



DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-1-27-47

## АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА: ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ

Д.С. Миц

Парламентская Ассамблея Организации  
Договора о коллективной безопасности (ОДКБ)  
191015, Санкт-Петербург, Россия, ул. Шпалерная, д. 47

В статье сравниваются важные организационно-правовые тенденции и перспективы антитеррористической деятельности, а также связанные с ними понятийный аппарат и сущность терроризма. В теории уголовного права терроризм определен как угроза для общественной безопасности, в отличие от иных сфер познания. Данное уголовно наказуемое явление реализуется через воздействие на третью сторону конфликта (в первую очередь обычных граждан), то есть побуждение их к трансформации основ государственности. В этой связи набирает оборот в системе организации управления информационным противодействием терроризму, экстремистской деятельности и иным формам посягательства на конституционный строй, а также иных сфер государственного функционирования.

**Ключевые слова:** функция государства, антитеррористическая функция, российское государство, управление, государственно-правовые механизмы

### I. ВВЕДЕНИЕ

Функции государства являются объектом исследования многих специалистов. Для формирования отечественного учения о функциях государства происходят различные попытки по сбору, обобщению, научно-правовому анализу и последующей трансляции необходимых знаний для заинтересованного научного сообщества. При этом при рассмотрении вопроса выделения через всех имеющихся видах функций государства, которые имеют актуальность для современного научного обоснования в отечественном научном сообществе являются правоохранительные функции и функции государственного обеспечения безопасности личности, общества и государства. В то же время при изучении этих двух форм функций следует обозначить наиболее жизненно необходимую сферу, которая определит антитеррористическую деятельность. Является целесообразным учитывать передовой исторический опыт в рассматриваемой сфере, который рекомендуется для оптимизации правоприменительной деятельности антитеррористических субъектов Российской Федерации. При этом исторические особенности развития правоохранительных структур, их компетенция, роль

и место, специфика деятельности, при определенных условиях воздействия научно-правовой оценки применены в современных реалиях.

## II. СУЩНОСТЬ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

В среде российских ученых государствоведов категория «функция государства» сформировалась с середины XIX века. Научное обоснование данной категории получила на рубеже XIX–XX веков. Важность указанной категории была определена целесообразностью понимания сущности форм правления, целей и задач конкретной политической (государственной) власти, ее форм управления. В этой связи формирование общей теории и методологии государственной власти осуществлялось в рамках государственного и частично административного (так называемого полицейского) права.

В дореволюционный период в научно-правовой среде под функциями государства понималось:

1. Предоставленные государственным структурам в пределах их компетенции возможности для осуществления актов властвования (например, Тарановский Р.В. и др.).
2. Функционирование общественной среды в соответствии с установленным порядком (Котляровский С.А. и др.).

Под функциями государства понималась правоприменительная практика в системе управления государством, но отдельными правоведами выделялись и иные проявления государственной деятельности в ходе реализации своих задач. К концу XIX века правоведами выработаны классификации функций, в том числе в сфере управления — функций власти:

- 1) судебная;
- 2) законодательная;
- 3) исполнительная.

При этом в научном представлении того времени отсутствуют отличия функций государственного управления от их целей и задач. Содержание цели государства являлось предметом спора научных школ в указанный период. Методологической базой исследования закономерно являлись труды отечественных и зарубежных ученых, в частности наработки по эволюции функций государственного управления с учетом внешней политики государств.

К концу XIX века теория функций государства выделилась как самостоятельный предмет исследования, а в дальнейшем преобразовавшись в основное направление научной мысли многих ученых. К основным способствующим факторам такого преобразования относятся:

1. Новаии западноевропейской юриспруденции.
2. Формирование идей естественного права и разделения властей.
3. Актуализация сущности государства.
4. Значимость верховной власти.
5. Устойчивость понятийного аппарата юридических наук.

Следует отметить, что закономерная градация правоведами функций государства повлияла на оптимизацию научного обеспечения государственного управления.

Советские праведы продолжали формирование научных знаний в области теории государства и права, в частности, вопросов, отражающих механизмы государственного управления. Пик активности советских правоведов по рассматриваемой проблематике наиболее заметен в период 70–80-х гг. XX века. К видным специалистам того периода времени можно отнести М.И. Байтина, И.П. Блищенко, А.И. Денисова, Л.И. Каска, Б.П. Курашвили, М.И. Пискотина, Н.В. Черноголовкина и др.

Внимание данных авторитетных правоведов к рассматриваемой проблеме, а также наличие качественных результатов в их исследованиях опровергают имеющееся противоположное мнение отдельных ученых о полной изученности функций государства.

В настоящее время многие исследователи проблем теории государства и права активно применяют наработки специалистов досоветской/советской эпохи, в частности связанные с функциями государства. Повышенный интерес к функциям государства во многом связан с дефицитом современных научных результатов по указанной проблематике (Tumanov, 2017:27–35).

Вопросы о функциях государства имеет теоретическую и практическую значимость.

Теоретическая значимость определяет:

- 1) формы государства;
- 2) внутреннее строение и содержание государства;
- 3) особенности деятельности и функционирования.

Практическая значимость выражается в том, что с помощью функций с высокой точностью можно определить:

- 1) характер деятельности государства;
- 2) правильность выбора приоритетов;
- 3) уровень организованности и эффективности (Marchenko, 2001: 336–353).

В отечественных и зарубежных научно-правовых материалах понятие «функция» по своему содержанию имеют существенные отличия. Так, с позиции философии права под данным понятием понимается:

1. Проявление свойств в системе правовых отношений.
2. Совокупность действий отдельных лиц или органов с учетом их природы или необходимостью существования.
3. Содержание у лица или группы лиц компетентности, реализация которых осуществляется ими в ходе служебной деятельности.
4. Служебная (профессиональная) и иная потребность и целесообразность действий с учетом правовых и иных общепринятых норм поведения.

Понятие «функция» и «государственная функция» имеют свои отличительные признаки, а также противоречия. При этом «государственная функция» или «функция государства» выделяется из понятийного аппарата наличием социального назначения.

Во многих академических источниках функции государства трактуются неоднозначно. Так, в 60-е годы XX века в СССР распространялось академическое представление о функциях государства с позиции содержания предметно-политических свойств его деятельности (Denisov, 1960:9–10; Kask, 1969:8–11).

Данное понятие за собой не имело согласованного подхода, однако не сильно изменилось после периодической оптимизации. Так, в современном понятие «функция государства» заложены следующие основные элементы (Vengerov, 1994:40):

- 1) предмет деятельности;
- 2) деятельное содержание;
- 3) способы реализации;
- 4) средства обеспечения.

Параллельно в отдельной западной литературе в представление данного понятия допускается отождествление с «деятельностью», в частности:

- 1) как юридического феномена;
- 2) как юридического лица (в том числе корпорации).

Таким образом, в предмет изучения иностранных специалистов входят частные вопросы правовых отношений государства как корпорации и подобных себе по форме и содержанию. Черты государства охватываются понятием «корпорация». Актуальным в этой связи для иностранных ученых является проведение сравнительных исследований исключительно корпораций (Kelsen, 1961:181).

При этом в зарубежных материалах прослеживается преобладание проблематики правовых отношений государств и транснациональных корпораций. При детальном анализе зарубежного понятия «функция» выделяются другие расхождения (Mogozova, 1993:98–108), в частности:

- 1) как государственное управление обществом (Miettinen, 2013:248);
- 2) как государственное воздействие на общественные процессы.

Данный подход выпускает из вида основные общественные отношения:

- 1) экономическое регулирование;
- 2) политическое обеспечение.

Имеется и подход отождествления функций государства в целом, механизмов государственного управления и деятельности государственных структур.

Сложность и многогранность рассматриваемой материи формируют разные подходы ее познания (McClean, 2002:458). При этом в рамках процесса соблюдения теоретического и практического замыслов является логичным обращение внимания на выявление и оценку общих черт и особенностей функций государства, а не только на анализе различных представлений и воззрений.

Функции государства как явление связано с государственными и негосударственными особенностями. Сравнительный анализ данных особенностей заслуживает внимания. Результаты данного анализа позволяет систематизировать функции государства (Letschert, Staiger, Pemberton, 2010:347). Среди них выделяются следующие черты:

- 1) комплексный и синтезированный характер;
- 2) основные направления не отождествляются с деятельностью;
- 3) множество однородных и однопорядковых режимов деятельного государства;
- 4) является социально важными;
- 5) отражают погруженность в процесс с учетом социальной градации правовых ценностей;
- 6) степень «огосударственности» общественных процессов.

Данные черты подходят ко всем типам государства независимо от социально-политической и финансово-экономических моделей (Piris, 2006:292), в том числе независимо от историко-политических формаций, переходного периода и современных условий развития национальных интересов. Следует отметить, что данные обстоятельства подходят ко всем видам цивилизаций независимо от геополитических факторов.

В западных странах подобная точка зрения преобладает в теории и практике, в частности, в теории развития капитализма и в вопросах влияния государства на решение общественно-экономических проблем.

Современное Российское государство, функционирующее в переходный период, будет расширять данные тенденции по мере усиления рыночных отношений. Гармонизация и совершенствование деятельности государства связано с формами и методами воздействия на общественно-экономическую и социально-политическую среду. Функции государства зависят от сущности и содержания государств, а также на конкретном отрезке времени (этапа) реализации основных целей и задач.

Общественно-экономическая и социально-политическая природа государства связана с его функциями. Приоритетность функций зависит от масштабности функций как средства достижения целей и решения государственных задач.

Схематично это выглядит в движении от «огосударственности» к общественно-экономической независимости. Применительно к Российской Федерации данные процессы актуальны в современной действительности. К существенной оптимизации относятся механизмы обеспечения деятельности государства, которые влияют на внешнюю и внутреннюю экономическую, и социально-политическую среду.

Функция государства взаимодействует с сущностью и содержанием государственных процессов. Характер функций определяется типом государства и особенностями, стоящих перед ним целей и задач.

На приоритетность и масштабность реализации государственных мер влияет средства достижения целей и решения основных государственных задач.

В случае угроз, в том числе террористических для национальной безопасности на первый план выступает функция безопасности. Приоритетность данной функции является по ряду причин определенной.

В период экономического кризиса на первый план выступает экономическая функция.

Проявления данных перечисленных функций отчетливо прослеживаются в современной России.

От осуществления экономической функции зависят общество и государство. Данная функция влияет на другие функции государства, в частности на функцию безопасности (Mitsilegas, 2009:352). При этом является неправомерным отождествление функций государства и функций государственного аппарата. При этом функции государственных аппаратов являются важными для общества, однако в сравнение с функциями государства являются узкоспециализированными.

Таким образом, функции государства формируют активность государственных аппаратов (Marchenko, 2016:640).

### **III. ПРИЗНАКИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА**

Функции государства — это центральные национально значимые отрасли деятельности государства на отдельном отрезке осуществления общественного строя.

Функционирование государства направленно на активное воздействие различных сфер развития личности и общества (Persak, 2014:200).

Функции государства проявляются посредством планирования, формирования, реализации и совершенствования правового регулирования общественных отношений. Осуществление отдельной функции государства способствует как оптимизации общественных процессов, так и к усилению кризисного состояния.

Осуществление конкретных функций может как стабилизировать развитие общества, оказывать созидательное влияние, так и усиливать его кризисное состояние.

С учетом изложенного, функция государства — это совокупность элементов государственного реагирования на процессы и отношения в сфере управления обществом.

К основным признакам функций государства относятся:

- 1) устойчивость общественных отношений в стратегических сферах деятельности с учетом национальных интересов;
- 2) взаимодействие сущности государства и национальных потребностей как функционирование государства (Newburn, 2003:313);

- 3) вектор государственной деятельности и ее эффективности в достижение исторических целей (Muller-Graff, 2009:105);
- 4) организационно-правовые формы реализации государства обусловлены применением специальных методов управления, в частности властно-восстановительных.

Сущность государства и его национальное значение — узловые факторы в формировании сферы деятельности государства в современных условиях. При этом новые функции государства не всегда предопределены его новой сущностной характеристикой (Luna, Wade, 2012:471).

Корректировка сущности государства влияет на его деятельность. В России многие функции государства оптимизированы с учетом современных национальных интересов. Формирование функций государства трансформируется в процессе различных стадий становления, укрепления и развития. При этом от их последовательности зависит очередность задач и целей национальной политики. Данная политика в свою очередь зависит от профессионализма государственных аппаратов.

В настоящем и будущем значение имеют конкретика задач и целей государства и их различных функций. В ходе перемещения государственных проблем в сферу экономики значение приобретает экономическая функция. При политических проблемах — усиление внимания к реализации политических функций. У каждой функции — индивидуальное содержание в связи конкретной направленностью государственной деятельности. По содержанию функций видны интересы государства и сфера интересов ее аппаратов. При этом содержание функций подвластно воздействию различных факторов. Отличаются функции мирного времени и в ходе отражения радикальных проявлений (Kelsen, 1952:208). Взаимодействие функций государства с национальными интересами означает содержание в функциях любого государства общесоциальных предпосылок. При укреплении гражданского общества государство обеспечивает интересы граждан и групп граждан и одновременно противодействует своим политическим конкурентам.

При этом трактовка функций государства с учетом значимости гражданского общества ведет к искаженному представлению о выполнении им баланса личности, общества и государства. Гражданское общество и наднациональные структуры формируют в современных условиях механизмы воздействия на функции государства. Между тем гражданское общество и наднациональные структуры представляют собой внутренний/внешний социальный коллектив, государственную/межгосударственную общность на базе полноценного сотрудничества. Поэтому государство открыто защищает и продвигает национальные интересы. К таким национальным интересам относятся личная, общественная, государственная, региональная и международная безопасность.

Целостное обеспечение устойчивости отношений общества на базе национальных интересов является направленностью национальной безопасности.

От добросовестности учета национальных интересов в функциях государства зависит способность преобладания противоречий в обществе.

Поддержка авторитета государства народом зависит от непосредственного содержания функций государства на основе конституционно-правовых механизмов и ценностей.

От содержания функций государства зависит его способность противодействовать воспроизводству террористических проявлений как угрозе международной безопасности.

В этой связи по-прежнему актуальным является укрепление содержания антитеррористической функции Российского государства.

#### **IV. ЗНАЧЕНИЕ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА**

Формат международного антитеррористического взаимодействия является неотъемлемым содержанием антитеррористической функции Российского государства и всего мирового сообщества (Pin, 2010:68–69). Продвижение авторитета России на международном пространстве обязывает к активной работе по ключевым направлениям обеспечения безопасности личности, общества и государства. Террористы в значительной мере после понесенных от государственных структур мирового сообщества при содействии институтов гражданского общества своих потерь проводят более агрессивные для сознания социума информационно-пропагандистские мероприятия в целях воспроизводства деструктивных проявлений. Подобное «виртуальное» противодействие и связанная с этим динамика роста посягательств на основы конституционного строя государств продиктовали целесообразность осуществления форм «информационной обороны», а в дальнейшем и информационных «наступательных» мероприятий с целью нейтрализации экстремистских и террористических идеологических ресурсов.

По оценке зарубежных экспертов, ситуация, складывающаяся вокруг радикальной группировки «Исламское государство» (ИГИЛ), свидетельствует о возможном начале «заката» этой недавно считавшей самой богатой террористической организации»<sup>1</sup>.

Как подчеркивается в докладе Международного центра по изучению радикализации (International Center for the Study of Radicalisation and Political Violence — ICSR), привлечение в свои ряды лиц с криминальным прошлым нельзя считать новым явлением в деятельности экстремистских организаций политического, националистического или религиозного толка. Однако преступное прошлое большинства новобранцев ИГИЛ — беспрецедентное явление для

---

<sup>1</sup> Heißner S., Neumann P.R., Holland-McCowan J., Basra R. Caliphate in Decline: An Estimate of Islamic State's Financial Fortunes // International Center for the Study of Radicalisation and Political Violence. 2017. February 17 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.icsr.info> (дата обращения: 15.04.2019).



исламистских формирований, которые ранее традиционно делали упор на праведность своих членов и знание ими основ того или иного учения<sup>2</sup>.

Сегодня в ряде случаев отмечаются фактическое слияние преступных и террористических сетей, и лидерам ИГИЛ, как полагают в ICSR, удалось добиться на этом направлении наилучших результатов, предложив бывшим уголовникам принципиально иной образ жизни<sup>3</sup>.

Говоря об угрозе кибертерроризма, эксперты отмечают, что это относительно новое явление характеризуется разнообразием форм выражения, своей масштабностью, а также быстрыми изменениями. Его субъектами могут быть отдельные государства, международные преступные объединения, хакеры-одиночки и в меньшей степени собственно террористы. Последние пока не используют возможности сети Интернет в качестве «орудия разрушения», но этого можно ожидать уже в ближайшем будущем.

В качестве основных направлений противодействия кибертерроризму руководство ФБР США выделяет прежде всего совершенствование методов борьбы с данным видом преступлений. Важнейшее место в этом плане отводится законотворческой деятельности и закреплению за спецслужбами более широких прав по работе в киберпространстве. Кроме того, целесообразным представляется расширение взаимодействия ФБР США с местными властями и частным бизнесом, а также сотрудничества с иностранными партнерами<sup>4</sup>.

По оценке американских экспертов, в последнее время в США отмечается сдвиг приоритетов в области обеспечения безопасности: вопросы борьбы с терроризмом все больше отодвигаются на второй план необходимостью сохранения доминирования страны в мире.

Проблемы борьбы с терроризмом после вытеснения группировки «Исламское государство» с занимаемых ею ранее территорий в Ираке и Сирии упоминаются в США все реже. Подчеркивается, что основной задачей на сегодняшний день является стратегическое соперничество в международных делах с такими государствами, как Россия и Китай. Террористическую угрозу многие американские аналитики уже не считают основной, отмечая, что она существенно переоценивается<sup>5</sup>. Однако, по мнению эксперта американского Национального контртеррористического центра Сары Баст, несмотря на большую

---

<sup>2</sup> Dearden L. Isis recruiting violent criminals and gang members across Europe in dangerous new «crime-terror nexus» // *The Independent*. 2016. October 10 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.independent.co.uk> (дата обращения: 15.04.2019).

<sup>3</sup> Criminal pasts, Terrorist Futures: European Jihadist and the New Crime-Terror Nexus // *International Center for the Study of Radicalisation and Political Violence*. 2016. October [Электронный ресурс]. URL: <http://www.icsr.info> (дата обращения: 15.04.2019).

<sup>4</sup> FBI Director Addresses Cyber Security Gathering // *Federal Bureau of Investigation*. 2017. March 8 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fbi.com> (дата обращения: 15.04.2019).

<sup>5</sup> Jones S.G. America's Counterterrorism Gamble // *The Center for Strategic and International Studies (CSIS)*. 2018. August 21 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.csis.org> (дата обращения: 15.04.2019).

опасность терроризма, он не представляет сегодня экзистенциальной угрозы для США<sup>6</sup>. В то же время Америке необходимо трансформировать применяемые методы борьбы с терроризмом. В частности, сконцентрировать усилия на ключевых элементах, от которых зависит успешная деятельность террористов:

1. Противостоять распространению исламистской пропаганды и возможной радикализации потенциальных сторонников.

2. Борьба с терроризмом в цифровой сфере.

3. Способствовать своевременному выявлению возвращающихся из зон боевых действий боевиков.

4. Проведение специальных боевых операций по борьбе с террористами и препятствовать получению ими доступа в «тихие гавани» для восстановления и накопления сил.

По мнению экспертов, США и их партнеры могут эффективнее сочетать силовые и несиловые механизмы контртеррористической деятельности и добиться снижения террористической угрозы, одновременно уменьшив затраты сил и средств на этом направлении за счет правильной расстановки приоритетов (Kelsen, 1961:181).

В настоящее время рост напряженности в отношениях с западными странами привел к фактическому свертыванию по инициативе США и их союзников широкого антитеррористического партнерства, существенно затруднил обмен информацией и, по сути, свел к нулю возможности принятия совместных мер противодействия возникающим террористическим угрозам.

По сообщению пресс-службы Белого дома, 4 октября 2018 г. президент США Дональд Трамп утвердил новую Национальную стратегию в области борьбы с терроризмом (National Strategy for Counter-terrorism)<sup>7</sup>. Как подчеркивают зарубежные эксперты, документ отражает современный подход к противодействию терроризму, а также выявлению и пресечению угроз в этой области, имеющих в последнее время тенденцию к существенной трансформации. Стратегия раскрывает весь комплекс необходимых, в том числе и вновь принимаемых мер, которые, по мнению американской администрации, позволят обеспечить безопасность страны, а также ее граждан.

Отмечается, что лица, так или иначе причастные к террористической деятельности, будут преследоваться вне зависимости от места их пребывания. Особое внимание профильных государственных структур США будет уделяться лишению экстремистов к источникам материально-финансового обеспечения. Не менее важным признается необходимость активизации усилий по противодействию распространению радикальной идеологии и пресечению вербов-

---

<sup>6</sup> Bast S. Necessary Counterterrorism Conversation // The Center for Strategic and International Studies (CSIS). 2018. August 21 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.csis.org> (дата обращения: 15.04.2019).

<sup>7</sup> President Donald J. Trump Is Protecting the United States from Terrorism // The White House. 2018. October 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.whitehouse.gov> (дата обращения: 15.04.2019).

ки новых членов террористическими формированиями, осуществляющих свою деятельность, как на территории США, так и за пределами.

Для достижения поставленных целей стратегией предусматривается модернизация имеющихся в распоряжении спецслужб и правоохранительных органов средств, разработка и внедрение новых, более эффективных методов работы. Кроме того, в документе говорится о совершенствовании и интеграции в единый комплекс всех действующих в стране «антитеррористических механизмов». Одновременно повышается значение защиты элементов критической инфраструктуры и гарантии сохранения устойчивости ее функционирования в случае возникновения каких-либо кризисных ситуаций.

Залог успеха в решении столь сложных задач в современных условиях видится авторам документа в организации более тесного взаимодействия представителей силового блока США со странами-партнерами. При этом признается целесообразным последовательное расширение взаимной поддержки на антитеррористическом треке и задействование всего имеющего потенциала различных форматов международного сотрудничества<sup>8</sup>.

Как отмечают американские аналитики, новая стратегия построена на результатах анализа опыта борьбы с терроризмом в предыдущие годы и предлагает, по мнению ее авторов, более эффективные меры по укреплению безопасности государства. Она ориентирует США на определение и выработку упреждающих действий против любых радикально настроенных лиц, которые имеют возможность нанести стране ущерб. Отдельно подчеркивается обоснованность использования всех доступных средств, в том числе военной силы.

На первых станциях стратегии присутствует тезис «Америка — прежде всего» (*America First*), ставший лозунгом проводимых Д. Трампом реформ. В рассматриваемом случае идет о создании надежной системы охраны государственных границ, обеспечении надлежащего пограничного контроля, а также о гарантии безопасности объектов критической инфраструктуры.

В вышеуказанном документе совершенно справедливо, как считают эксперты, говорится о сохраняющейся опасности со стороны радикальной группировки «Исламское государство», несмотря на понесенные ею большие потери в Сирии и Ираке. Несколько меньшую угрозу, согласно стратегии, представляют филиалы «Аль-Каиды», действующие в различных регионах мира, а также «страны — спонсоры терроризма», прежде всего Иран<sup>9</sup>.

Несмотря на позитивные в целом оценки, ряд специалистов отмечают, что в новой стратегии не учтены некоторые важные «уроки прошлого»<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> National Strategy for Counterterrorism // The White House. 2018. October 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.whitehouse.gov> (дата обращения: 15.04.2019).

<sup>9</sup> Yuman D.L. Takeaway from the Trump administration's new Counterterrorism strategy // Brookings. 2018. October 5 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.brookings.edu> (дата обращения: 15.04.2019).

<sup>10</sup> Rosand E. Five lessons ignored in the Trump administration's new Counterterrorism // Brookings. 2018. October 5 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.brookings.edu> (дата обращения: 15.04.2019).

Так, по мнению аналитиков, в процессе борьбы с терроризмом и экстремизмом важно избегать таких действий со стороны национальных правительств, дислоцированных в стране американских или международных антитеррористических подразделений, которые могли бы негативно восприниматься местным населением. В течение последних 15 лет в Египте, Кении, Нигерии, Йемене и некоторых других странах жесткие меры властей и сил безопасности по противодействию терроризму нередко вызывали резкую реакцию граждан. В дальнейшем это существенно затрудняло борьбу против экстремистов, приводило к изменению отношения местных жителей к «повстанцам». Более того, эксперты отмечают, что репрессивные меры властей против собственного населения являются одним из побуждающих факторов для возникновения поддержки радикальных формирований.

В отдельных государствах имеет место излишнее широкое толкование проявлений терроризма и экстремизма, что приводит к криминализации вполне законных действий оппозиционно настроенных структур, общественных и правозащитных организаций. Превышение полномочий и жесткость полиции относятся к основным причинам проявления недовольства у рядовых граждан, что учитывают и используют в своих интересах лидеры радикальных группировок (как один из вариантов — в процессе вербовки новых сторонников).

Специалисты настаивают на том, что необходимо провести глубокий анализ условий, которые могут способствовать нарастанию экстремизма в том или ином регионе. Это касается, например, специфики государственного управления, так или иначе способствующего маргинализации людей, усугублению проблем неравенства. Подобного рода сложности, по мнению американских аналитиков, послужили предпосылками для осуществления терактов в Нигерии и Тунисе<sup>11</sup>. Хотя в новой стратегии и упоминается необходимость некоторой трансформации системы госуправления в подобных случаях, конкретные предложения и рекомендации отсутствуют.

Еще одним важным моментом эксперты считают целесообразность исключения практики американского сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом с такими странами, где имеют место массовые нарушения прав человека или иные серьезные проблемы в сфере госуправления (Alexander, Carlton, Wilkinson, 1979:15). В качестве иллюстрации подобного «неправильного» партнерства указываются Египет, Пакистан, Филиппины и Саудовская Аравия.

Традиционно критикуемой темой остается практика использования военного вмешательства в целях пресечения экстремистских актов. В новой редакции стратегии подобная тактика по-прежнему признается правомерной и описы-

---

<sup>11</sup> Chollet D. The Trouble with Counter-Terrorism Partnerships: Tackling the Toughest Cases // The War on the Rocks. 2018. September 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.warontherocks.com> (дата обращения: 15.04.2019).

вается как «противодействие радикализации и вербовке боевиков» или «предупреждение террористических проявлений».

С точки зрения специалистов, также следует обращать внимание на эффективность мер противодействия терроризму и экстремизму, принимаемых на уровне местных структур, например образовательных учреждений или общественных организаций, которые лучше знают особенности положения в том или ином районе и осведомлены об истинных мотивах совершения насильственных акций<sup>12</sup>.

Отмечая несомненную пользу нового варианта стратегии, зарубежные эксперты в то же время подчеркивают, что без учета вышеуказанных замечаний, сформулированных по итогам анализа 17 лет активной антитеррористической деятельности США на своей территории и за пределами, результативность предпринимаемых в рассматриваемой области шагов будет существенно ниже.

Британские СМИ сообщают о внесении властями Великобритании существенных изменений в национальную стратегию по борьбе с международным терроризмом, получившую название CONTEST (COuNter TErrorism STRategy). С заявлением по этому поводу выступил Министр внутренних дел Великобритании Саджид Джавид, который отметил необходимость трансформации подходов национального правительства к противодействию радикальным экстремистским структурам.

В основу нового варианта стратегии легла концепция, предполагающая создание условий, препятствующих реализации злоумышленниками их преступных замыслов. Данный подход, по словам министра, подразумевает лишение международных террористических формирований безопасности пространства для действий как в реальной, так и в виртуальной среде<sup>13</sup>. При этом стратегия CONTEST сосредоточивается не только на идентификации и прогнозировании террористической активности, но и на исследовании причин экстремизма.

Ее разработчики признают, что террористические атаки будут постоянно происходить на территории Великобритании, даже несмотря на активную работу правоохранительных структур. В подобных условиях целесообразно ставить целью не полное уничтожение угрозы терактов (что в принципе невозможно), а снижение уровня террористической опасности в том числе путем гибкого подхода к реализации мер профилактического характера.

МВД Великобритании также представило дополнения к действующему антитеррористическому законодательству — проект документа под названием «О противодействии терроризму и обеспечении пограничной безопасности»

---

<sup>12</sup> Innovation in Civil Society and Other Locally-Led Efforts to Prevent Violent Extremism // Global Solutions Exchange. 2018. September 21 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gsxpve.org> (дата обращения: 15.04.2019).

<sup>13</sup> British interior chief launch new counter-terrorism strategy // Xinhuanet. 2018. June 6 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.xinhuanet.com> (дата обращения: 15.04.2019).

(Terrorism and Border Security Bill). Он был разработан в качестве ответа на «дело об отравлении С. Скрипаля» и направлен на ограничение пропуска в страну лиц, подозреваемых в терроризме, шпионаже и иной враждебной деятельности в отношении Великобритании.

По мнению руководства данного МВД, в последнее время Великобритания сталкивается с угрозами, исходящими от других государств, направленными на подрыв национальной безопасности с использованием различных, в том числе радикальных методов. Новые возможности в области проведения допросов, обысков и задержаний лиц, подозреваемых в причастности к подрывной деятельности, позволят государственным структурам более эффективно бороться с международным терроризмом.

Кроме того, предлагается внести в антитеррористическое законодательство изменения, которые позволили бы эффективнее бороться с угрозами в цифровом пространстве и противостоять современным инструментам радикализации граждан.

В законопроекте также содержатся положения по ужесточению уголовного наказания. Так, срок заключения за пропаганду терроризма предлагается увеличить для отдельных случаев до 15 лет, а также усилить ответственность за публикацию в Интернете материалов экстремистского содержания. Для преступлений, связанных с террористической деятельностью, рекомендуется использовать более тяжкий квалифицирующий признак.

На территории Филиппин в борьбе с экстремизмом уделяется совершенствованию антитеррористического законодательства, включая планируемую замену принятого 10 лет назад Акта об общественной безопасности (Human Security Act)<sup>14</sup> Антитеррористическим актом 2018 (Anti-Terrorism Act 2018). Новый закон предусматривает более серьезные санкции за въезд в страну для участия в террористической деятельности, вербовку наемников для транснациональных террористических группировок, пропаганду радикальных идей и призывы к проведению терактов. При этом сроки превентивного задержания лиц, подозреваемых в терроризме, увеличивается до 30 суток, а максимальным наказанием за причастность в экстремистской деятельности может стать пожизненное лишение свободы.

Согласно законопроекту, при администрации президента будет сформирована Антитеррористическая комиссия (Anti-Terrorism Commission) из 4-х назначенных президентом страны комиссаров во главе с Исполнительным секретарем (Executive Secretary). Ее задачей станет надзор за борьбой с терроризмом на местах, в том числе санкционирование проведения антитеррористических операций. Параллельно с этим будут расширены полномочия Комиссии по

---

<sup>14</sup> Palatino M. Why the Philippines' New Anti-Terror Law Would Be a Blow to Rights // The Diplomat. 2018. July 12 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.thediplomat.com> (дата обращения: 15.04.2019).

правам человека (The Commission on Human Rights), контролирующей соблюдение закона силовыми структурами страны.

На содержание функций государства оказывают национальные интересы. Это характерно для многонациональных государств. В таких государствах их функции имеют определенное национальное содержание, что связано с сохранением и развитием национальной культуры, национальных традиций, самобытности. И хотя в современном мире практически нет однонациональных государств, национальная принадлежность выступает цементирующей базой общества.

Национальное единство укрепляет государство, поскольку политическая общность дополняется этнокультурными узлами (язык, национальное сознание, обычаи и др.). В обществе политическая дифференциация нередко сглаживается (нивелируется) национальными интересами. Об этом свидетельствует мировая практика.

Межнациональные конфликты стали более частым явлением. Идет борьба за территории, суверенитет, возможность свободного этнокультурного развития, размежевание и воссоединение, расстановку национальных кадров.

Ситуация усугубляется в многонациональном государстве, где возникает проблема регулирования отношений между различными нациями и народностями. Так, в развитии российской государственности национальный фактор всегда играл важную роль и сохраняет значение в нынешних условиях.

Государство во избежание распада, должно выявлять и согласовывать национальные интересы, учитывать национальный фактор в своей политике, в том числе при принятии государственных решений, своевременно выявлять источники обострения национальной напряженности и использовать государственно-правовые механизмы для разрешения противоречий (O'Keefe, 1995:893–920).

Среди факторов, воздействующих на функции государства, велико влияние научно-технического прогресса, оказывающего двойственное воздействие на деятельность государства. С одной стороны, государство должно способствовать развитию фундаментальной науки, разработке открытий и изобретений, а с другой — законодательно ограничивать негативные последствия от использования научных достижений.

На функции государства воздействуют процессы информатизации общества, создание общепланетарного информационного пространства. Развитие этих процессов диктуется потребностями формирования свободного общества, участием широкой общественности в управлении делами государства, необходимостью контроля за управляющими и, наконец, законным правом граждан знать, что конкретно делается в мире, в государстве, протестовать против незаконных, несправедливых решений.

Демократическое государство призвано обеспечивать возможности для реализации свободы информации и ее равную доступность каждому. Ограниче-

ния этой свободы допустимы только соображениями национальной безопасности, неприкосновенности частной жизни, тайны следственных действий, государственной тайны.

На характер и содержание функций государства влияет международная обстановка. В последние годы наблюдается усиление влияния межгосударственных отношений, международных организаций, международных норм и принципов на внутреннюю жизнь государства. Одновременно достигнут высокий уровень интеграционных процессов, что обусловлено большей взаимосвязью и взаимозависимостью различных государств. На мировой арене идет формирование нового соотношения сил: одни государства утрачивают положение сверхдержав, другие выдвигаются в разряд передовых. Все это не может не отражаться на деятельности государства как внутри страны, так и на межгосударственном уровне (Rad'ko, Lazarev, Morozova, 2016:568).

#### IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Понятие функции государства имеет взаимосвязь с различными элементами теории права. При этом является актуальным связанный с этим понятием отдельный понятийный аппарат. Унификация данного понятийного аппарата динамично развивается, что позволяет поддерживать идею специалистов о том, что практическая и теоретическая значимость, а также научная новизна рассматриваемой научно-правовой проблематики завершила стадию поиска и направила к стадии обобщения искомого знания. Очевидно, что в данной научной ситуации имеет место комплекс факторов как непосредственных, так и способствующих. Определенным образом усиление по различным обстоятельствам в факторной цепочке побуждают научное сообщество к оптимизации понятийного аппарата.

При этом формирование и последующая оптимизация указанного понятийного аппарата является сложной, но одновременно востребованной целью многих специалистов. В своих работах данные специалисты отражают сущность функций государства. Раскрывают теоретическую базу, имеющую значение для многих специалистов. Аппараты законодательных/правовых инициатив, в частности Межпарламентская Ассамблея государств — членов СНГ и Парламентской Ассамблеи государств — членов ОДКБ применяют научно-правовые наработки в целях совершенствования и гармонизации законодательного обеспечения различных государственных сфер, в том числе антитеррористическую. Положения настоящего исследования направлены на оценку данных теоретических и практических вопросов.

Террористические угрозы безопасности личности, общества и государства побуждают систему научно-правового обеспечения обращаться за современными работками общих и особенных вопросов функции государства че-



рез понимание сущности государственных функций (Peers, Hervey, Kenner, Ward, 2014:1825).

Особенности современных функций государства в общем понимании теоретического познания связаны с методологической базой правовой науки, которая в общем смысле заключается в выделении отдельных видовых элементов, оценки их и выработке основных признаков в построении обособленной системы знаний/результатов оценки.

Искомый институт правового противодействия современному терроризму как функции включает в себя все ключевые особенности современных функций. Отражение важных теоретических и практических вопросов в исследовании нацелено на рассмотрение различных авторских подходов, которые подтверждены правоприменительной и судебной практикой (Arce, 2018:429–446). Соизмерение каждой детали по своим методологическим особенностям является актуальным для антитеррористической функции. При этом аспект правового обеспечения национальной безопасности заслуживает отдельных категорий научно-правового характера.

Ориентирование современного социума информационной средой на индивидуализм разобщает его группы, что провоцирует условия для скорейшего (оперативного, иногда временного) поиска эффективного предупреждения различных социальных конфликтов, которые следует рассматривать как прямые факторы трансформации вражды и ненависти, экстремизма в терроризм. Данный тезис является не теоретическим предположением конфликтологов и террорологов, а объективной реальностью, которая подтверждается правоприменительной практикой.

Тенденции трансформаций воспроизводства террористических вызовов и угроз планетарной безопасности определяют целесообразность раннего предупреждения в рассматриваемой сфере.

Однако данное предупреждение едва ли возможно при отсутствии должного уровня антитеррористического сознания в социуме, а зачастую открытого информационного противостояния со стороны отдельных групп, действующих по соображению, как правило, корыстной заинтересованности, применяя все возможные (иногда легальные) методы информационного противоборства, в том числе используя правозащитный идеологический «камуфляж». Выводя современный потенциал антитеррористических функций лишь в плоскость идеологических войн. При этом, не осознавая зачастую, что современный терроризм является той формой суррогатного воздействия, когда государства теряют контроль над террористами, которые, как показывают исторические факты, действуют с позиции против всех. В подобных обстоятельствах поиск таких фактов видится в области юридической психологии.

Для любой природы формирования учения о рассматриваемых функциях имеют место свои характерные элементы, которые следует отразить в результа-

тах исследования, так как они могут решить два основных теоретических замысла, раскрывающих:

- 1) антитеррористическую деятельность как правоохранный блок;
- 2) антитеррористическую деятельность как специальный блок.

При этом для данных элементов необходимы три направления обеспечения:

- 1) частное (объектовое);
- 2) общественное;
- 3) государственное.

Количественный и качественный состав данных направлений определяются разными историческими этапами, которые во многом связаны с геополитической ситуацией на международном уровне, политико-правовым режимом государства и уровнем антитеррористического потенциала, которые, в свою очередь, связаны с балансом обеспечения безопасности личности, общества и государства в отдельные промежутки времени.

Формирование и развитие как категория познания и научного обоснования всегда, как правило, взаимосвязаны между собой, а точнее как категории взаимопроникновения. Это связано со следующими факторами (совокупность причин и условий):

- 1) воздействие деятельного комплекса;
- 2) воздействие концептуального комплекса.

При этом от концептуального комплекса во многом зависит деятельный комплекс и наоборот.

Современные террористические проявления предопределили целесообразность построения сложного многомерного инструментария антитеррористического функционирования (Pradel, Corstens, 2002: 15). В мировой системе антитеррористического функционирования существуют различные формы профилактики, борьбы и минимизации террористических проявлений. Главной особенностью рассматриваемой системы является применение антитеррористического обеспечения для всего социума, то есть данное формирование и развитие возможно с применением всего гражданского потенциала. Гражданский долг в антитеррористической деятельности является дискуссионным вопросом в связи с тем, что многие специалисты приравнивают террористические угрозы к криминальным.

Данная ситуация связана с тем, что указанные исследователи рассматриваемого вопроса полагают, что функция, в нашем случае антитеррористическая, как управление, а не деятельность. Отсутствие единого понятийного аппарата замедляет процесс накопления новых знаний или оптимизации для потребителей правоохранительной или специальной системы.

Мировая общественность признает террористическую угрозу и иные посягательства на государственный (конституционный) строй. Отсечение исследовательского внимания от теоретических объектов изучения данных посягательств связано с политическими установками. Для решения данной проблемы

целесообразно через теорию профилактики терроризма определить теоретические и практические проблемы и недостатки в данной области познания в целях преодоления существующего дисбаланса, который подтверждается в отдельных случаях правоприменительной практикой. Для России это особенно актуально.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК / REFERENCES

- Arce, D.G. (2018) On the human consequences of terrorism // *Public Choice*. Pp. 429–446. (in English).
- Alexander, Y., Carlton, D., Wilkinson P. (eds.) (1979) *Terrorism: Theory & Practice*. Published in cooperation with the Institute for Studies in International Terrorism. Boulder, CO: Westview Press. 15. (in English).
- Denisov, A.I. (1960) *Sushchnost' i formy gosudarstva* [The essence and form of the state]. Moscow., Pp. 9–10. (in Russian).  
*Денисов А.И.* Сущность и формы государства. М., 1960. С. 9–10.
- П'ин, Е.Р. (2010) О некоторых аспектах формирования единого международного антитеррористического кого пространства [On some aspects of the formation of a single international anti-terrorist space] // *Vestnik Nacional'nogo antiterroristicheskogo komiteta* [Bulletin of the National Anti-Terrorism Committee]. 1 (01). 68–69. (in Russian)  
*Ильин Е.П.* О некоторых аспектах формирования единого международного антитеррористического кого пространства // *Вестник Национального антитеррористического комитета*. № 1 (01). 2010. С. 68–69.
- Kask, L.I. (1969) *Funkcii i struktura gosudarstva* [Functions and structure of the state]. Leningrad. Pp. 8–11. (in Russian).  
*Каск Л.И.* Функции и структура государства. Л., 1969. С. 8–11.
- Kelsen, H. (1952) *Principles of Intenational Law*. N.Y. Pp. 208. (in English).
- Kelsen, H. (1961) *General Theory of Law and State*. N.Y. Pp. 181. (in English).
- Letschert, R., Staiger I., Pemberton A. (2010) *Assisting Victims of Terrorism: Towards a European Standard of Justice*. Dordrecht, Haidelberg London New York: Springer Science and Business Media. Pp. 347. (in English).
- Luna, E., Wade, M. (2012) *The Prosecutor in Transnational Perspective*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 471. (in English).
- Marchenko, M.N. (2016) *Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik* [Theory of State and Law: a textbook]. — 2-e izd., pererab. i dop. [second edition revised and updated] — Moscow: Prospekt [Prospect]. Pp. 640. (in Russian).  
*Марченко М.Н.* Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2016. 640 с.
- Marchenko, M.N. (ed.) (2001) *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava: Akademicheskij kurs* [General Theory of State and Law: Academic Course]: V 3 t. T 1. 2-e izd. [second edition] Moscow. Pp. 336–353. (in Russian).  
*Общая теория государства и права: Академический курс: В 3 т. Т 1. 2-е изд. / Отв. ред. М.Н. Марченко М., 2001. С. 336–353.*
- McClellan, D. (2002) *International Cooperation in Civil and Criminal Matters*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 458. (in English).
- Miettinen, S. (2013) *Criminal Law and Policy in the European Union*. London and New York: Routledge. Pp. 248. (in English).
- Mitsilegas, V. (2009) *EU Criminal Law*. Portland: Hart Publishing. Pp. 352. (in English)

- Morozova, L.A. (1993) Funkcii Rossijskogo gosudarstva na sovremennom ehstage [Functions of the Russian state at the present stage] // Gosudarstvo i pravo [State and law]. (6). 98–108. (in Russian).  
*Морозова Л.А.* Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6. С. 98–108.
- Muller-Graff, P. (2009) Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissaboner Reform. EuR Beiheft 1. Pp.105. (in German).
- Newburn, T. (2003) Crime and Criminal Justice. 2nd ed. Essex: Pearson education Limited. Pp. 313. (in English).
- O'Keefe, D. (1995) Recasting the Third Pillar // Common Market Law Review. (32). Pp. 893–920. (in English).
- Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., Ward, A. (2014) The EU Charter of fundamental rights. A commentary. Oxford: Hart Publishing. Pp. 1825. (in English)
- Persak, N. (2014) Legitimacy and Trust in Criminal Law, Policy and Justice: Norms, Procedures. Dorchester: Dorset Press. Pp. 200.
- Piris, J.C. (2006) The Constitution for Europe: A Legal Analysis. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 292.
- Pradel, J., Corstens, J. (2002) Droit penal europeen. Paris: Dalloz. Pp. 609. (in Franch)
- Rad'ko, T.N., Lazarev V.V., Morozova L.A. (2016) Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]: uchebnik dlya bakalavrov [textbook for bachelors]. Moscow: Prospekt [Prospect]. Pp. 568. (in Russian).  
*Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А.* Теория государства и права: учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2016. 568 с.
- Tumanov, S.N. (2017) Mekhanizm realizacii vneshnih funkcij Rossijskogo gosudarstva (voprosy teorii i praktiki) [Mechanism for the implementation of external functions of the Russian state (theory and practice)]: avtoreferat diss. ... dok. jurid. nauk [dissertation of the doctor of legal sciences]. Penza. Pp. 27–35. (in Russian).  
*Туманов С.Н.* Механизм реализации внешних функций Российского государства (вопросы теории и практики): автореферат дисс. ... док. юрид. наук. Пенза, 2017. С. 27–35.
- Vengerov, A.B. (ed.) (1994) Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]. Вып. 2. М. Pp. 40. (in Russian).  
Теория государства и права. Вып. 2. Отв. ред. А.Б. Венгерова. М., 1994. С. 40..

#### **Сведения об авторе:**

*Миц Денис Сергеевич* — кандидат юридических наук, эксперт экспертно-консультативного совета Совета Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ)

**ORCID ID: 0000-0002-6238-8501**

*Контактная информация:*

e-mail: a-83@bk.ru

#### **Для цитирования:**

*Миц Д.С.* Антитеррористическая функция российского государства: понятие и основные признаки // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23. № 1. С. 27–47. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-1-27-47.

## THE ANTI-TERRORIST FUNCTION OF THE RUSSIAN STATE: THE CONCEPT AND THE BASIC SIGNS

**Denis S. Mits**

Parliamentary Assembly of the Collective Security Treaty Organization  
*47, Shpalernaya, St. Petersburg, Russia, 191015*

The article compares the important organizational and legal trends and prospects of antiterrorist activity, as well as the associated conceptual apparatus and the essence of terrorism. In the theory of criminal law, terrorism is defined as a threat to public security, in contrast to other areas of knowledge. This criminal phenomenon is implemented through the impact on a third party to the conflict (primarily ordinary citizens), that is, to encourage them to transform the foundations of statehood. In this regard, the system of management of information counteraction to terrorism, extremist activity and other forms of encroachment on the constitutional system, as well as other spheres of state functioning is gaining momentum.

**Key words:** function of the state; antiterrorist function; Russian state; management; state-legal mechanisms

### **Information about the author:**

**Denis S. Mits** — Candidate of Legal Science, expert Advisory Board of the Council of the Parliamentary Assembly of the Collective Security Treaty (CSTO)

**ORCID ID: 0000-0002-6238-8501**

Contact information:

e-mail: a-83@bk.ru

### **For citation:**

Mits D.S. (2019). The anti-terrorist function of the Russian state: the concept and the basic signs. *RUDN Journal of Law*, 23 (1), pp. 27–47. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-1-27-47.