

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского,
д. 82.

ОТЗЫВ

официального оппонента

**по диссертации Нардиной Оксаны Владимировны
«Конституционно-правовой механизм обеспечения прав человека
при противодействии терроризму», представленной на соискание
ученой степени доктора юридических наук по специальности: 5.1.2.
Публично-правовые (государственно-правовые) науки,
выполненной в Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации**

Диссертационное исследование О.В. Нардиной посвящено разработке и теоретическому обоснованию конституционно-правового механизма обеспечения прав человека в условиях противодействия терроризму. Обращение к этой теме продиктовано несколькими фундаментальными обстоятельствами, каждое из которых в отдельности и в совокупности определяет высокую степень её востребованности для современной юридической науки и практики государственного строительства.

Во-первых, Конституция Российской Федерации, закрепляя в ст. 2 права и свободы человека в качестве высшей ценности, одновременно возлагает на государство обязанность по обеспечению безопасности личности, общества и государства от любых противоправных посягательств, включая террористические. Практика последних десятилетий свидетельствует, что достижение баланса между наиболее значимыми конституционными ценностями «права человека» и «безопасность» невозможно в рамках какого-либо одного отраслевого подхода. Уголовно-правовые методы борьбы с терроризмом, безусловно, необходимы, но они ориентированы преимущественно на посткриминальное реагирование. Административно-правовые инструменты эффективны для профилактики, но не всегда учитывают конституционно-правовой контекст ограничения прав и свобод.

Международно-правовые механизмы, в свою очередь, сталкиваются с проблемами имплементации и суверенных ограничений. Диссертация О.В. Нардиной впервые в отечественной науке предлагает интегративный конституционно-правовой подход, объединяющий достоинства отраслевых инструментов и восполняющий их недостатки в рамках единого, внутренне согласованного механизма. Именно этот интегративный характер и составляет, на наш взгляд, главную научную ценность работы.

Во-вторых, практика применения антитеррористического законодательства (включая Федеральный закон «О противодействии терроризму» и подзаконные акты) выявила существенные пробелы и коллизии, требующие своего разрешения. В их числе – неопределённость правовой природы режима контртеррористической операции, отсутствие чётких критериев соразмерности ограничения прав, декларативность положений о возмещении вреда лицам, пострадавшим от террористических актов, а также лицам, участвующим в борьбе с терроризмом. Диссертант не ограничивается констатацией этих проблем. Самостоятельную научную и практическую ценность представляют подготовленные ею проекты изменений в действующее законодательство, а также проекты новых федеральных законов и доктринальных документов. Таким образом, работа отвечает и на запрос практики: она не только диагностирует, но и предлагает юридически выверенные рецепты совершенствования правового регулирования.

В-третьих, современные террористические угрозы приобретают всё более комплексный, гибридный характер. К традиционным вооружённым атакам добавляются кибератаки на критическую информационную инфраструктуру, информационно-психологические операции, направленные на дестабилизацию общественного сознания, использование сети Интернет для пропаганды и вербовки. В этих условиях традиционные правовые механизмы (уголовное преследование, административное предупреждение) оказываются недостаточно эффективными. Возникает необходимость в создании специальных конституционно-правовых средств защиты информационного суверенитета, обеспечения безопасности в цифровой среде

при одновременном уважении конституционных прав на свободу слова и доступ к информации. Автор диссертации предлагает конституционную модель информационной безопасности, которая, с одной стороны, учитывает специфику киберугроз, а с другой – задаёт конституционные пределы их ограничения. Такой подход, безусловно, является новаторским и своевременным.

В-четвертых, за рамками собственно правового регулирования остаются вопросы мировоззренческой и идеологической профилактики терроризма. Государство обладает мощными инструментами принуждения, но они не могут заменить формирование у граждан устойчивого иммунитета к экстремистской идеологии. Диссертант предлагает Стратегию мировоззренческой безопасности, объединяющую усилия государства и институтов гражданского общества в противодействии радикализации населения. Это предложение выводит исследование за рамки узко-юридического подхода, придавая ему междисциплинарное звучание и расширяя сферу практического применения результатов.

Таким образом, актуальность диссертационного исследования О.В. Нардиной определяется не только остротой террористической угрозы, но и – что более существенно для научной квалификации работы – отсутствием в современной конституционно-правовой доктрине комплексного, интегративного механизма, объединяющего правовые, институциональные, идеологические и компенсаторные средства обеспечения баланса между безопасностью и правами человека. Представленная работа восполняет этот пробел, предлагая теоретически обоснованную и практически реализуемую модель, востребованную как для законотворческой, так и для правоприменительной деятельности.

Цель диссертационного исследования О.В. Нардиной сформулирована предельно четко и амбициозно: решение научной проблемы формирования, развития и функционирования конституционно-правового механизма обеспечения прав человека при противодействии терроризму в Российской Федерации. Принципиальным отличием авторского подхода является то, что

соискатель не ограничивается описанием отдельных правовых институтов или анализом зарубежного опыта, а выстраивает целостную, многоуровневую конструкцию, в которой органично сочетаются ценностно-нормативная (конституционные принципы), институциональная (субъекты и формы их взаимодействия), функциональная (режим КТО, профилактика) и компенсаторно-восстановительная (возмещение вреда, социальная защита) составляющие. Именно эта комплексность и системность отличает данное исследование от подавляющего большинства предшествующих работ, оставшихся в рамках одного-двух отраслевых подходов.

Для достижения указанной цели автором были сформулированы и последовательно решены шестнадцать задач, которые охватывают весь спектр исследуемой проблематики – от теоретической (определение понятия и признаков терроризма, выявление его воздействия на конституционный правопорядок) до сугубо прикладной (подготовка проектов федеральных законов и доктринальных документов). Особо следует отметить, что задачи сгруппированы в три смысловых блока, корреспондирующих трём разделам диссертации, что обеспечивает логическую преемственность и исключает фрагментарность в их решении. Такой подход к формулированию задач свидетельствует о зрелом научном мышлении соискателя.

В отличие от многих исследований, где задачи нередко носят формальный характер или дублируют друг друга, в работе О.В. Нардиной каждая задача получила самостоятельное и завершённое разрешение в соответствующей главе или параграфе. Например, задача по определению конституционных пределов режима контртеррористической операции решена через квалификацию этого режима как особого, но не исключительного, и обоснование необходимости внесения соответствующих изменений в законодательство. Задача по разработке компенсационных механизмов для жертв терроризма нашла своё воплощение в проекте федерального закона «О возмещении вреда и социальной защите лиц, пострадавших от преступлений и террористических актов», который по своей юридической проработанности вполне может претендовать на законодательную инициативу.

Структура диссертации подчинена проблемно-тематическому принципу и отличается внутренней согласованностью. Работа состоит из введения, трёх разделов, шести глав, шестнадцати параграфов, заключения, списка использованных источников и пяти приложений. Такая структура не является самоцелью: каждый элемент органично вписан в общую логику и «работает» на достижение заявленной цели.

Первый раздел «Механизм обеспечения прав человека в условиях современного правопорядка» выполняет теоретико-методологическую функцию. В нём закладывается понятийный аппарат (дефиниция терроризма, соотношение зарубежных и российского подходов), а также обосновывается сама идея конституционно-правового механизма как ценностно-нормативной основы. При этом автор не ограничивается компиляцией существующих определений, а предлагает собственную дефиницию терроризма, свободную от оценочного понятия «идеология насилия». Это позволяет избежать произвольного толкования и создаёт надёжную основу для последующего анализа.

Второй раздел «Институциональный механизм обеспечения прав человека при противодействии терроризму» - центральный и наиболее объёмный. В нём раскрывается государственная система противодействия терроризму, анализируются формы взаимодействия субъектов (вертикальная, горизонтальная, общественная), исследуются конституционные полномочия органов власти, определяется степень исключительности режима КТО, а также обосновывается необходимость принятия Стратегии мировоззренческой безопасности. Именно здесь наиболее ярко проявляется новаторство автора: впервые в российской науке система противодействия терроризму рассматривается не как простая совокупность органов, а как сложноорганизованная, иерархическая структура с присущими ей формами координации и субординации.

Третий раздел «Правозащитный механизм обеспечения прав и законных интересов лиц, пострадавших в результате террористических актов, и лиц, участвующих в борьбе с терроризмом» исследует компенсаторно-

восстановительные процедуры. На основе анализа зарубежного опыта (Великобритания, США, Франция) автор обосновывает необходимость создания в России национального компенсационного фонда, разрабатывает проект соответствующего федерального закона, а также доказывает необходимость принятия закона о правовом статусе лиц, участвующих в борьбе с терроризмом.

Заключение не ограничивается кратким повторением выводов, а представляет собой систематизированный итог проведённого исследования, где каждый тезис имеет свою проекцию на предложения по совершенствованию законодательства.

Пять приложений к исследованию являются не формальное дополнение, а самостоятельной научной и практической ценностью работы. Они содержат проекты изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму», проекты федеральных законов «О возмещении вреда и социальной защите лиц, пострадавших от преступлений и террористических актов» и «О правовом статусе лиц, участвующих (участвовавших) в борьбе с терроризмом», а также проект Стратегии мировоззренческой безопасности. Наличие такого объёма законопроектных материалов – редкое и весьма показательное явление для докторской диссертации по конституционному праву, свидетельствующее о высокой степени практической ориентированности работы.

Общий объём диссертации составляет 557 страниц машинописного текста, что соответствует требованиям, предъявляемым к докторским диссертациям, и позволяет автору избежать как излишней схематичности, так и неоправданного многословия. Соотношение объёмов отдельных разделов представляется пропорциональным: наибольшее внимание (и, следовательно, наибольший объём) уделено институциональному механизму (Раздел II), что вполне оправданно, поскольку именно он составляет ядро авторской концепции. Теоретико-методологическая часть (Раздел I) и правозащитная (Раздел III) имеют сопоставимый объём, что обеспечивает баланс между теорией и практикой.

Источниковая база диссертации заслуживает отдельной высокой оценки. Автором использовано 649 наименований, включая: нормативные правовые акты РФ; международные акты; зарубежное законодательство; судебную практику; научные труды отечественных и зарубежных учёных (более 300 наименований), включая фундаментальные работы по конституционному, административному, международному, уголовному праву, а также по философии права и теории государства и права; статистические данные и иные материалы. Следует особо отметить, что автор использовала источники на русском, английском, французском и сербском языках, что свидетельствует о широком научном кругозоре и позволяет ей не только описывать зарубежный опыт, но и критически его оценивать с учётом российской правовой специфики. Это выгодно отличает диссертацию от работ, в которых сравнительно-правовой анализ подменяется простым перечислением фактов.

Глубина проработки источников проявляется в том, что автор не ограничивается ссылками на отдельные нормы или статьи, а анализирует правовые институты в их системной взаимосвязи, прослеживает динамику законодательных изменений (например, эволюцию определений терроризма в российском и зарубежном праве) и оценивает эффективность правоприменения на основе статистических данных. Такой подход обеспечивает высокую степень обоснованности и верифицируемости выводов, что является обязательным требованием к докторским диссертациям.

Методологическая основа исследования включает комплексную методику познания, сочетающую общенаучные методы (диалектический, анализа и синтеза, системно-структурный, прогностический) и специально-юридические методы (формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, метод толкования правовых норм). Такой синтез позволяет исследовать конституционно-правовой механизм не статически, а в динамике его функционирования, с учётом влияния международных и национальных факторов.

Диссертация содержит ряд новых для российской конституционно-правовой доктрины результатов, среди которых особо следует выделить следующие.

Разработка авторского понятия конституционно-правового механизма обеспечения прав человека при противодействии терроризму. Автор определяет данный механизм как систему взаимосвязанных правовых, институциональных и идеологических средств, обеспечивающих социальный порядок на основе баланса конкурирующих конституционных ценностей – «права человека» и «безопасность». В отличие от существующих подходов, акцентирующих либо на ограничительных мерах, либо на силовом подавлении, О.В. Нардина впервые предлагает многоуровневую конструкцию, включающую ценностно-нормативную, институциональную, профилактическую и компенсаторно-восстановительную составляющие. Это позволяет рассматривать механизм не как статичную совокупность норм, а как динамично функционирующую систему, способную адаптироваться к изменяющимся террористическим угрозам.

Соискатель предлагает двухуровневую концепцию государственной системы противодействия терроризму. Она понимается как в широком смысле (совокупность всех государственно-правовых средств), так и в узком (целостная институциональная структура взаимодействующих субъектов). Такой подход вносит существенный вклад в доктрину, поскольку впервые чётко разграничивает функциональную и институциональную составляющие антитеррористической деятельности, позволяя преодолеть упрощённое понимание противодействия терроризму как исключительно силовой деятельности.

Особого внимания заслуживает институциональный механизм противодействия терроризму, раскрываемый автором через выделение трёх форм взаимодействия субъектов: вертикальная форма – иерархически организованная система, обеспечивающая единство антитеррористической деятельности посредством юридически обязательных решений координационных органов (НАК и ФОШ); горизонтальная форма –

координационная система, обеспечивающая согласованность действий административно независимых федеральных органов исполнительной власти; общественная форма – взаимодействие органов публичной власти с институтами гражданского общества, включающее информирование, содействие и общественный контроль. Выделение этих форм, их содержательная характеристика и обоснование механизмов реализации составляют значительный вклад в теорию конституционного и административного права.

Интерес представляет квалификация режима контртеррористической операции и определение степени его исключительности. Автор убедительно доказывает, что режим контртеррористической операции по своей правовой природе не является исключительным (чрезвычайным) в смысле ст. 56 Конституции РФ, а представляет собой особый правовой режим, действующий в рамках обычного конституционного правопорядка. В отличие от исключительных режимов, предполагающих приостановление действия отдельных конституционных норм, рассматриваемый режим характеризуется локальностью и кратковременностью, а его ограничительные меры должны строго соответствовать принципу пропорциональности. Такая квалификация задаёт модель взаимодействия публичной власти и личности, при которой государство обязано обосновывать ограничение прав ссылкой на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Автором впервые предложено использовать конституционное моделирование для противодействия кибертерроризму и защиты информационного суверенитета. Сформулированы принципы такой модели: учёт системы организации российского общества, обеспечение единства национального информационного пространства, государственный суверенитет в глобальной информационной среде, допустимость появления новых «цифровых прав» и обязанностей.

Указанные результаты свидетельствуют о масштабном личном вкладе соискателя в развитие конституционно-правовой науки, теории прав человека и законодательства о противодействии терроризму.

Теоретическая значимость работы заключается в формировании нового научного направления - конституционно-правового исследования обеспечения прав человека в условиях террористических угроз и контртеррористической деятельности. Обогащены такие разделы науки, как конституционно-правовой статус личности, теория ограничения прав и свобод, механизмы защиты публичных и частных интересов, правовые режимы исключительного характера. В научный оборот введены авторские понятия «конституционная модель информационной безопасности» и «конституционно-правовой механизм обеспечения прав человека при противодействии терроризму».

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, является высокой. Это обусловлено корректно выбранной методологией, фундаментальностью теоретической базы (анализ трудов ведущих отечественных и зарубежных учёных), широтой и глубиной нормативной и эмпирической базы (правовые позиции Конституционного Суда РФ, обзоры судебной практики Верховного Суда РФ, материалы Национального антитеррористического комитета, статистические данные, зарубежный опыт).

Каждый вывод диссертации, как правило, подкреплён ссылкой на конкретный нормативный акт, судебное решение или статистический показатель, что исключает произвольные интерпретации. Предложения по изменению законодательства представляют собой юридически проработанные тексты, готовые к внесению в законодательный процесс. Их практическая апробация подтверждена направлением в Комитет по безопасности и противодействию коррупции Государственной Думы РФ, а также использованием в учебном процессе.

Общая высокая оценка диссертации не исключает наличия отдельных положений, требующих уточнения или дополнительной аргументации. Ниже приведены замечания, которые носят рекомендательный характер и не влияют на итоговое положительное заключение.

1. Автор предлагает различать конституционно-правовой механизм (как ценностно-нормативную основу) и государственную систему противодействия терроризму (как институциональную структуру). Однако в тексте диссертации не всегда чётко прослеживается граница между этими категориями. В некоторых фрагментах (например, при описании профилактической составляющей) происходит их смешение, что затрудняет понимание того, какие элементы относятся к «механизму», а какие – к «системе». На защите целесообразно пояснить критерии разграничения этих понятий и предложить схематичное изображение их соотношения. Это усилило бы аналитическую строгость работы и устранило возможную терминологическую неопределённость.

2. В диссертации справедливо отмечается, что действующее законодательство, регламентирующее противодействие экстремистской и террористической информации в сети Интернет, оперирует оценочными понятиями («экстремизм», «идеология насилия», «пропаганда»), что создаёт риск произвольного и расширительного толкования. Автор предлагает разрабатывать организационные и нормативно-правовые меры во взаимодействии с профессиональным IT-сообществом. Однако, на наш взгляд, этого недостаточно. Остаётся открытым вопрос: какие именно объективные критерии должны быть заложены в закон, чтобы отличить, например, жёсткую, но допустимую критику государственной политики (в рамках свободы слова) от призывов к насильственным действиям? Автор не предлагает конкретных юридико-технических признаков, которые позволили бы правоприменителю однозначно квалифицировать контент как экстремистский, минимизируя субъективизм.

3. В работе подробно рассмотрена роль Роскомнадзора, Генеральной прокуратуры и операторов связи в блокировке противоправного контента. Однако остаётся недостаточно прояснённым вопрос о функциональном разграничении компетенции между этими органами, а также о механизмах их взаимодействия с правоохранительными структурами при выявлении и пресечении актов кибертерроризма. Кто и на каком этапе принимает решение

о квалификации информации как террористической? Какова роль судебной власти в этом процессе? Автор упоминает о внесудебной блокировке по требованию Генерального прокурора, но не анализирует возможные коллизии между ведомственными актами и не предлагает процедуры разрешения споров между оператором связи, владельцем сайта и уполномоченными органами. На защите желательно представить схему межведомственного взаимодействия при выявлении и пресечении распространения террористической информации в Интернете, с указанием сроков каждого этапа, ответственных лиц и возможности обжалования решений. Это позволило бы не только устранить пробелы в правовом регулировании, но и повысить прозрачность и предсказуемость деятельности контролирующих органов.

Диссертация О.В. Нардиной является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной проблемы, имеющей важное социально-политическое и конституционно-правовое значение. Автором предложена и обоснована целостная концепция конституционно-правового механизма обеспечения прав человека при противодействии терроризму, разработаны конкретные законодательные и доктринальные проекты.

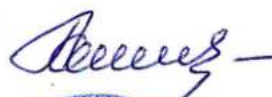
Работа соответствует требованиям п. 9 Положения о присуждении учёных степеней, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в действующей редакции), а также Порядка присуждения учёной степени кандидата наук, учёной степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (утверждён приказом ректора от 30 апреля 2025 г. № 02-763, с изменениями от 10.07.2025 № 02-1313 и от 17.09.2025 № 02-1794).

Основные положения диссертации опубликованы в достаточном количестве научных работ (включая монографии, статьи в журналах ВАК, издания, индексируемые в Scopus), апробированы на многочисленных международных и всероссийских конференциях, внедрены в учебный процесс.

Вывод: Нардина Оксана Владимировна заслуживает присуждения учёной степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент,
доктор юридических наук,
профессор, профессор кафедры
административного и финансового
права ФГБОУ ВО «Юго-Западный
государственный университет»

Лагутин Игорь Борисович



«08» июня 2026 г.



Лагутин И.Б.

И.В. Мамминов

Почтовый адрес места работы:

305040, Российская Федерация, г. Курск, ул. 50 лет Октября, д. 94, тел.: +7 (4712) 22-24-28; электронная почта: atr.swsu@yandex.ru, web-сайт: <http://www.swsu.ru> Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Юго-Западный государственный университет» (ЮЗГУ).

Специальность, по которой защищена докторская диссертация: 12.00.04 - «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право».