

УДК 321.01

DOI 10.25688/2076-9113.2019.36.4.04

Д.С. Миц

## Антитеррористическая функция современного государства: система, критерии и видовая характеристика

В статье рассмотрены актуальные подходы к вопросам антитеррористического функционирования и реагирования. Поставлен вопрос о характеристиках антитеррористической функции государства.

*Ключевые слова:* функция; система; управление; реагирование; деятельность.

### 1. Введение

Сущность системы функций современного Российского государства связана с профилем оперативного управления, который определяет организационно-правовой комплекс в различных сферах научно-правового познания. Реализация рассматриваемой системы связана с ее концептуальным обеспечением. Трансформация этой системы при различных ситуациях возможна лишь при должной оперативности принятия решений в отношении имеющихся организационных проблем. В Российской Федерации при реализации политики государственного планирования имеет место научное правовое обеспечение всей системы функций государства с обязательным учетом ее критериев и видовой характеристики.

Следует отметить, что терроризм — продукт активности людей, а не объективная данность природы вещей и эта активность обусловлена целым комплексом факторов [15: с. 41].

Современный терроризм отличается глобальностью и массовостью, в его чертах присутствуют политическая, национальная и религиозная составляющие, которые укрепляются на базе единых общественно-политических и финансовых интересов террористических организаций. Терроризм сегодня является инструментом получения политических и финансовых выгод [10: с. 98].

### II. Особенности системы функций

Для каждого государства существуют конкретные формы функций. Позиция правовой науки предполагает, что функции государства — это:

1) стратегическое социальное назначение (В.С. Афанасьев, М.И. Байтин, Т.Н. Радько, Н.В. Черноголовский и др.);

2) объективные потребности общественной жизни (В.А. Затонский, М.И. Пискотин и другие);

3) сущность деятельности (А.Б. Венгеров, А.И. Денисов, Л.И. Каск, В.С. Петров и другие);

4) основные направления деятельности (В.М. Корельский, А.В. Малько и другие).

Отдельные исследователи под функциями государства понимают обязательные направления его деятельности в целях успешного общественного развития [13: с. 10]. Следует отметить, что нереализация функций государства порождает негативные процессы в обществе. Функции государства должны способствовать устойчивому его развитию и соответствовать национальным интересам. Отдельные государственные функции зависят от правового регулирования. По данному вопросу имеются различные научные подходы.

Во многом научное обоснование функций государства носит абстрактный и противоречивый характер. Согласованное понятие «функция государства» станет возможным для дальнейшего внедрения в теорию и практику государственной жизни после включения его в федеральный или модельный акт.

В последнее время зарубежные эксперты отмечают повышение координирующей роли Европейского союза в деятельности государственных органов входящих в него стран на антитеррористическом направлении. Подтверждением этого является, например, решение о принятии дополнительных мер, единых для всех участников, в области безопасности на пространстве ЕС [17: с. 8]. В их числе называются: усиление охраны границ, ужесточение правил прохождения контроля в аэропортах, внедрение новых биометрических технологий, совершенствование механизмов правового регулирования использования сети Интернет и мобильных средств связи, а также расширение практики сбора необходимых оперативных данных правоохранительными органами и спецслужбами.

Активизируется работа надгосударственных европейских структур, отвечающих за практическую реализацию принятых решений. Так, Совет Европейского союза поручил Европолу осуществлять более тесное сотрудничество с Центром разведывательного анализа ЕС (EU Intelligence Analysis Centre — INTCEN), входящим в состав Европейской службы внешнеполитической деятельности (European External Action Service). Кроме того, INTCEN предложено совместно с Постоянным комитетом оперативного сотрудничества по вопросам внутренней безопасности (Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security — COSI) регулярно готовить доклады с оценками угроз европейским странам и направлять их в Комитет экспертов по борьбе с терроризмом (Committee of Experts on Terrorism — CET) Совета Европы. В этом комитете делегаты из стран — членов ЕС согласовывают свои предложения и передают их в COSI для дальнейшего определения необходимых практических шагов на антитеррористическом направлении [16: с. 4–27].

Созданная в качестве инструмента для неформального общения экспертов по терроризму и включающая в себя работников контрразведывательных органов

европейских государств Группа по борьбе с терроризмом (Counter Terrorist Group — CTG) организовала в Гааге так называемую оперативную платформу [18: с. 28–44]. В формате данного проекта национальные спецслужбы в режиме реального времени обмениваются информацией по конкретным делам и ведут совместную базу данных. Как отмечают эксперты, CTG не входят в структуру ЕС, но уже прорабатывается возможность перевода сотрудничества в рамках этой структуры на формальную основу [19: с. 32–48].

Еще одним шагом на пути повышения эффективности совместной антитеррористической деятельности в Евросоюзе, по оценке зарубежных экспертов, может стать участие представителей национальных спецслужб стран — членов ЕС в работе COSI. Пока же в его состав входят представители национальных министерств иностранных дел и юстиции, а также Еврокомиссии и Европейской службы внешнеполитической деятельности.

Задачей COSI является организация международного и межведомственного сотрудничества, а также координация деятельности различных структур Евросоюза. На этих направлениях содействие комитету оказывают профильные рабочие группы Совета ЕС: «Уголовное преследование», «Координация сотрудничества в полицейской и судебной сферах», «Сотрудничество в таможенных делах», «Пограничные и иммиграционные вопросы, предоставление убежища», «Сотрудничество по уголовным делам», «Информационный обмен и защита данных».

Функции государства как явления связаны с государственными и негосударственными особенностями. Сравнительный анализ данных особенностей заслуживает внимания, так как результаты такого анализа позволяют систематизировать функции государства. Среди них выделяются следующие черты:

- 1) комплексный и синтезированный характер;
- 2) основные направления не отождествимы с деятельностью;
- 3) множество однородных и однопорядковых режимов деятельного государства;
- 4) являются социально важными;
- 5) отражают погруженность в процесс с учетом социальной градации правовых ценностей;
- 6) степень государственности общества.

Данные черты подходят ко всем типам государств независимо от социально-политической или финансово-экономической модели государства и временных отличий, таких, например, как конкретная историко-политическая формация, стадии переходного периода, условия развития национальных интересов. Следует отметить, что данные обстоятельства подходят ко всем видам цивилизаций независимо от геополитических факторов.

### **III. Трансформация проявлений терроризма и концептуальный подход к противодействию ему**

Концептуальные подходы к формированию эффективных антитеррористических функций государства способны через понимание сущности терроризма

и экстремистской деятельности помочь добиться формирования, реализации, развития необходимого комплекса сил и средств.

Содержание любой деятельности обличено в форму функции и не может существовать вне ее. Данное утверждение следует учитывать в практике (в научный оборот его включил Л.И. Каск [4: с. 112]). Подобные формы являются эффективным инструментом для воздействия на отдельные и комплексные общественные отношения, в частности такие формы, как:

- 1) фактическая,
- 2) организационная.

Фактическая и организационная формы выделяются отсутствием последствий правового восстановления юридических интересов. При этом правовое регулирование зависит от состояния законности [6: с. 211].

В ходе реализации функций государства особое значение отводится организационно-подготовительным формам. М.И. Байтин [1: с. 63] в своих работах выделяет следующие организационные формы:

- 1) организационно-управленческая,
- 2) организационно-деятельная,
- 3) организационно-информационная.

Наработки данного ученого актуальны для их учета как в системе анти-террористической функции государства, так и в сфере противодействия терроризму и экстремистской деятельности в целом. Рассмотрим каждую форму детально.

1. Организационно-управленческая форма реализации политических технологий государственного реагирования. Для этой формы центральное значение имеет социально-экономическое прогнозирование, базирующееся на результатах экономической оценки социального развития государства и его регионов. Реализованный потенциал этой функции способствует оптимизации финансового противодействия терроризму. Организационно-управленческая форма антитеррористической функции государства зависит от законодательного обеспечения государственной и общественной безопасности.

«Сухим остатком» экономической составляющей антитеррористических функций государств является применение в системе государственного реагирования программно-целевого обеспечения бюджетирования.

2. Организационно-деятельная форма включает в себя организационное обеспечение антитеррористической функции государства. Материально-техническая составляющая организационного обеспечения сил и средств антитеррористических субъектов является одним из приоритетных пунктов национальной политики государства. Данные вопросы находятся в сфере постоянного внимания Государственной Думы, правительства и президента Российской Федерации.

3. Организационно-информационная форма антитеррористической функции государства проявляется в системе информационного противодействия терроризму и экстремизму. Борьба идеологий на этом поле включает в себя:

1) согласованную информационную деятельность государства и общества, направленную на укрепление индивидуального антитеррористического иммунитета сознания;

2) мероприятия по дискредитации идеологии насилия и террористической практики. Свободная от идеологии терроризма личность является итоговой целью антитеррористической функции государства. В том числе в системе задействованного государственного образования. При этом главной задачей является раннее предупреждение социальных конфликтов и экстремизма.

#### IV. Адекватность антитеррористического реагирования

Профессор А.И. Долгова [3: с. 12] отмечает, что антитеррористическими субъектами Российской Федерации борьба с экстремистскими и террористическими проявлениями ведется высокопрофессионально и системно, но для общей успешности дела антитеррористическая функция государства должна обязательно включать в себя следующие составляющие:

1) общую организацию (в том числе информационно-аналитическую, программирующую, правообеспечивающую);

2) предупредительную и правоохранительную (в ее карающем, правосстановительном и обеспечивающем безопасность участников борьбы аспекте).

Антитеррористическая функция государства зависит от того, насколько оно близко к понятию «сильное государство». Комплексный подход к формированию сильного государства связан с антитеррористической функцией государства. При этом сила государства, по мнению профессора И.В. Понкина, а в нашем случае и сила антитеррористической функции государства, не может заключаться в обеспечении только отдельного (конкретного или частного) аспекта. Сильное государство со своей сильной антитеррористической функцией для удержания и поддержания своего положения постоянно реализовывает научно обоснованный комплекс самых разносторонних мер [9: с. 56].

С учетом мнения И.В. Понкина, можно предположить, что антитеррористическая функция государства базируется на значении рациональности и разумности. Связанное с этим государственное управление основывается на человечности и совокупности национальных интересов [8: с. 133].

Учитывая мнение профессора Н.А. Власенко, можно предположить, что стройная и бесконфликтная система источников права, а также идеалы правовой государственности позволят достичь должной оптимизации антитеррористической функции государства [2: с. 46].

Базируясь на научном политико-правовом обзоре профессора А.В. Малько, можно предположить, что антитеррористическая функция государства связана с категорией «правовая политика», учитывающей соответствующую системную последовательную и научно обоснованную деятельность в области правового регулирования. При этом право создает возможности усовершенствования государства с целью доведения его до уровня правового государства с эффективной антитеррористической функцией [5: с. 22].

Государственное реагирование как форма антитеррористической функции государства в современных условиях зависит от формирования государственной политики антитеррористической наступательности.

Адекватное решение существующих организационно-правовых проблем в сфере противодействия терроризму невозможно без учета сущности экстремизма и его питающей среды в виде любых проявлений вражды и ненависти.

Антитеррористическая функция государства должна учитывать взаимоотношения террориста и третьей стороны для определения факторов совершения акта насилия и принятия адекватных правовых мер [11: с. 34]. Однако террористическая угроза продолжает свой рост и трансформируется. В современных условиях совершенные сдерживающие нравственные, идеологические, политические факторы отсутствуют [12: с. 95].

Антитеррористическая функция государства связана со следующими особенностями:

- 1) объектная триада — «личность – общество – государство»;
- 2) субъектная триада — «вражда и ненависть – экстремизм – терроризм»;
- 3) предметная триада — «соблюдение прав и свобод человека – развитие институтов гражданского общества – обеспечение безопасности государства»;
- 4) целевая триада — «устойчивое развитие – система сдержек и противовесов – национальные интересы».

Отдельные исследователи полагают, что при наличии идеального общества будут возникать другие проблемы для реализации эффективных государственных функций [20: с. 82–83].

Антитеррористическая функция государства выполняется успешнее при поддержке гражданского общества и зависит во многом от действующей системы международной безопасности, наличия (отсутствия) устойчивого социально-экономического развития и направленности общечеловеческих интересов.

Являются актуальными стратегические и концептуальные акты, связанные с антитеррористической функцией государства. В данных актах заложена система показателей, которая позволяет любому гражданину провести оценку устойчивости развития общества и степени реализации национальных интересов.

В современных условиях государство не способно эффективно реализовывать антитеррористическую деятельность без партнерских отношений внешнего (международного) и внутреннего (гражданского) уровня [7: с. 210]. Государственные структуры разных стран в ходе оптимизации антитеррористических функций государства имеют схожие тенденции количественного и качественного характера.

Научное обоснование антитеррористической функции гражданина, а также антитеррористической функции гражданского общества является сложно реализуемым делом без соответствующего теоретического обеспечения антитеррористической функции государства. Здесь есть разногласия, так как многие исследователи высказывают мнения:



1) о недопустимости излишней опеки государства над общественными процессами;

2) о продвижении либеральных идей как основы для антитеррористической функции государства;

3) о недопустимости осуществления тотального контроля в отношении населения страны со стороны сил и средств антитеррористических субъектов;

4) об уменьшении финансового обеспечения антитеррористической функции государства.

Можно утверждать, что такое отсутствие согласованного подхода в научной среде снижает потенциал антитеррористической функции государства в современных условиях.

Сегодня для антитеррористических субъектов приоритетной задачей является обеспечение методико-технологического сопровождения предупреждения и пресечения террористических угроз, что необходимо делать с учетом формируемого опережающего («проактивного») или «наступательного» (то есть симметричного) подхода, предполагающего корректное прогнозирование и заблаговременное внедрение когнитивных технологий [14: с. 131].

## V. Заключение

Социально-экономическое развитие формируется на базе федеральных актов стратегического планирования и программирования, но оно во многом зависит и от обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Бюджетирование финансового противодействия терроризму происходит на всех уровнях на территории России по всем антитеррористическим направлениям и зависит от двух факторов баланса национальной безопасности, таких как:

1) устойчивость развития (учет гражданского потенциала);

2) национальные интересы (учет значимости государственного воздействия).

В современных условиях механизмы сдержек и противовесов целесообразно формально воплотить. При этом дискуссионным вопросом является независимое существование международного гражданского общества по причине отсутствия со стороны международных организаций необходимых средств его защиты, что особенно важно при росте влияния на него транснациональных корпораций. Общественный контроль в отношении антитеррористических субъектов во многом начинает приравняться к прокурорскому надзору, а также ведомственному и судебному контролю.

Устойчивость изучаемой системы весьма условна в связи с изменчивостью воздействующих на ее процессы различных внешних и внутренних источников государственного управления.

Антитеррористическая функция особым образом выделяется из общей системы обеспечения национальной безопасности. Правоотношения, связанные с данной функцией, требуют совершенствования законодательного обеспечения с учетом функциональных критериев и видовой характеристики.

*Литература*

1. *Байтин М.И.* Формы осуществления функций государства / Теория государства и права. Курс лекций. Саратов: Изд-во Сарат. ВШ МВД РФ, 1995. 560 с.
2. *Власенко Н.А.* Проблема достаточности и агрессивности правового регулирования // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 1 (41). С. 41–47.
3. *Гнатенко А.И.* Функции государств и роль органов внутренних дел в их реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 25 с.
4. *Долгова А.И.* Теоретические основы реагирования на терроризм и экстремизм // Проблемы теории и практики борьбы с экстремизмом и терроризмом: материалы научно-практической конференции. М.: Российская криминологическая ассоциация; Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2015. С. 5–12.
5. *Каск Л.И.* О значении социальных наук // Правоведение. 1967. № 6. С. 109–113.
6. *Малько А.В.* Правовая политика государства как важнейшее направление юриспруденции // Юриспруденция как интегративный феномен современного российского общества и государства: сб. материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию Юридического института НИУ «БелГУ». 2018. С. 22–28.
7. Общая теория государства и права. Академический курс в 2 т. Теория государства / отв. ред. профессор М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 1998. Т. 1. 622 с.
8. *Пожарский Д.В., Тхаровская О.Ю.* Политическая деятельность России по противодействию терроризму: теоретико-правовой аспект // Вестник Владимирского юридического института. 2017. № 3 (44). С. 205–210.
9. *Понкин И.В.* Принцип разумной рациональности в государственном управлении // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. статейных материалов Ежегодной Всероссийской научно-практической конференции: в 3 ч. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2017. С. 132–139.
10. *Понкин И.В.* Сильное государство // Право и государство. 2018. № 1–2 (78–79). С. 53–70.
11. *Сабанин С.Н., Ахъядов Э.С.М.* Философско-методологический подход к осмыслению терроризма: исследование факторов, сущности, целей и последствий современного терроризма // Вестник Чеченского государственного университета. 2018. № 2 (30). С. 94–98.
12. *Сараев Н.В., Чекина А.В.* Стратегия борьбы с современным терроризмом // Отечественная юриспруденция. 2017. № 1 (15). С. 32–34.
13. *Сыромолотов О.В.* Международное антитеррористическое сотрудничество: возможности объединения усилий мирового сообщества и их логические ограничители // Вестник Национального антитеррористического комитета. 2017. № 2 (17). С. 93–97.
14. *Федоров А.В.* Использование технических средств при осуществлении ОРМ «Наблюдение» и его роль в борьбе с террористическими актами // Наука и образование; хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 2 (93). С. 131–134.
15. *Честнов И.Л.* Правонарушение как социальный конструкт // Крымские юридические чтения «Правонарушения и ответственность»: сб. материалов научно-практической конференции. Симферополь: Ариал, 2017. С. 41–43.
16. *Monroy M.* EU-Terrorismusbekämpfung: Mehr Einbindung der Geheimdienste // Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V. 2016. September 16. P. 4–27.



17. *Raj C.S., Farooqi K.H.* EU needs to decide a clear definition of “terrorist”, say MEP // *Geo TV*. 2017. March 28. P. 8–16.
18. *Roggan F.* Neue operative Geheimdienstplattform in den Haag // *Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.* 2016. September 19. P. 28–44.
19. *Shalal A., Escritt T.* European intelligence database seen aiding fight against suspected militants // *Reuters*. 2016. August 8. P. 32–48.
20. *Zakharov S.I., Salnikov V.P.* The Philosophy of Law and Legal Science. Scholars Publishing. Cambridge. 2018. P. 82–83.

### *Literatura*

1. *Bajtin M.I.* Formy' osushhestvleniya funkcij gosudarstva / Teoriya gosudarstva i prava. Kurs lekcij. Saratov: Izd-vo Sarat. VSH MVD RF, 1995. 560 s.
2. *Vlasenko N.A.* Problema dostatochnosti i agressivnosti pravovogo regulirovaniya // *Yuridicheskaya nauka i praktika. Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii*. 2018. № 1 (41). S. 41–47.
3. *Gnatenko A.I.* Funkcii gosudarstv i rol' organov vnutrennix del v ih realizacii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2010. 25 s.
4. *Dolgoval A.I.* Teoreticheskie osnovy' reagirovaniya na terrorizm i e'kstremizm // *Problemy' teorii i praktiki bor'by' s e'kstremizmom i terrorizmom: materialy nauchno-prakticheskoy konferencii*. M.: Rossijskaya kriminologicheskaya asociaciya; Stavropol': Izd-vo SKFU, 2015. C. 5–12.
5. *Kask L.I.* O znachenii social'ny'x nauk // *Pravovedenie*. 1967. № 6. C. 109–113.
6. *Mal'ko A.V.* Pravovaya politika gosudarstva kak vazhnejshee napravlenie yurisprudencii // *Yurisprudenciya kak integrativny'j fenomen sovremennogo rossijskogo obshhestva i gosudarstva: sb. materialov Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii, posvyashhennoj 25-letiyu Yuridicheskogo instituta NIU «BelGU»*. 2018. C. 22–28.
7. *Obshhaya teoriya gosudarstva i prava. Akademicheskij kurs v 2 t. Teoriya gosudarstva / otv. red. professor M.N. Marchenko*. M.: Zercalo, 1998. T. 1. 622 c.
8. *Pozharskij D.V., Tharovskaya O.Yu.* Politicheskaya deyatelnost' Rossii po protivodejstviyu terrorizmu: teoretiko-pravovoj aspekt // *Vestnik Vladimirsogo yuridicheskogo instituta*. 2017. № 3 (44). C. 205–210.
9. *Ponkin I.V.* Princip razumnoj racional'nosti v gosudarstvennom upravlenii // *Aktual'ny'e problemy' administrativnogo i administrativno-processual'nogo prava: sb. statejny'h materialov Ezhegodnoj Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii: v 3 ch.* SPb.: Sankt-Peterburgskij universitet MVD RF, 2017. C. 132–139.
10. *Ponkin I.V.* Sil'noe gosudarstvo // *Pravo i gosudarstvo*. 2018. № 1–2 (78–79). C. 53–70.
11. *Sabanin S.N., Ah'yadov E.S.M.* Filosofsko-metodologicheskij podxod k osmy'sleniyu terrorizma: issledovanie faktorov, sushhnosti, celej i posledstvij sovremennogo terrorizma // *Vestnik Chechenskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2018. № 2 (30). S. 94–98.
12. *Saraev N.V., Chekina A.V.* Strategiya bor'by' s sovremenny'm terrorizmom // *Otechestvennaya yurisprudenciya*. 2017. № 1 (15). S. 32–34.
13. *Sy'romolotov O.V.* Mezhdunarodnoe antiterroristicheskoe sotrudnichestvo: vozmozhnosti ob'edineniya usilij mirovogo soobshhestva i ih logicheskie ogranichiteli // *Vestnik Nacional'nogo antiterroristicheskogo komiteta*. 2017. № 2 (17). S. 93–97.
14. *Fedorov A.V.* Ispol'zovanie tekhnicheskix sredstv pri osushhestvlenii ORM «Nablyudenie» i ego rol' v bor'be s terroristicheskimi aktami // *Nauka i obrazovanie; hozyajstvo i e'konomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie*. 2018. № 2 (93). S. 131–134.

15. *Chestnov I.L.* Pravonarushenie kak social'ny'j konstrukt // Krymskie juridicheskie chteniya «Pravonarusheniya i otvetstvennost'»: sb. materialov nauchno-prakticheskoy konferencii Simferopol': Arial, 2017. S. 41–43.
16. *Monroy M.* EU-Terrorismusbekämpfung: Mehr Einbindung der Geheimdienste // Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V. 2016. September 16. P. 4–27.
17. *Raj C.S., Farooqi K.H.* EU needs to decide a clear definition of «terrorist», say MEP // Geo TV. 2017. March 28. P. 8–16.
18. *Roggan F.* Neue operative Geheimdienstplattform in den Haag // Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V. 2016. September 19. P. 28–44.
19. *Shalal A., Escritt T.* European intelligence database seen aiding fight against suspected militants // Reuters. 2016. August 8. P. 32–48.
20. *Zakharov S.I., Salnikov V.P.* The Philosophy of Law and Legal Science. Scholars Publishing. Cambridge. 2018. P. 82–83.

***D.S. Mitz***

**The Antiterrorist Function of the Modern State: System, Criteria  
and Species Characteristics**

The article deals with the current conceptual approaches to the antiterrorist functioning, as well as the antiterrorist response. The issue about an anti-terrorist function of the state was raised.

*Keywords:* function; system; control; response; activity.