступлений органами внутренних дел // Преступность и законодательство. М.: Криминологическая ассоциация. 1997.

157. Пилипенко А.Н. Ограничение прав граждан и борьба с терроризмом и экстремизмом / Институты конституционного права (отв. ред. д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А.Е. Постников). - М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», Система ГАРАНТ, 2013.

158. Познышев С.В. Религиозные преступления с точки зрения религиозной свободы. М., 1906.

159. Понамарев М.В. Правовой механизм экологического аудита / Журнал российского права. 2010. № 8.

160. Права человека: учебник / Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. М.: Эксмо, 2008.

161. Пределы власти // Век 20 и мир (квартальное приложение к журналу). – М., 1994.

162. Пределы прав контролирующих органов. – М.: МАИ, 1991.

163. Проблема ответственности за разжигание межнациональной розни. М., 1993;

164. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2002.

165. Противодействие преступлениям, совершаемым на почве ксенофобии, расовой, национальной или религиозной неприязни, и их профилактика в зарубежных странах (на примере Германии, Швеции). Обзорная информация. Зарубежный опыт. Выпуск № 4. М.: ГИАЦ МВД России, 2006.

166. Пчелинцев С.В. Пределы ограничения прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов : Современные подходы // Журнал российского права. 2005. № 8.

167. Пчелинцев С.В. Чрезвычайные ситуации и возможные ограничения прав и свобод граждан: правовые аспекты // Российский юридический журнал. 2006. № 3.

168. Райков А.Е. К пониманию терроризма как продукта несовершенства демократического политического режима // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 30.

169. Райснер М.А. Государство и верующая личность. СПб., 1905.

170. Ратинов А.Р., Кроз М.В., Ратинова Н.А. Ответственность за разжигание вражды и ненависти. Психолого-правовая характеристика / под ред. А.Р. Ратинова. М.: Юрлитинфор, 2005.

171. Рекомендации участников Всероссийской научно-практической конференции «Права человека в России и правозащитная деятельность государства» (к 40-летию НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации // Права человека в России и правозащитная деятельность государства. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред. доктора юридических наук В. Н. Лопатина. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003.

172. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления) – М.: издательство «Юрист», 1994.

173. Самигуллин В.К. Закат права или переоценка ценностей // Ленинградский юридический журнал. 2006. № 2. С. 16.

174. Селивон Н.Ф. Критерии ограничения прав человека в практике конституционного правосудия // Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Вып. 3 (29). 2005.

175. Сергеева А.А., Щерблыкина И.В. Некоторые вопросы совершенствования законодательства в сфере противодействия террористическим преступлениям // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2013. № 1.

176. Сергеева А.В. Зарубежный опыт расследования преступлений экстремистской направленности // Труды Академии управления МВД России. 2010. № 4 (16).

177. Сокол В.Ю. Особенности деятельности Ведомства по охране Конституции Германии по выявлению экстремистских и террористических преступлений // Общество: политика, экономика, право. 2007. № 2.

178. Сойфер Т.В. Некоммерческое юридическое лицо как форма реализации конституционного права на объединение // Законодательство и экономика. 2012. № 2.

179. СПС «Союзправоинформ - законодательство стран СНГ».

180. Сравнительный анализ конституций государств – участников СНГ / отв. ред. В.Г. Вишняков. М.: Издательский дом «Городец», 2006.

181. Снежко О. Правовая природа конституционных ценностей современной России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2005. № 2.

182. Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т. 1. Правовые системы Восточной Европы / под ред. В.И. Лафитского. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2012.

183. Стародубцева И.А. Конституционные механизмы ограничения прав и свобод личности в России и зарубежных странах // Общество и право. 2012. № 1.

184. Степанов И.М. Конституция и политика. М., 1984.

185. Сюкияйнен Л.Р. «Арабская весна» и исламская правовая мысль // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 1.

186. Тамаев Р.С., Бурковская В.А. Россия и Европа: анализ законодательства, направленного на предупреждение экстремизма и терроризма. М., 2008.

187. Теория государства и права. Курс лекций. / Под. ред. Н.И. Матузова. СПб. 1995.

188. Тиунов О.И. Международное право и правовые позиции Конституционного суда РФ // Журнал российского права. 2011. № 10 (178).

189. Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности. СПб. 1991.

190. Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10 (202).

191. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право и отношения в правовой сфере // Право и политика. 2013. № 3.

192. Тихомиров Ю.А. Сравнительное правоведение: развитие концепций и общественной практики // Журнал российского права. № 6. 2006.

193. Толстых В.Л. Вопросы процесса в решениях международных судов в первой декаде XXI века // Российский юридический журнал. 2011. № 3.

194. Толстых В.Л. События на Украине и реакция западных государств: попытка международно-правового анализа // Российский юридический журнал. 2014. № 1.

195. Уголовное право. Общая и Особенная части: учебник. М.: Норма, 2007.

196. Угроза ядерного терроризма / под ред. А.Г. Арбатова. М., 2008.

197. Устинов В.В. Зарубежный опыт правового регулирования борьбы с терроризмом: международно-правовые стандарты и национальная законодательная практика // Законодательство. 2002. № 8.

198. Федан М.Ю. К вопросу об обеспечении баланса конституционных ценностей в сфере гражданского судопроизводства // Юридическая наука. 2012. № 2.

199. Формирование организационно-правовой системы защиты национальной инфраструктуры от киберугроз / [Бик В.В., Климчук А.А., Панченко В.Н., Петров В.В.]. - Киев: Академпресс, 2013.

200. Хабриева Т.Я. Конституция как основа законности в Российской Федерации // Журнал российского права. 2009. № 3 (147).

201. Ханбабаев К.М. Зарубежный опыт политико-правового регулирования системы противодействия экстремизму и терроризму / К.М Ханбабаев. [электронный ресурс]: <http://www.ekstremizm.ru/metodika/item/178-zarubejnyu-opyt>. Дата обращения: 12.11.2013.

202. Хвостов В.М. Общая теория права. Элементарный очерк. 4-е изд. СПб.; М.; Варшава; Вильно. 1908.

203. Хруцкий С.С. Правовые и организационные проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации // Научный вестник Омской академии МВД России. 2010. № 1.

204. Худяков А.И. Страхование право. СПб., 2004.

205. Чеботарев В.В. Гражданское общество как элемент борьбы с терроризмом // Гражданское общество и правовое государство. 2013. Т. 2.

206. Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993.

207. Чурков Б.Г. Мотивационные и идейные основания современного терроризма // Социальные конфликты. 1993. № 4.

208. Шабуров А.С. Теоретические вопросы российской государственности. – Екатеринбург. 1998.

209. Шагиева Р.В. Актуальные проблемы права : учеб. пособие / Р. В. Шагиева. М.: Норма: ИНФРА-М. 2014.

210. Шахов М.О. Конституционно-правовые основы государственно-конфессиональных отношений в Российской Федерации: Учебное пособие. Издание второе, исправленное. – М.: Изд-во РАГС, 2008.

211. Шестаков В. Террор – мировая война. М.: Олма-Пресс. 2003.

212. Шмайлова Л.П. О правовой природе программных положений социалистических конституций // Известия ВУЗов. Правоведение. 1975. № 3.

213. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., Юрид. лит., 2005.

214. Эпштейн А.Д. Правовые и общественные механизмы противодействия терроризму, религиозному фундаментализму и ксенофобии: опыт Государства Израиль // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 10.

215. Эспьемилль Гектор Грос. Универсальность прав человека и культурное многообразие // Международный журнал социальных наук. 1999. № 25.

216. Эсмен А. Общие основания конституционного права. – СПб., 1909.

III. Научные и информационно-аналитические материалы на иностранных языках

217. Al-Amin M. Experts: Saudi Arabia Also Clamping Down on Financing Terrorism // Asharq Al-Awsat. 2014. March 9. – <http://www.aawsat.net>.

218. Al-Rasheed M. Saudi Arabia's Ideological Battle with Terrorism // Al-Monitor. 2014. February 20. – <http://www.al-monitor.com>.

219. Anderson D. The terrorism acts in 2012. – The Stationery Office. London. 2013. July. – <http://www.gov.uk/homeoffice>.

220. Bennett B. One-way trips to US frustrate immigration authorities // The Los Angeles Times. 2013. May 7. – <http://latimes.com/news/nationworld/nalion>.

221. Bockenforde E.-W. Die Entstehung des Staates als Vorgang der Sakularisation // Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte. 2. Aufl. Frankfurt am Main, 2006.

222. Circulaire du 10 septembre 2013 relative aux investigations sous pseudonyme par voie d'echanges electroniques en matiere de provocation et apologie des actes de terrorisme // Bulletin officiel du Ministere de la Justice n° 2013-09. 2013. Septembre 30. – <http://www.legifrance.gouv.fr>.

223. Code de la procedure penale. – <http://www.legifrance.gouv.fr>.

224. Counter-terrorism laws can stifle humanitarian action, study shows // The Guardian. 2013. July 25. – <http://www.theguardian.com>.

225. Ermert M. Der Extremismus im Strafrecht. Herbolzheim: Centarius Verlag, 2007.

226. E/CN. 4/2002/95/Add. 2. 15 Febr. 2002.

227. Foreign Sovereign Immunities Act. 28 U.S.C.

228. Fischer T. Strafgesetzbuch und Nebengesetze. München: Verlag C.H. Beck, 2010.

229. Goldsmith J., Goodman R. U.S. Civil litigation and international terrorism // Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper. 2002. № 26.

230. Gulf States Launch Muslim Brotherhood Hunt // Intelligence Online № 708. 2014. March 19.

231. Horchem H.J. Terrorism in Germany, 1985 // Contemporary Research on Terrorism. Edited by Paul Wilkinson and Alasdair M. Stewart. Aberdeen, 1989.

232. Intelligence and Security Committee. Access to communications data by the intelligence and security Agencies. Crown copyright. 2013. February. – www.official-documents.gov.uk.

233. Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la securite interieure // Journal officiel de la Republique Franchise. 2011. Mars 15. – <http://www.journal-officiel.gouv.fr>.

234. Mackintosh K., Duplat P. Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action. Executive Summary // Norwegian Refugee Council. 2013. July. – <http://www.nrc.no>.

235. McCulloch T. Patriot games. The Rise of the US militia movement // Jane's Intelligence Review. 2013. June.

236. Potok M. The Year in Hate and Extremism // Intelligence Report. 2013. Spring, Issue № 149. – <http://www.splcenter.org>.

237. Proposed policy recommendations for the high level conference. – RAN. 2012. December. – <http://ec.europa.eu/dgs.home-affairs>.

238. Saafeld T. Up and down with the extreme right in Germany // Politics. 1997. № 1. Vol. 17.

239. Saudi Arabia Counter-Terrorism Law Goes into Effect // Al Arabia. 2014. February 2. – <http://english.alarabiya.net>.

240. Saudi Arabia: New Terrorism Regulations Assault Rights // Human Rights Watch. 2014. March 20. – <http://www.hrw.org>.

241. Saudi Terrorism List Raises Question about Islamic Front // Al Monitor. 2014. March 10. – <http://www.al-monitor.com>.

242. Terrorism: Theory & Practice. Edited by Y. Alexander, D. Carlton, P. Wilkinson. Published in cooperation with the Institute for Studies in International Terrorism. Boulder, CO: Westview Press. 1979.

243. The implications of EU Antiterrorism legislation on post-conflict political processes and on the standing of the EU as a mediator in regional conflicts // European Parliament. 2013. July 16. – <http://www.europarl.europa.eu>.

244. Travis A. Theresa May under pressure to reform counter-terrorism orders // The Guardian 2013 November 5. – <http://www.theguardian.com>.

245. Travis A. Theresa May plans new powers to make British terror suspects stateless // The Guardian. 2013. November 12. – <http://www.theguardian.com>.

246. US Code // Legal Information Institute. – URL: law.cornell.edu. Дата обращения: 13.12. 2011.

247. Watts J. World Cup 2014: Brazil's Plans for Anti-terror Law Alarm Rights Groups // The Guardian. 2014. April 19. – <http://www.theguardian.com>.

248. Weinthal B. EU decision on blacklisting Hezbollah in late 2013 // The Jerusalem Post. 2013. June 27. – <http://www.jpost.com>.

249. West's Encyclopedia of American Law: Hate Crime. – URL: wests-law-encyclopedia.

IV. Диссертационные исследования

250. Гуреева Э.Г. Правовые вопросы сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с международным терроризмом: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

251. Данилов П.А. Защита прав, свобод и законных интересов личности при противодействии экстремизму: дисс. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2011.

252. Звягинцева О.В. Самосознание нетрадиционных религиозных сообществ в современной России: дисс. ... канд. фил. наук. – Ставрополь, 2004.

253. Крюков С.В. Конституционные основы ограничения основных прав и свобод человека и гражданина в целях защиты государственной тайны: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.