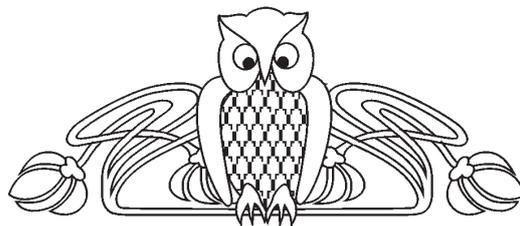




Научная статья

УДК 342.72.73

Конституционно-правовые модели противодействия терроризму



О. В. Нардина

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Россия, 125993, Москва, Ленинградский просп., д. 49

Нардина Оксана Владимировна, доцент департамента международного и публичного права, nardina-oksana@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1464-1581>

Аннотация. Введение. Терроризм как социально-политическое явление, нарушающее безопасность, права и интересы личности, общества и государства, выдвигает новые задачи перед конституционным строительством в условиях глобализирующегося мира. Именно поэтому в статье исследуются сложившиеся в настоящее время конституционно-правовые модели противодействия терроризму. Анализируются различные точки зрения ученых и политических деятелей по вопросам соотносимости прав человека, а также иных конституционных ценностей с мерами реагирования на чрезвычайную ситуацию. **Теоретический анализ.** Исследование конституционно-правовых моделей противодействия терроризму представляется важным не только с теоретической, но и с практической точек зрения, так как наиболее серьезные и систематические злоупотребления исключительными полномочиями и нарушения прав человека происходят во время противодействия угрозам общественному порядку и национальной безопасности. **Эмпирический анализ.** Рассматривая модели применения исключительных мер в чрезвычайных ситуациях, мы обращаем внимание на следующие важные факторы, в рамках которых они реализуются: направлены ли исключительные антитеррористические меры на защиту конституционного строя, прав и свобод человека или при их введении возможны иные целеполагания; считает ли государство антитеррористические меры чрезвычайными или исходит из того, что их применение возможно в обычном режиме осуществления государственной власти; обеспечен ли нормативно переход государства от чрезвычайных мер к обычному режиму осуществления государственной власти. **Результаты.** Систематизируя взгляды ученых на проблему государственного противодействия терроризму, мы выделили следующие основные конституционно-правовые модели: абсолютизации прав человека, неконституционная и основанная на достижении баланса публичных и частных интересов.

Ключевые слова: модели противодействия терроризму, права и свободы человека и гражданина, чрезвычайные режимы, меры реагирования на чрезвычайную ситуацию

Для цитирования: Нардина О. В. Конституционно-правовые модели противодействия терроризму // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 458–467. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-458-467>

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

Constitutional and legal models of countering terrorism

O. V. Nardina

Financial University under the Government of the Russian Federation, 49 Leningradsky Ave., Moscow 125993, Russia

Oksana V. Nardina, nardina-oksana@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1464-1581>

Abstract. Introduction. Terrorism as a socio-political phenomenon that violates the security, rights and interests of the individual, society and the state, puts forward new tasks for constitutional construction in a globalizing world. That is why the article examines the current constitutional and legal models of countering terrorism. The author analyzes various points of view of scientists and politicians on the relationship of human rights, as well as other constitutional values with measures of response to an emergency. **Theoretical analysis.** The study of the constitutional and legal models of countering terrorism is important not only from a theoretical, but also from a practical point of view, since the most serious and systematic abuse of exclusive powers and violations of human rights occur during countering threats to public order and national security. **Empirical analysis.** Considering the models for the application of exceptional measures in emergency situations, we draw attention to the following important factors within the framework in which they are implemented: whether the exceptional anti-terrorist measures are aimed at protecting the constitutional order, human rights and freedoms or when they are introduced, other goal-setting is possible; whether the state considers anti-terrorist measures to be extraordinary or proceeds from the assumption that their use is possible in the normal course of the exercise of state power; whether the transition of the state from emergency measures to the usual regime of exercising state power has been ensured in a normative way.



Results. Systematizing the views of scientists on the problem of state countering terrorism, we have identified the following basic constitutional and legal models: the absolutization of human rights, non-constitutional and based on achieving a balance of public and private interests.

Keywords: models of countering terrorism, human and civil rights and freedoms, emergency regimes, emergency response measures

For citation: Nardina O. V. Constitutional and legal models of countering terrorism. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 458–467 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-458-467>

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

Введение

В эпоху ускоренной глобализации перед мировым сообществом в целом и перед отдельно взятыми странами обозначились новые угрозы и вызовы, при реагировании на которые отдельные государства нарушают баланс конституционно значимых ценностей, целей и интересов. К таким угрозам относится в первую очередь терроризм. Влияние потенциальных террористических угроз на конституционные основы демократического государства является очевидным. При этом исследователи, не оспаривая в целом данное утверждение, расходятся во мнении относительно:

- соотносимости конституционных ценностей и допустимых мер реагирования на чрезвычайные ситуации;
- оправданности ограничения конституционных прав ради сохранения конституционного правопорядка;
- пределов полномочий исполнительной власти, после выхода за которые демократический режим становится авторитарным.

Теоретический анализ

Исследование теоретических и практических аспектов общественных отношений, связанных с нахождением баланса между конституционными правами человека и обеспечением национальной безопасности, позволило выявить значительный объем научных трудов преимущественно в области философии права, конституционного права, политологии и некоторых других наук.

Вопросы допустимости применения государством чрезвычайных методов и средств для обеспечения безопасности с позиции соотношения и противопоставления естественно-правовой доктрины правовому позитивизму и политическому реализму исследуются в работах общепризнанных классиков в области философии права, таких как Н. Макиавелли, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, И. Кант и др.

Значительный вклад в формирование системы представлений о возможности применения исключительных мер при обеспечении безопасности внесли американские ученые в области конституционного права. При этом одни исследователи рассматривают вопросы обеспечения

безопасности в широком контексте – во время любых чрезвычайных ситуаций: Г. Агамбен «Исключительное состояние» [1], О. Гросс «Хаос и правила: должны ли ответы на насильственные кризисы всегда быть конституционными?» [2], К. Росситер «Конституционные диктатуры: правительственный кризис в современных демократиях» [3], Т. Хикман «Между правами человека и верховенством закона: бессрочное содержание под стражей и модель отступления от конституционализма» [4] и др. Другая группа ученых рассматривает возможность ограничения прав человека только при противодействии террористическим угрозам: А. Хук «Терроризм и демократическая рецессия» [5], К. Л. Шеппеле «Терроризм и Конституция: гражданские свободы в Новой Америке» [6] и др.

Большой опыт в вопросах борьбы и противодействия терроризму накоплен государством Израиль. Поэтому для формирования представлений о конституционных приоритетах, на которые должно опираться государство при противодействии терроризму, мы рассмотрели труды таких израильских ученых, как А. Барак («Между безопасностью и личной свободой» [7]), Д. Бар-Тал, Д. Якобсон («Неуловимая концепция и стремление к безопасности. Выводы из израильского опыта» [8]), М. Негби («Кризис власти закона» [9]), Б. Нойбергер («Национальная безопасность и демократия – конфликты и дилеммы: Израиль в сравнительной перспективе» [10]), М. Хофнунг («Израиль – безопасность страны и власть закона» [11]) и др.

Мнения российских исследователей представлены работами конституционалистов, которые рассматривают ответ на современные вызовы и угрозы посредством достижения баланса интересов между обеспечением национальной безопасности и соблюдением прав и свобод человека. Среди них необходимо отметить Н. С. Бондаря («Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности» [12]), «Конституционный Суд России – гарант конституционной безопасности личности, общества, государства» [13]), В. Д. Зорькина («Верховенство права и развитие цивилизации в современном глобальном мире» [14]), «Ценностный подход в конституционном



регулировании прав и свобод» [15]), В. Е. Чиркина («Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование» [16]) и др.

Эмпирический анализ

Систематизируя взгляды ученых на проблему государственного противодействия терроризму, мы выделили следующие основные конституционно-правовые модели: абсолютизирующая права человека; неконституционная; основанная на балансе публичных и частных интересов и др.

Модель абсолютизации прав человека основана на естественно-правовой доктрине. Естественное право, сторонниками которого являются Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и ряд других исследователей, признает человека высшей ценностью и закрепляет за ним комплекс неотчуждаемых прав. Фиксация этих прав в законе призвана оградить человека от произвола государственной власти и мобилизовать людей на защиту свободы. То есть осуществление власти должно быть основано на верховенстве закона и применяться с должным уважением к правам человека, даже в том случае, когда эти права подлежат ограничениям.

Однако, в отличие от естественно-правовой доктрины, сторонники абсолютизации прав человека не только не признают их ограничений и считают неприемлемым принятие законов, наделяющих государственные органы дополнительными дискреционными полномочиями во время чрезвычайной ситуации. Среди современных российских исследователей модель абсолютизации прав человека не получила широкого распространения в связи с тем, что в Конституции РФ [17] предусмотрена возможность ограничения прав человека как при обычном режиме государственного управления (ст. 55), так и во время введения чрезвычайного или военного положений (ст. 56, 87).

В отличие от российской, Конституция США [18] не предусматривает подобных ограничений и не наделяет исполнительную власть исключительными полномочиями в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Поэтому отдельные американские исследователи, являющиеся сторонниками модели абсолютизации прав человека, и не допускают ограничения прав, получивших конституционное закрепление. По их мнению, конституционные нормы должны соблюдаться как в мирное время, так и во время чрезвычайных ситуаций и кризисов; действующая в стране правовая система уже содержит ответы на любые чрезвычайные ситуации без законодательного или исполнительного учреждения новых или дополнительных государственных

полномочий; возникновение конкретной чрезвычайной ситуации не может служить оправданием приостановления действия существующих конституционно-правовых институтов.

Отражение данной позиции можно найти как в высказывании политиков, так и в решениях Верховного Суда США. Так, Б. Франклин считал, что «те кто готов пожертвовать насущной свободой ради малой толики безопасности, не достойны ни свободы, ни безопасности» [19].

Верховный Суд США, рассматривая дело Миллигана (ExParte Milligan) в 1866 г., заявил, что ни президент, ни конгресс не обладают полномочиями создавать военные трибуналы там, где функционируют гражданские суды: «Конституция США является законом для правителей и народа, как в военное время, так и в мирное, и защищает всех людей во все времена и при всех обстоятельствах... Конституционные гарантии не могут быть проигнорированы, приостановлены или отменены во время войны и бедствий, так же как они не могут быть проигнорированы, приостановлены или отменены в мирное время» [20].

Рассматривая дело Робеля (United States v. Robel) в 1967 г., Верховный Суд отмечал, что Правительство США не может лишать людей конституционных прав даже в интересах национальной безопасности. «Под термином “национальная безопасность” подразумевается защита тех ценностей и идеалов, которые выделяют эту нацию... Было бы поистине иронично, если бы во имя национальной безопасности мы санкционировали подрыв одной из тех свобод – свободы ассоциации, – которые делают защиту нации стоящей» [21].

Данная модель является достаточно уязвимой. Еще в 1979 г. Д. Л. Оукс заявлял, что «внутренний терроризм, серьезная внешняя угроза безопасности или их сочетание могут расширить число лиц готовых отказаться от свободы ради порядка и безопасности» [22, р. 911, 925]. При этом ряд современных конституционалистов (У. Д. Бреннан, М. Линфилд, Д. Голдсмит и К. Р. Санстин, Д. Коул и др.), размышляя по поводу ограничений гражданских свобод, вводимых во время ситуаций, угрожавшей национальной безопасности США, отмечали, что эти меры были излишними. Однако каждая последующая чрезвычайная ситуация оборачивалась повторением данной ошибки. Дж. Розен, исследуя вопросы сохранения основных американских идеалов – свободы, конфиденциальности и безопасности, – приходит к выводу, что законы, суды, современные технологии дают лишь иллюзию безопасности. В стремлении «поймать



террористов и предотвратить будущие катастрофы мы заходим слишком далеко, нарушая основные свободы Америки, как правило, из-за иррациональных страхов» [23, р. 102].

Несмотря на сожаления исследователей по поводу неоправданного ограничения конституционных прав, современные террористические угрозы делают модель абсолютизации прав человека нежизнеспособной, а такие основополагающие атрибуты демократических режимов, как система сдержек и противовесов государственных полномочий, права человека и иные, как правило, ограничиваются. Причем эти ограничительные и исключительные меры вводятся на вполне законных основаниях, не противоречащих Конституции США. В соответствии с Законом США «О национальных чрезвычайных ситуациях» [24] президент вводит чрезвычайное положение, и многие федеральные органы государственной власти наделяются чрезвычайными полномочиями. Так, с 14 сентября 2001 г. на всей территории США было введено чрезвычайное положение, которое ежегодно продлевается. 12 сентября 2020 г. президент Трамп в очередной раз продлил действие этого режима в связи с тем, что полномочия, которые были задействованы после введения чрезвычайного положения, продолжают играть критически важную роль для возможности Вооруженных сил США выполнять свои основные задачи по противостоянию сохраняющейся угрозе терроризма на территории США и во всем мире.

Другие конституционные модели государственного противодействия терроризму основаны на возможных ограничениях конституционных норм ради обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях. Они содержат механизмы, способные противостоять общественным и государственным вызовам и угрозам. При этом указанные механизмы предполагают не только расширение полномочий правительства, но и возможное чрезмерное ограничение индивидуальных прав и свобод и, как следствие, ослабление всех конституционных институтов.

Антагонистом модели, абсолютизирующей права человека при противодействии терроризму и другим угрозам национальной безопасности, является *неконституционная модель*, предлагающая для эффективного противодействия чрезвычайной ситуации и обеспечения безопасности общества и государства отступать от конституционных норм, опосредующих вопросы государственного управления, а также защищающих права и свободы граждан. Сторонники данной концепции разделяют идеи правового позитивизма и политического реализма, в рамках которых

применение правовой нормы оценивается с точки зрения целесообразности для конкретного общества и для конкретных обстоятельств. Так, Н. Макиавелли, Т. Гоббс утверждали, что в чрезвычайных ситуациях для защиты государства и его интересов правитель не должен колебаться в выборе средств, которые впоследствии будут оправданы успехом [25, 26]. «Кому отказывают в праве применять нужные средства, бесполезно и право стремиться к цели» [26, с. 464]. Таким образом, приверженцы политического рационализма оправдывают применяемые меры высокой целью – обеспечить безопасность государства от различных чрезвычайных ситуаций, бесчисленные сценарии развития которых невозможно предугадать заранее.

Разделяя эту позицию, американский политик времен войны за независимость А. Гамильтон обосновывает возможность выхода за рамки правовых норм: «Обстоятельства, угрожающие безопасности нации, бесконечны, поэтому никакие конституционные ограничения не могут быть наложены на власть, которой вверена забота о ней» [27, р. 234]. Немецкий философ XX в. К. Шмитт, имеющий множество работ о политическом насилии, как и А. Гамильтон, признает возможность исполнительной власти при национальных кризисах отменять действие конституции и иных законов – «при чрезвычайном положении государство продолжает существовать, но правовые нормы играют в нем второстепенную роль» [28, с. 172]. Критерием допустимости отмены закона на время чрезвычайного положения выступает мнение главы государства – его неправовое решение принимает силу закона, поэтому «правовой порядок сохраняется даже тогда, когда сам закон приостанавливается» [28, с. 173]. Решение диктатора К. Шмитт понимает как осуществление конституционной власти, при этом никакие лица или учреждения не имеют права осмысливать или давать оценку этим действиям.

Современник К. Шмитта К. Росситер в своем исследовании «Конституционные диктатуры: правительственный кризис в современных демократиях» [3] объяснял, что сложная система управления конституционным демократическим государством предназначена для функционирования в условиях мирного времени и не применима в чрезвычайных ситуациях, поэтому во время кризиса система управления должна быть изменена в соответствии с необходимостью. Исследование, проведенное в прошлом веке, стало достаточно востребованным в наши дни, так как отражает и методологически обосновывает мнение многих современных конституционалистов, политиков и бизнесменов: «...в условиях, когда жизнь



сопряжена с новыми ранее неизвестными угрозами, идеал свободы теряет смысл» [29, с. 81].

Неконституционная модель противодействия террористической угрозе находит отражение в законодательстве отдельных стран. Так, Б. Нойбергер, исследуя вопросы национальной безопасности и демократии, отмечает, что в израильском законодательстве «закреплен принцип чрезвычайного положения, проистекающий из ментального состояния израильского общества и вступающий в конфликт с демократическими принципами и гражданскими свободами» [10]. В качестве примера он приводит нормы Уложения об обороне (чрезвычайные ситуации), допускающее ограничение военными прав и свобод человека и гражданина в сроки, необходимые для преодоления чрезвычайной ситуации. В этом акте внимание акцентируется на том, что введенное чрезвычайное положение не ограничено сроком действия и, следовательно, может привести к злоупотреблениям и произволу власти. На затянувшееся со дня основания государства чрезвычайное положение обращают внимание израильские ученые. Д. Бар-Тал и Д. Якобсон отмечают, что «не существует другой страны, в которой тема безопасности была бы настолько важной и в которой незащищенность длилась бы столь долго и затрагивала бы все сферы коллективного существования» [8, р. 15–36]. Бесконечно долгое применение ограничительных мер вступает в противоречие с концепцией чрезвычайного положения, рассматривающего его как временную и исключительную меру. При этом акцент государства на безопасности неоднократно приводил к грубейшим нарушениям гражданских прав – применялись пытки к подозреваемым в терроризме, административные аресты, депортации и др. [11].

Многие исследователи, в целом разделяющие применение неконституционных мер в чрезвычайных ситуациях, отмечают, что демократические правительства стараются оправдать введение жестких мер, а общество, напуганное происшедшим террористическим актом, принимает и поддерживает их. Л. Шелеф утверждает, что если «общество пребывает под воздействием военной угрозы, то царящая в нем атмосфера может подтолкнуть находящихся у власти людей к поиску способов обойти закон даже в тех случаях, когда это не имеет никакого отношения к обеспечению безопасности» [30, с. 34]. Дж. Агамбен, описывая действия властей в чрезвычайной ситуации, обращает внимание на их риторику: «...словарный запас войны поддерживается метафорически, чтобы оправдать обращение к обширным правительственным

полномочиям» [1, р. 68]. А. З. Хук отмечает необходимость учета тенденции общества сплачиваться вокруг лидеров во времена кризисов, поэтому государственное насилие, как правило, связано с общественной поддержкой репрессивных мер. А так как терроризм порождает авторитарные настроения, можно ожидать, что «демократические государства будут не менее склонны к репрессивным мерам, чем недемократические государства» [5, р. 462]. Достаточно распространенными являются случаи, когда в угоду общественному мнению исполнительная и судебная власти, пытаясь в кратчайшие сроки раскрыть преступление, осуждают невиновных людей за террористические акты, которые они не совершали. Так, в 1975 г. после серии терактов в Великобритании были приговорены к пожизненному лишению свободы шесть ирландцев, давших под давлением признательные показания. Через 16 лет приговор был отменен. После 11 сентября 2001 г. спецслужбы по всему миру пытались найти преступников, связанных с террористами. Алжирский пилот авиакомпании «Air France» Л. Раисси, проживающий в Лондоне, был задержан и заключен в колонию строгого режима на 4,5 месяца. Впоследствии его невиновность была доказана, его выпустили из колонии, но запретили работать пилотом. Существуют примеры и более серьезных нарушений прав человека правоохранительными органами и военными, например, на военной базе США в Гуантанамо к лицам, обвиняемым в терроризме, применяют самые изощренные пытки. Б. Обама в 2009 и 2014 гг. пытался закрыть этот центр содержания заключенных. При этом представляет интерес его аргументация: обращаясь к конгрессу, он говорил не о неконституционных методах, применяемых к заключенным, а обращал внимание на то, что работа этого центра «вредит нашим отношениям с ключевыми союзниками и партнерами...». Тюрьма в Гуантанамо не была закрыта, а Д. Трамп в 2018 г. разрешил помещение в нее новых задержанных.

Пример нарушения прав человека при противодействии террористическим угрозам был воспринят многими европейскими демократическими странами: Великобританией, Францией, Германией и др. А. З. Хук в своем исследовании «Терроризм и демократическая рецессия» отмечает, что «даже консолидированные демократии могут нарушать права человека, когда они сталкиваются с угрозой терроризма» [5, р. 463]. При этом ученый обращает внимание на проблему влияния терроризма на демократические основы государства, на системные искажения в функционировании политической системы и го-



сударственного устройства, исключая из области дискуссии вопросы по правам человека. «Перспектива терроризма заставляет правительства проводить системные реформы государственной структуры, которые в среднесрочной и долгосрочной перспективе облегчают процесс отхода от демократии» [5, р. 464].

Таким образом, сторонники модели применения неконституционных мер при противодействии как террористической угрозе, так и иной чрезвычайной ситуации в обоснование своей позиции приводят достаточное спорное и противоречивое утверждение – исполнительная власть не должна быть ограничена конституционными рамками, а предоставление максимальных полномочий исполнительной власти позволит сохранить демократический режим. В противном случае победить терроризм можно только за счет потери демократического характера управления. Оправдывая применение этой модели на практике, ее сторонники стремятся концептуализировать борьбу между «абсолютным злом» – терроризмом и «абсолютным добром» – обеспечением безопасности общества и государства, что в конечном итоге оправдывает применение любых средств, в том числе и таких, как отход от основополагающих принципов конституционализма:

– верховенства закона, равенства всех перед законом и судом;

– обязательств государства по соблюдению прав человека – человек и его права рассматриваются как средство достижения безопасного состояния общества и государства;

– правовых ограничений применения исполнительной властью дискреционных полномочий, что способно привести к существенным институциональным изменениям структуры государственной власти.

По нашему мнению, методы, допускаемые неконституционной моделью противодействия террористической угрозе, нарушают баланс конституционно значимых ценностей. Подобный дисбаланс публичных и частных конституционных ценностей, целей и интересов, недопустимое умаление одного за счет другого В. Д. Зорькин рассматривает как парадокс права и демократии. «Демократия и правовое государство должны защищаться от неправовых (антиправовых) и недемократических (антидемократических) действий исключительно правовыми и демократическими методами. Иное ведет к разрушению правопорядка и демократии» [31, с. 12]. То есть, если государство в экстренных ситуациях не может обеспечить своим гражданам безопасность, основываясь на применении кон-

ституционных институтов, то велика вероятность разрушить и само конституционное государство.

Приведя две диаметрально противоположные модели реагирования на террористические акты, можно отметить, что они тяготеют к безусловности – абсолютному соблюдению прав человека при обеспечении безопасности или обеспечению безопасности любыми средствами, в том числе за счет нарушения основополагающих прав и свобод человека. Исследуя развитие процессов правовой глобализации, Н. С. Бондарь отмечает, что на рубеже XX–XXI вв. происходит постепенная смена принципов построения правовых систем – еще недавно они основывались на интернационализации демократических ценностей, сейчас – на принципах обеспечения безопасности личности, общества и государства. При этом Николай Семенович, признавая «очевидную конкуренцию конституционных ценностей прав и свобод человека, с одной стороны, и безопасности – с другой», считает нецелесообразным их противопоставление [32, с. 258].

В этой связи необходимо рассмотреть модель, способную: с точки зрения глобалистских тенденций выстроить приоритеты и иерархические связи в системном ряду универсальных конституционных ценностей; соотнести цели обеспечения безопасности человека, общества и государства со средствами их достижения; применять ограничительные меры, которые основаны на предпосылке правовых ограничений исполнительной власти. Считаем, что вышеперечисленным критериям соответствует *модель, обеспечивающая баланс частных и публичных интересов* реагирования на террористические угрозы. Она должна:

– опираться на общепризнанные нормы международного права – Всеобщую декларацию прав человека (1948), Европейскую конвенцию о защите прав и основных свобод (1950), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966) и другие, а также на сложившиеся философско-правовые принципы конституционализма;

– стремиться на основе конституционной идеологии и принципов, нормативных установок, зафиксированных в законодательстве конкретной страны, совместить «противоречивые интересы» свободы и безопасности.

Практически все современные конституции признают, что в отдельных чрезвычайных ситуациях права человека должны быть сбалансированы с необходимостью защиты общества и государства и позволяют государствам в этом случае приостанавливать защиту отдельных прав и свобод человека и гражданина. При этом



использование исполнительной властью исключительных полномочий должно быть законным, необходимым и соразмерным, а потенциальное воздействие на права человека должно быть сведено к минимуму. Данная модель является достаточно гибкой, так как санкционирует использование дискреционных полномочий в рамках конституционных норм, а не за их пределами. В качестве примера норм, на которых основана данная модель, можно привести ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966), ст. 55, 56 Конституции РФ и др.

Анализируя соотношение конституционных принципов прав человека и верховенство закона, Т. Хикман называет представленную модель «двухуровневой конституционной системой», которая позволяет государству оставаться в правовом поле, ограничивая при этом гражданские свободы и права человека [4, р. 657]. Е. Ф. Десент и Е. Дж. Кридл, рассматривая обязательство государства по соблюдению прав и свобод человека, отмечают, что любые вводимые ограничения должны соответствовать конституционному принципу законности, «который уполномочивает государство осуществлять публичные полномочия от имени народа, при строгих правовых ограничениях, защищающих граждан как свободных и равных бенефициаров действий государства» [33, р. 328]. При этом, разделяя правовые взгляды И. Канта на свободу человека, которая должна быть согласована со свободой других людей, ученые задаются вопросом: может ли государство жертвовать невинными жизнями, чтобы спасти большее число невинных жизней, например, при захвате пассажирского самолета террористами? Учитывая нормативную сложность указанных обстоятельств, разделяя правовую позицию Конституционного Суда Германии, признавшего неконституционным Закон «Об авиационной безопасности» и запретившего сбивать захваченные террористами самолеты, они, тем не менее, не дают однозначного ответа на поставленный вопрос, но настаивают на том, что должностное лицо, принимающее решение о ликвидации самолета, должно действовать в строгом соответствии с законом.

Среди сторонников конституционной модели противодействия террористической угрозе необходимо выделить российских исследователей. Так, Н. С. Бондарь, рассматривая безопасность как конституционную категорию, видит ее нормативно-правовое содержание гораздо шире публичной направленности. «Между конституционными ценностями прав человека и безопасности существуют сложные взаимосвязи, основанные в том числе на “присутствии” прав

человека в конституционном режиме безопасности» [32, с. 261]. Поэтому нахождение баланса власти и свободы, по мнению Н. С. Бондаря, составляет главное содержание теории и практики современного конституционализма, эту сбалансированность интересов он призывает учитывать при поиске конституционных критериев «современных процессов глобализации и правового прогресса» [32, с. 262].

Теоретические выводы исследователей, поддерживающих конституционную модель противодействия террористической угрозе, призывающих не противопоставлять права и свободы человека и вопросы обеспечения безопасности общества и государства, реализуются на основе конституционного принципа верховенства права. Нормы, регулирующие деятельность государства в обычном правовом режиме, не могут предоставить исполнительной власти полномочия, необходимые для предотвращения чрезвычайной ситуации, поэтому для обеспечения безопасности общества и государства принимаются нормы, используемые для применения чрезвычайных мер как в рамках специальных режимов – военных, чрезвычайных, антитеррористических, – имеющих временные ограничения, так и в обычном режиме осуществления государственной власти, сохраняя при этом свои специфические чрезвычайные особенности. Данная модель исходит из того, что кризисы представляют собой короткие промежутки в непрерывном потоке нормальной жизни. Поэтому чрезвычайные полномочия должны применяться только до тех пор, пока сохраняется острая необходимость. Однако чрезвычайная ситуация может и затянуться, а кризис из категории «исключения» может стать нормой. Например, с момента создания в мае 1948 г. государства Израиль и по сей день не прекращается арабо-израильский конфликт, в рамках которого прошло несколько войн и более мелких вооруженных столкновений. Введенные при создании государства исключительные меры рассматривались как временная необходимость, но впоследствии стали неотъемлемой частью израильской правовой системы.

В США специальные антитеррористические меры могут применяться только в рамках режима чрезвычайной ситуации, объявляемого в соответствии с Законом США «О национальных чрезвычайных ситуациях». Такой подход позволяет де-юре сохранить конституционную модель государства, признающего принцип верховенства права. На деле же, действуя в рамках Закона, американская исполнительная власть на протяжении 20 лет ежегодно продлевает режим чрезвычайной ситуации, предоставляющий федеральным



органам власти исключительные дискреционные полномочия, ограничивающие права и свободы человека. Возможность ежегодного продления временных ограничений позволяет управлять страной без привязки к нормальным конституционным процессам, делает государство и государственный аппарат не способным отделять чрезвычайные ситуации и кризисы от нормальной жизни. При этом, сообразуясь с необходимостью противостоять серьезным угрозам безопасности общества и государства, ни судебная, ни законодательная власти, как правило, не поднимают проблемных вопросов, связанных с осуществлением индивидуальных прав и приверженностью конституционным принципам.

Таким образом, с точки зрения конституционного права данная модель обладает определенной гибкостью, предоставляет исполнительной власти конституционную возможность применения чрезвычайно широких полномочий, злоупотребление которыми возможно на практике. В долгосрочной перспективе соблюдение принципа верховенства права требует реагирования на кризисы внутри правовой системы, так как выход за ее пределы впоследствии труднопреодолим. Принципы противодействия терроризму в Российской Федерации выстраиваются исходя из соответствия антитеррористической политики РФ конституционной модели противодействия терроризму, однако текущее законодательство и практика его применения свидетельствуют о желании обойти отдельные конституционные нормы.

В теории существуют и иные, менее распространенные модели противодействия террористической угрозе, которые, как правило, опираются на основные, уже исследованные нами.

Результаты

Проблема противодействия и борьбы с терроризмом в XXI в. представляет сложный и противоречивый процесс, определяющий последующее конституционное развитие государства. Выполняя обязанности по обеспечению безопасности граждан, общества и государства, многие страны борются с терроризмом жестко:

- деформируя конституционно-правовые институты, создавая репрессивный государственный аппарат;
- девальвируя универсальные конституционные ценности;
- существенно ограничивая и нарушая права и свободы человека и гражданина,
- дискредитируя правительства как внутри страны, так и на международном уровне.

Исследовав конституционно-правовые взгляды ученых и политических деятелей на проблему противодействия терроризму и борьбы с ним, мы выделили модели, определяющие конституционные приоритеты, на которые должно опираться государство, – права и свободы человека и гражданина, безопасность личности, общества и государства, верховенство закона. Среди основных необходимо отметить следующие модели:

- абсолютизирующая права и свободы человека – не признающая ограничений прав и свобод человека при противодействии терроризму;
- неконституционная – ради обеспечения безопасности допускающая возможность отступления от конституционных норм, опосредующих вопросы государственного управления, а также защищающих права и свободы человека и гражданина;
- обеспечивающая баланс публичных и частных интересов – устанавливающая, на основе принципа верховенства закона, уравнивание интересов обеспечения безопасности общества, государства и основополагающих прав человека.

В теории конституционного права существуют и иные взгляды на проблему противодействия терроризму, однако они базируются на основных вышеперечисленных моделях и интерпретируют их.

Эффективность модели противодействия терроризму должна определяться способностью преодолевать непосредственные угрозы и опасности, ограничивать применение исключительных мер временными и территориальными рамками, не распространяя применение чрезвычайных полномочий на посткризисный период.

Список литературы

1. *Agamben G.* State of Exception. Chicago : University of Chicago Press, 2005. 104 p.
2. *Gross O.* Chaos and Rules : Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional? // *The Yale Law Journal.* 2003. Vol. 112, № 5. P. 1011–1134.
3. *Rossiter C.* Constitutional Dictatorship : Crisis Government in the Modern Democracies. Princeton : Princeton University Press. 1948. 340 p.
4. *Hickman T. R.* Between human rights and the rule of law : Indefinite detention and the derogation model of constitutionalism // *Modern Law Review.* 2005. Vol. 68, № 4. P. 655–668.
5. *Huq A.* Terrorism and Democratic Recession // *University of Chicago Law Review.* 2018. Vol. 85, № 2. P. 457–483.
6. *Scheppele K. L.* Terrorism and the Constitution : Civil Liberties in a New America // *Pennsylvania Journal of Constitutional Law.* 2004. May. P. 1–102.
7. *Барак А.* Между безопасностью и личной свободой // *Egúom ахроном (Последние известия).* 2002. 10 мая (на иврите).



8. Bar-Tal D., Jacobson D. Security Concerns : Insights from the Israeli Experience. London : JAI Press, 1998. 472 p.
9. Негби М. Кризис власти закона // Национальная безопасность и демократия в Израиле : хрестоматия : в 4 т. Т. 1. Армия и политика в еврейском демократическом государстве / под ред. Б. Нойбергера, И. Бен-Ами, А. Д. Эпштейна. URL: <https://www.bu.edu/lawlibrary/facultypublications/PDFs/Lahav/BarrelWithoutHoops-Russian.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).
10. Нойбергер Б. Национальная безопасность и демократия – конфликты и дилеммы : Израиль в сравнительной перспективе // Национальная безопасность и демократия в Израиле : хрестоматия : в 4 т. Т. 1. Армия и политика в еврейском демократическом государстве / под ред. Б. Нойбергера, И. Бен-Ами, А. Д. Эпштейна. URL: <https://www.bu.edu/lawlibrary/facultypublications/PDFs/Lahav/BarrelWithoutHoops-Russian.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).
11. Хофнунг М. Израиль – безопасность страны и власть закона. Иерусалим : Небо, 1991. 385 с.
12. Бондарь Н. С. Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности // Журнал российского права. 2005. № 11. С. 15–30.
13. Бондарь Н. С. Конституционный Суд России – гарант конституционной безопасности личности, общества, государства // Законодательство и экономика. 2004. № 4. С. 4–16.
14. Зорькин В. Д. Верховенство права и развитие цивилизации в современном глобальном мире // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2007. № 3. С. 5–12.
15. Зорькин В. Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 3–14.
16. Конституция в XXI веке : сравнительно-правовое исследование / отв. ред. В. Е. Чиркин. М. : Норма, 2011. 655 с.
17. Конституция РФ : принята всеобщим голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.
18. The Constitution of the United States. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution> (дата обращения: 15.05.2021).
19. Franklin B. Official Letter from the Pennsylvania Assembly to Governor T. Wharton. November 11, 1755 (Официальное письмо от Ассамблеи Пенсильвании губернатору Томасу Уортону, 11 ноября 1755). URL: <https://www.founders.archives.gov/documents/Franklin/01-06-02-0107> (дата обращения: 15.05.2021).
20. Ex Parte Milligan, 71 U.S. 2 (1866). URL: <http://cdn.loc.gov/service/ll/usrep> (дата обращения: 15.05.2021).
21. United States v. Robel // List of United States Supreme Court cases. 1967. Vol. 389. № 258. URL: <http://cdn.loc.gov/service/ll/usrep> (дата обращения: 15.05.2021).
22. Oakes J. L. The Proper Role of the Federal Courts in Enforcing the Bill of Rights // New York University Law Review. 1979. № 54. P. 904–952.
23. Rosen J. The Naked Crowd : Reclaiming Security and Freedom in an Anxious Age. New York : Random House, 2004. 272 p.
24. National Emergencies Act (1979). URL: <https://www.congress.gov/bill/94th-congress/house-bill/3884> (дата обращения: 15.05.2021).
25. Макиавелли Н. Государь. М. : Планета. 1990. 80 с.
26. Гоббс Т. Избранные произведения : в 2 т. Т. 1. М. : Мысль, 1964. 747 с.
27. Chernow R. Alexander Hamilton. New York : Penguin Books, 2005. 818p.
28. Шмитт К. Государство и политическая форма. М. : ВШЭ, 2010. 272 с.
29. Салмон Р. Будущее менеджмента. СПб. : Питер, 2004. 304 с.
30. Шелеф Л. Вынужденные меры безопасности и юридическая система // Пасифас. 1993. № 3. С. 32–68.
31. Комментарий к Конституции РФ / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М. : Эксмо, 2010. 1056 с.
32. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм : доктрина и конституционно-судебная практика. М. : Норма ; Инфра-М, 2015. 528 с.
33. Decent E. F., Criddle E. J. The Fiduciary Constitution of Human Rights // Legal Theory. 2009. Vol. 15, № 4. P. 301–336.

References

1. Agamben G. *State of Exception*. Chicago, University of Chicago Press, 2005. 104 p.
2. Gross O. Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional? *The Yale Law Journal*, 2003, vol. 112, no. 5, pp. 1011–1134.
3. Rossiter C. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Princeton, Princeton University Press. 1948. 340 p.
4. Hickman T. R. Between human rights and the rule of law: Indefinite detention and the derogation model of constitutionalism. *Modern Law Review*, 2005, vol. 68, no. 4, pp. 655–668.
5. Huq A. Terrorism and Democratic Recession. *University of Chicago Law Review*, 2018, vol. 85, no. 2, pp. 457–483.
6. Scheppele K. L. Terrorism and the Constitution: Civil Liberties in a New America. *Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 2004, May, pp. 1–102.
7. Barak A. Between security and personal freedom. *Latest News*, 2002, May 10 (in Hebrew).
8. Bar-Tal D., Jacobson D. *Security Concerns: Insights from the Israeli Experience*. London, JAI Press, 1998. 472 p.
9. Negby M. Rule of Law Crisis. In: B. Neuberger, I. Ben-Ami, A. D. Epstein, eds. *Democracy and National Security in Israel. Vol. 1. Military and Politics in the Jewish Democratic State*. Available at: <https://www.bu.edu/lawlibrary/facultypublications/PDFs/Lahav/BarrelWithoutHoops-Russian.pdf> (accessed 15 May 2021) (in Russian).
10. Neuberger B. National Security and Democracy – Conflicts and Dilemmas: Israel in a Comparative Perspective. In: B. Neuberger, I. Ben-Ami, A. D. Epstein, eds. *Democracy and National Security in Israel. Vol. 1. Military and Politics in the Jewish Democratic State*. Available



- at: <https://www.bu.edu/lawlibrary/facultypublications/PDFs/Lahav/BarrelWithoutHoops-Russian.pdf> (accessed 15 May 2021) (in Russian).
11. Hofnung M. *Israel – The Security of the Country and the Rule of Law*. Jerusalem, Heaven, 1991. 385 p. (in Hebrew).
 12. Bondar N. S. Constitutional justice as a factor in the modernization of Russian statehood. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law], 2005, no. 11, pp. 15–30 (in Russian).
 13. Bondar N. S. The Constitutional Court of Russia is the guarantor of the constitutional security of the individual, society, state. *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and Economics], 2004, no. 4, pp. 4–16 (in Russian).
 14. Zorkin V. D. The rule of law and the development of civilization in the modern global world. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* [Journal of Foreign Legislation and Comparative Law], 2007, no. 3, pp. 5–12 (in Russian).
 15. Zorkin V. D. Value approach in the constitutional regulation of rights and freedoms. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 2008, no. 12, pp. 3–14 (in Russian).
 16. V. E. Chirkin, ed. *Konstitutsiya v XXI veke: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [Constitution in the XXI Century: Comparative Legal Research]. Moscow, Norma Publ., 2011. 655 p. (in Russian).
 17. The Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993. *Rossiyskaya gazeta* [Russian Newspaper], 1993, December 25 (in Russian).
 18. *The Constitution of the United States*. Available at: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution> (accessed 15 May 2021).
 19. Franklin B. *Official Letter from the Pennsylvania Assembly to Governor T. Wharton. November 11, 1755*. Available at: <https://wwwFOUNDERS.archives.gov/documents/Franklin/01-06-02-0107> (accessed 15 May 2021).
 20. *Ex Parte Milligan, 71 U.S. 2 (1866)*. Available at: <http://cdn.loc.gov/service/ll/usrep> (accessed 15 May 2021).
 21. *United States v. Robel. List of United States Supreme Court cases, 1967*, vol. 389, No. 258. Available at: <http://cdn.loc.gov/service/ll/usrep> (accessed 15 May 2021).
 22. Oakes J. L. The Proper Role of the Federal Courts in Enforcing the Bill of Rights. *New York University Law Review*, 1979, no. 54, pp. 904–952.
 23. Rosen J. *The Naked Crowd: Reclaiming Security and Freedom in an Anxious Age*. New York, Random House, 2004. 272 p.
 24. *National Emergencies Act (1979)*. Available at: <https://www.congress.gov/bill/94th-congress/house-bill/3884> (accessed 15 May 2021).
 25. Machiavelli N. *Gosudar'* [Sovereign]. Moscow, Planeta Publ., 1990. 80 p. (in Russian).
 26. Hobbes T. *Izbrannye proizvedeniya: v 2 t. T. 1* [Selected Works: in 2 vols. Vol. 1]. Moscow, Mysl' Publ., 1964. 747 p. (in Russian).
 27. Chernow R. *Alexander Hamilton*. New York, Penguin Books, 2005. 818 p.
 28. Schmitt K. *Gosudarstvo i politicheskaya forma* [State and Political Form]. Moscow, Higher School of Economics, 2010. 272 p. (in Russian).
 29. Salmon R. *Budushcheye menedzhmenta* [The Future of Management]. St. Petersburg, Piter Publ., 2004. 304 p. (in Russian).
 30. Shelef L. Forced security measures and the legal system. *Pasifas*, 1993, no. 3, pp. 32–68 (in Russian).
 31. V. D. Zorkina, L. V. Lazarev, eds. *Kommentariy k Konstitutsii RF* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation]. Moscow, Eksmo Publ., 2010. 1056 p. (in Russian).
 32. Bondar N. S. *Sudebnyy konstitutsionalizm: doktrina i konstitutsionno-sudebnaya praktika* [Judicial Constitutionalism: Doctrine and Constitutional Judicial Practice]. Moscow, Norma, Infra-M Publ., 2015. 528 p. (in Russian).
 33. Decent E. F., Criddle E. J. The Fiduciary Constitution of Human Rights. *Legal Theory*, 2009, vol. 15, no. 4, pp. 301–336.

Поступила в редакцию 16.06.2021, после рецензирования 01.07.2021, принята к публикации 01.09. 2021
 Received 16.06.2021, revised 01.07.2021, accepted 01.09.2021